

DE POLITIEKE EN AMBTELIJKE TOP

Achtergrondstudie nummer 6
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

DE POLITIEKE EN AMBTELIJKE TOP

Rapport over een onderzoek naar het functioneren
van de topstructuur van de rijksdienst

door
drs. G. Gerding en
drs. B. de Jong

Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde
Delft

Maart 1981
Achtergrondstudie nummer 6
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03474 4

Voorwoord

Deze achtergrondstudie bij het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst gaat in op een aantal aspecten van het feitelijk functioneren van de politieke en ook ambtelijke top van de centrale overheid.

De titel suggereert misschien dat het politieke en het ambtelijke element gelijkelijk aan bod komen. Dat is in inhoudelijk opzicht niet helemaal het geval. Bij het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van de rapportage heeft met name het functioneren van bewindspersonen centraal gestaan. In de gegevens over dat functioneren zijn echter ook de opinies van betrokken topambtenaren verwerkt, zodat het ambtelijke element toch tot zijn recht kan komen.

Bij deze achtergrondstudie behoort een los uitgegeven bijlage 'Overzicht coördinerende taken van bewindspersonen'.

Velen hebben aan de totstandkoming van deze studie bijgedragen. Allereerst zijn dat de (ex-)bewindspersonen en (ex-)topambtenaren die zich in vraaggesprekken met leden van de Commissie in het algemeen zeer positief opstelden. Zonder hun medewerking had dit rapport niet geschreven kunnen worden. Ook de overige informanten die ons gedurende het onderzoek met hun inzichten hebben geconfronteerd zeggen wij dank.

Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van prof. dr. J. Kooiman.

Voor de begeleiding tijdens het uitvoeren van het onderzoek zijn wij hem, drs. C.M. Geers, mr. H.D. Tjeenk Willink en het secretariaat van de Commissie erkentelijk.

Mede door hun kritiek op een eerdere versie van deze studie hebben zij ons voor een aantal ontsporingen behoed.

Tenslotte willen wij ook de verschillende secretaresses en typistes in Delft en Winschoten die deze achtergrondstudie een leesbaar aanzien hebben gegeven bedanken voor hun bijdragen.

Gerard Gerding
Bernard de Jong

Delft, maart 1981

<u>Voorwoord</u>	3
<u>Samenvatting</u>	7
1. <u>Inleiding</u>	11
1.1. Voorgeschiedenis	11
1.2. Onderzoeksdoel	11
1.3. Raakvlakken met andere achtergrondstudies	12
1.4. Historisch perspectief	13
1.5. Werkwijze en gebruikte onderzoeksbronnen	16
1.6. Indeling van het rapport	18
Noten bij hoofdstuk 1	19
2. <u>Theoretische uitgangspunten</u>	22
2.1. Inleiding	22
2.2. Overwegingen voor een meervoudige benadering	23
2.3. Begripsomschrijving	24
2.4. De institutionele benadering	25
2.5. De procesbenadering	26
2.6. De besturingsbenadering	27
2.7. Aandachtspunten	29
Noten bij hoofdstuk 2	30
3. <u>Onderzoeksresultaten</u>	32
3.1. Inleiding	32
3.2. De ministerraad	33
3.2.1. Algemeen	33
3.2.2. Onderzoeksresultaten	35
3.2.3. Conclusies	42
3.3. De minister-president	43
3.3.1. Algemeen	43
3.3.2. Onderzoeksresultaten	44
3.3.3. Conclusies	46
3.4. Onderraden, ministeriële commissies en informeel bewinds- personenoverleg	47
3.4.1. Algemeen	47
3.4.2. Onderzoeksresultaten	48
3.4.3. Conclusies	55
3.5. De coördinerend bewindspersoon	57
3.5.1. Algemeen	57
3.5.2. Onderzoeksresultaten	59
3.5.3. Conclusies	69
3.6. De bewindspersoon en het departementale beleidsproces	72
3.6.1. Algemeen	72
3.6.2. Onderzoeksresultaten	73
3.6.3. Conclusies	79

3.7. De minister zonder portefeuille en de staatssecretaris	80
3.7.1. Algemeen	80
3.7.2. Onderzoeksresultaten	81
3.7.3. Conclusies	83
3.8. De departementale top	84
3.8.1. Algemeen	84
3.8.2. Onderzoeksresultaten	84
3.8.3. Conclusies	90
3.9. Het parlement	93
3.9.1. Algemeen	93
3.9.2. Onderzoeksresultaten	93
3.9.3. Conclusies	96
Noten bij hoofdstuk 3	98
 4. <u>Terugkoppeling</u>	 103
4.1. Inleiding	103
4.2. Institutionele knelpunten	103
4.3. Knelpunten in de procesgang	104
4.4. Knelpunten in de besturing	105
4.5. Tenslotte	105
 5. <u>Besluit</u>	 107
5.1. Inleiding	107
5.2. Conclusies	107
5.3. Aanbevelingen	110
5.4. Slotopmerkingen	110
Noten bij hoofdstuk 5	113
 <u>Appendices</u>	 115
I. Departementale organisatiestructuur en organisatie van de interdepartementale beleidscoördinatie	115
II. Aantal vergaderingen van ministeriële coördinatie-organen 1978-1980	120
III. Lijst van geïnterviewde personen	124

Samenvatting

Deze achtergrondstudie bij het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst schetst een momentopname van het functioneren van de topstructuur van de rijksdienst. Onder het begrip topstructuur wordt een netwerk van functies en organen verstaan. De functies die in deze achtergrondstudie aan bod komen zijn die van minister-president, minister, minister zonder portefeuille, staatssecretaris en coördinerend bewindspersoon. Daarnaast besteedt de studie aandacht aan het functioneren van ministerraad, onderraden, meer informele beleidscoördinatie, departementale toppen en de relatie topstructuur-parlement. De belangrijkste empirische basis waarop de studie is gegrond bestaat uit interviews met (ex-)bewindspersonen en (ex-)topambtenaren.

Na het inleidende hoofdstuk waarin onder andere de onderzoeksbronnen en -methoden worden toegelicht volgt een hoofdstuk met theoretische uitgangspunten (hoofdstuk 2). Daarin worden drie benaderingswijzen voor onderzoek naar het functioneren van de topstructuur uitgewerkt. Dat zijn respectievelijk een institutionele benadering, waarbij de aandacht op het specifieke functioneren van organen en functies is geconcentreerd; een procesbenadering, die op de bijdrage van functies en organen aan zich voltrekkende beleidsprocessen attendeert; en een bestuursbenadering, waarmee de bestuurlijke verantwoordelijkheden van de topstructuur voor een goede beheersing van beleidsvormingsprocessen worden benadrukt.

Aan het slot van dit hoofdstuk worden een aantal aandachtspunten geformuleerd, met behulp waarvan - vanuit de drie theoretische ingangen - een waardering van het functioneren van de topstructuur plaats kan vinden.

Hoofdstuk 3 geeft de door middel van verschillende onderzoeksmethoden - maar hoofdzakelijk uit interviews met bewindspersonen en topambtenaren - verkregen onderzoeksresultaten weer. Deze onderzoeksresultaten worden per orgaan respectievelijk functie gerapporteerd. In hoofdlijnen luiden zij als volgt:

De ministerraad besteedt te weinig aandacht aan hoofdlijnen van beleid en beleid op langere termijn. Voorzieningen voor een ook inhoudelijk politieke voortgangscontrole ontbreken. Het aantal deelnemende bewindspersonen zou teruggebracht moeten worden. Een kernkabinet in formele zin lijkt gezien de politieke en staatsrechtelijke marges vooralsnog onwenselijk.

Dat de functie van minister-president zich in het afgelopen decennium scherper is gaan aftekenen ervaren de meeste respondenten als positief. Een formele bekrachtiging van die sterkere positie wordt echter politiek onhaalbaar geacht. Veeleer verdient het aanbeveling het ondersteunend apparaat dat de minister-president ten dienste staat uit te breiden.

Ook in de zogenaamde onderraden van de ministerraad worden hoofdlijnen en lange termijn aspecten nogal eens uit het oog verloren. Het aantal deelnemende ambtenaren met een departementale oriëntatie zou beperkt moeten worden. Ministeriële commissies zijn vooral voor de aanpak van moeilijke problemen met een tijdelijk karakter bruikbaar. Een belangrijk deel van de respondenten pleit ervoor méér in kleine kring op te lossen.

Het verschijnsel coördinerend bewindspersoon heeft duidelijk ingang in de rijksdienst gevonden. Velen spreken zelfs van "wildgroei". Door een wazige afbakening van taken en bevoegdheden en onvoldoende ondersteuning is de positie van een coördinerend bewindspersoon meestal te zwak om de hem toegewezen verantwoordelijkheid - voor een goede interdepartementale beleidsvoorbereiding - te kunnen waarmaken. Versterking van zijn positie stuit echter op weerstanden van politieke aard.

De bijdrage die bewindspersonen aan het departementale beleidsproces leveren draagt veelal een weinig systematisch karakter. Voorzieningen voor een goede procesbeheersing en beleidsevaluatie ontbreken dan ook nagenoeg geheel. Prioriteiten, door bewindspersonen aan het begin van hun ambtstermijn gesteld, spelen na verloop van tijd slechts een ondergeschikte rol. De wijze waarop bewindspersonen hun werktijd - gemiddeld zo'n zeventig uur per week - over verschillende aandachtsvelden verdelen, verdient, gelet op de spanning tussen departementale en kabinetsverantwoordelijkheid, kritische aandacht.

Staatssecretarissen bekleden een weinig benijdenswaardige positie. Hoewel de staatssecretaris in de machtsverhoudingen tussen coalitiepartners een belangrijke rol kan spelen is zijn status verre van duidelijk. Het verdient aanbeveling na te gaan of invoering van het instituut van de staatssecretaris-onderminister mogelijk is. Dat zou ook een zinvolle bijdrage aan een taakverlichting van de minister kunnen leveren. Een goede verstandhouding tussen de bewindspersonen op eenzelfde departement is eveneens belangrijk.

Naar veler opvatting kan het instituut minister zonder portefeuille worden afgeschaft. Een betere taakverdeling tussen bewindspersonen of het benoemen van een extra staatssecretaris kan de hieruit voortvloeiende extra werklast per bewindspersoon ondervangen. Ook met het oog op een beperking van de omvang van de ministerraad is het opheffen van het instituut nuttig.

Binnen de departementale top - bewindspersonen én topambtenaren - is de aandacht voor systematisch management gering, ondanks de vele tijd die bewindspersonen aan het eigen departement besteden. Men bezigt een veelheid aan overlegvormen, zonder dat duidelijk is waartoe het overleg dient te leiden. De band die tussen beleids- en beheersaspecten wordt gelegd is, ook op departementaal niveau, zwak.

Bewindspersonen en topambtenaren verwijten het parlement dat het onvoldoende aandacht voor hoofdlijnen heeft en zich te veel concentreert op korte termijn aangelegenheden waarmee politiek voordeel kan worden behaald. Betrokkenen aan de zijde van het parlement betogen dat het omgekeerde het geval is. Er lijkt derhalve sprake van een nogal stereotype, enigszins negatieve wederzijdse beeldvorming die belemmerend op het functioneren van het stelsel kan inwerken.

In het vierde hoofdstuk wordt - op grond van de in hoofdstuk 2 gekozen theoretische uitgangspunten - een waardering van het functioneren van de topstructuur gegeven. Daaruit komen als belangrijkste verstoringen het gebrek aan aandacht voor organisatorische en management aspecten van beleidsvoering en een geringe bestuurskracht naar voren.

De aanbevelingen in hoofdstuk 5 zijn mede bedoeld om deze verstoringen op te heffen. Dat men daartoe harde politieke, staatsrechtelijke en maatschappelijke randvoorwaarden dient te doorbreken wordt in de slotopmerkingen aangegeven. Ook het persoonlijke element - op het niveau van de topstructuur hangt zeer veel af van de personen die de verschillende functies bekleden - speelt daarbij een rol. Een eerste stap naar verbetering van het functioneren van de topstructuur kan, naar de mening van de onderzoekers, in het politiseren van de discussie rondom de vormgeving van het openbaar bestuur liggen.

Tenslotte worden in een drietal appendices achtereenvolgens een eenvoudige toelichting op de gebruikte terminologie (appendix I), een opsomming van ministeriële coördinatieorganen (appendix II), en een lijst met namen van geïnterviewde personen gegeven (appendix III).

Als losse bijlage bij deze achtergrondstudie verschijnt een 'Overzicht coördinerende taken van bewindspersonen, zoals deze per 1 augustus 1980 door de commissie zijn geïnventariseerd.

1. Inleiding

1.1. Voorgeschiedenis

In haar eerste rapport kondigde de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (hierna aan te duiden als "de Commissie" of: "de CHR") aan dat er in de door of namens haar te verrichten onderzoeken aandacht zou worden besteed aan het functioneren van de politiek-ambtelijke top. (1) De Commissie had daarbij zowel het oog op de toppen van de afzonderlijke departementen als op organen met een bovendepartementaal karakter, zoals onderraden en ministerraad.

Dit bleek ook uit haar tweede rapport, waarin de Commissie aangaf dat naast een onderzoek naar het functioneren van departementale toppen ook een onderzoek naar de coördinatiestructuur op bovendepartementaal niveau was gestart. (2) Hoewel dit laatste deelonderzoek, ook naar het oordeel van de Commissie, slechts een beperkt en schetsmatig karakter zou kunnen dragen, heeft het toch tot deze achtergrondstudie geleid.

1.2. Onderzoeksdoel

In dit rapport staat het functioneren van de politieke en ambtelijke top van de rijksdienst centraal. Specifieke organen en functies, zoals ministerraad, coördinerend bewindspersoon en staatssecretaris passeren de revue.* Conform de door de Commissie verstrekte onderzoeksoopdracht geven wij een min of meer systematische beschrijving van het functioneren van de topstructuur en schetsen wij een aantal daarin optredende verstoringen.

Gelet op de betrekkelijk korte periode (zes maanden) waarin dit onderzoek zijn beslag moest krijgen, heeft het het karakter van een terreinverkenning. Daarnaast is het een momentopname. De rijksdienst is, ook wat betreft haar organisatorische vormgeving, in beweging en dat geldt evenzeer voor de verhoudingen binnen de politiek-ambtelijke top.

(1) De nummering tussen haken verwijst naar de noten die aan het slot van elk hoofdstuk zijn opgenomen.

* In deze achtergrondstudie wordt gebruik gemaakt van een aantal begrippen die, voor diegene die niet met het functioneren van de rijksdienst op de hoogte is, wellicht moeilijk te plaatsen zijn. Appendix 1 bevat daarom een toelichting op de gehanteerde terminologie.

Deze achtergrondstudie heeft dus zijn beperkingen. Dit neemt niet weg dat naar een zekere objectivering en controleerbaarheid is gestreefd. Zowel vanuit wetenschappelijk oogpunt als vanuit de positie van de Commissie was dat wenselijk. Voor een weloverwogen advisering over de rijksdienst is een genuanceerd en samenhangend inzicht in het functioneren van de topstructuur niet onbelangrijk. Deze studie poogt aan het verwerven van dat inzicht een bijdrage te leveren.

1.3. Raakvlakken met andere achtergrondstudies

De onderhavige problematiek vertoont raakvlakken met onderzoeksterreinen die in andere namens de Commissie uitgevoerde deelonderzoeken aan de orde komen. Ten opzichte van drie van deze deelonderzoeken willen wij onze positie aangeven.

Met het onderzoek van Maas en Kooiman naar het functioneren van departementale toppen bestaat in zoverre overeenkomst dat ten dele van eenzelfde onderbouwing (een besturingsmodel) is uitgegaan. De uitwerking van dit onderzoek verschilt echter zowel in methodologisch als onderzoekstechnisch opzicht van het onze. "De departementen onder druk" is gebaseerd op een enquête onder top- en beleidsambtenaren, waarmee de onderzoekers verstoringen in met name het departementale functioneren trachtten op te sporen. (3)

Ook de door Kottman uitgevoerde achtergrondstudie naar interdepartementale coördinatie vertoont overeenkomsten én verschilpunten met de onze. De topstructuur vormt eveneens de top van de interdepartementale coördinatiepyramide. In het onderzoek van Kottman staat de ambtelijke component van de beleidsafstemming centraal, terwijl in ons deelonderzoek de aandacht primair op het bewindspersonen-niveau is gericht. Dat er een zekere overlapping tussen beide deelrapporten bestaat, valt echter niet te ontkennen. Kottman bouwt in zijn betoog als het ware op van het ambtelijke naar het politieke niveau; wij doen in het navolgende enkele malen het omgekeerde. (4)

Wat onderwerp betreft vertoont onze achtergrondstudie de meeste verwantschap met die van Tjeenk Willink. Tjeenk Willink geeft een min of meer systematische opsomming van de obstakels die een samenhangend regeringsbeleid in de weg kunnen staan. Hij doet dat vanuit twee "politico-logische" invalshoeken: politieke meerderheidsvorming en maatschappelijke steun. (5)

Wij gaan uit van een meer bestuurskundige benadering.

Onze achtergrondstudie richt zich met name op de organisatorische vormgeving van het collectieve deel van de politiek-ambtelijke top.

Meer individuele aspecten komen echter ook aan de orde. De grenzen tussen collectief en individueel functioneren zijn moeilijk te trekken: er bestaat een duidelijke wisselwerking. Toch wordt, gelet op de onderzoeksopdracht, het departementaal functioneren van bewindspersonen en topambtenaren als secundair gezien. De nadruk ligt in deze studie op het collectieve element, zoals dat tot uiting komt in het functioneren van ministerraad, minister-president, coördinerend bewindspersoon enzovoorts.

1.4. Historisch perspectief

De in deze achtergrondstudie aangeroeerde materie is al eerder onderwerp van advisering en onderzoek geweest. Van de zijde van de centrale overheid hebben zowel de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (de commissie Van Veen), de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) als de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Mitaco) hun licht over het functioneren van de topstructuur laten schijnen. (6)

In deze paragraaf geven wij een kort overzicht van de aanbevelingen die de commissie Van Veen, de WRR en de Mitaco over het onderwerp topstructuur hebben geformuleerd.

De commissie Van Veen deed dat het meest uitgebreid. In haar rapport gaat zij in op de interdepartementale werkverdeling en coördinatie, de inhoud van de ministeriële taak en de vorming van het regeringsbeleid. Daarnaast presenteert zij een algemeen coördinatiemodel - dat ook vandaan nog als grondslag voor de interministeriële en interdepartementale beleidsvorming dient - en behandelt zij een aantal mogelijkheden om tot een verlichting van de ministeriële taak te komen.

De in verband met ons onderzoek belangrijkste aanbevelingen van de commissie Van Veen luiden als volgt: (tussen haken gaan wij in op de mate waarin deze al dan niet verwezenlijkt zijn)

- De *zorg voor de ontwikkelingssamenwerking* zou aan de minister van Buitenlandse Zaken moeten worden opgedragen. (7)
(Aan deze aanbeveling is nimmer gehoor gegeven.)
- Nieuwe procedures voor het voorbereiden van kabinetsbeslissingen en een versterking van haar secretariaat zouden de werking van de *ministerraad* moeten verbeteren. (8)
(Dergelijke procedures alsmede een uitbreiding van het secretariaat zijn op een enkel detail na gerealiseerd.)
- Het functioneren van *onderraden* zou verbeterd moeten worden door het aantal politieke en ambtelijke deelnemers zoveel mogelijk te beperken, door de vergaderefficiëncy op te voeren en door de ambtelijke beleidsvoorbereiding - onder verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon - beter te structureren. Tevens pleit de commissie Van Veen voor instelling van een tweetal nieuwe onderraden: één op het terrein van het wetenschapsbeleid en één voor de welzijnszorg. (9)
(Beide onderraden zijn er al vrij snel gekomen. Een beperking van het aantal deelnemers blijft echter in de praktijk moeilijk te realiseren. Ook de beleidsvoorbereiding verschilt nog steeds van onderraad tot onderraad, hetgeen overigens geen slechte zaak behoeft te zijn).
- Invoering van het instituut van de *coördinerend bewindspersoon* zou de totstandkoming van een gecoördineerd beleid moeten bevorderen. De afzonderlijke departementen zouden echter de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering blijven houden. (10)
(De coördinerend bewindspersoon is inmiddels een bekende, zij het soms wat mistige figuur in ons staatsbestel. De commissie Van Veen had een wat andere ontwikkeling voor ogen dan zich thans heeft voltrokken. Zij stelt zich in haar rapport voor het aantal coördinerende taken, waarvoor een coördinerend bewindspersoon zou worden aangewezen, beperkt te houden. Per 1 augustus 1980 waren er echter 69 coördinerende taken, verspreid over 25 bewindspersonen.)
- De commissie Van Veen is voorts van mening dat de *minister-president* meer bevoegdheden dient te krijgen. Deze zouden vooral betrekking moeten hebben op zijn coördinerende rol ten aanzien van het algemeen regeringsbeleid, bijvoorbeeld in zijn positie als voorzitter van de ministerraad.

Zij stelt ook voor de minister-president de bevoegdheid te geven om taakverschuivingen tussen departementen tot stand te brengen. Ook een uitbreiding van het departement van Algemene Zaken lijkt de commissie Van Veen wenselijk. (11)

(In de praktijk blijkt dat de positie van de minister-president in het afgelopen decennium relatief versterkt is. Het departement van Algemene Zaken is aanzienlijk gegroeid. (12) De bevoegdheid tot het in gang zetten van taakverschuivingen heeft de minister-president niet, of althans formeel niet, gekregen. (13))

De hiervoor aangeduide aanbevelingen van de commissie Van Veen mogen niet los worden gezien van het algemene coördinatiemodel waarop zij haar adviezen baseert.

De commissie Van Veen adviseert een structuur waarbij een door de minister-raad aangewezen coördinerend bewindspersoon, verantwoordelijk gesteld wordt voor de *totstandkoming* van een *gecoördineerd* overheidsbeleid. Onder zijn/haar verantwoordelijkheid dient het beleid ambtelijk interdepartementaal voorbereid te worden, waarna het eerst in de onderraad van het desbetreffende beleidsterrein aan de orde zou moeten komen, om vervolgens ter definitieve vaststelling aan de ministerraad te worden voorgelegd. De coördinerende rol van de minister-president komt in dit advies tot uitdrukking in de verantwoordelijkheid voor een goede gang van zaken in en met betrekking tot onderraden en ministerraad.

Het bovenomschreven coördinatiemodel is in grote lijnen ingevoerd. Eén suggestie van de Commissie Van Veen is echter een suggestie gebleven: het zogenaamde *Centraal beleidsorgaan*.

- In de optiek van de commissie Van Veen zou in het coördinatiemodel ook plaats zijn voor een aan de coördinerend bewindspersoon gekoppeld, van de verschillende departementen *onafhankelijk ambtelijk orgaan*, dat zich op het gebied van de coördinerende taak met wetenschappelijk onderzoek, planning en secretariële ondersteuning zou moeten bezighouden. Dit om de totstandkoming van een samenhangend overheidsbeleid te bevorderen. (14)

(Een dergelijk Centraal beleidsorgaan is nooit ingevoerd. Wel zijn er inmiddels een aantal departementale onderdelen die zich (ook) met ondersteuning van een coördinerend bewindspersoon bezig houden. (15))

- Ook de mogelijkheden tot instelling van een zogenaamd *kernkabinet* komen in het rapport van de Commissie Van Veen ter sprake. Een viertal modellen voor een kernkabinet worden behandeld.

Uiteindelijk komt zij echter tot de slotsom dat het, ook met het oog op kabinetsformaties, niet verstandig zou zijn het beginsel dat alle ministers op voet van gelijkheid het kabinet vormen, te verlaten. (16)

(Een informeel kernkabinet voor een bepaald beleidsterrein is in de loop der tijd wel ontstaan. Via de sociaal-economische vierhoek van het kabinet Den Uyl kwam het tot vijf bestekministers in het kabinet Van Agt. (17))

- Ten einde *een verlichting van de taken van de minister te bewerkstelligen* bepleit de commissie Van Veen onder andere invoering van de constructie van de staatssecretaris-onderminister en een versterking van de positie van de hoogste departementale ambtenaar, de secretaris-generaal. (18)

De staatssecretaris-onderminister zou de minister bij politiek minder

belangrijke zaken kunnen vervangen in de Kamer en zich met de voortgang van de interdepartementale coördinatie bezighouden. Daartoe acht de commissie Van Veen een gelijke politieke kleur van minister en staatssecretaris van groot belang. Dit met het oog op een goede samenwerking. (Staatssecretarissen-tevens-onderministers zijn formeel nooit benoemd. Feitelijk kan het natuurlijk wel voorkomen dat de onderlinge taakverdeling tussen minister en staatssecretaris zodanig is, dat de laatste vrijwel de rol van onderminister vervult. Over de gelijke politieke kleur van beide bewindspersonen is, met name in verband met kabinetsformaties, in het verleden wel wat te doen geweest. Men denke bijvoorbeeld aan de zogenaamde "waakhondconstructie". (19) Ook in de positie van de secretaris-generaal zijn wel veranderingen opgetreden. Formeel verschilt deze echter niet van die van een directeur-generaal. De constatering van de commissie Van Veen dat een secretaris-generaal gelijk is aan een directeur-generaal blijft gehandhaafd.)

- Een algemeen punt dat tenslotte de aandacht verdient is de nadruk die de commissie Van Veen op het procedurele belang van *de constituerende vergadering* van een nieuw aantredend kabinet legt. Naar haar oordeel vormt deze vergadering bij uitstek de gelegenheid om procedurele en organisatorische afspraken te maken en uit te werken. (20)

Dat wij zo uitvoerig bij de denkbeelden van de commissie Van Veen stilstaan heeft twee redenen. Een eerste reden is dat deze commissie zeer grondig en evenals de CHR vanuit een bepaald denkmodel een aantal belangrijke aspecten van het functioneren van de politiek-ambtelijke top heeft behandeld. Een tweede en wellicht belangrijker motief ligt in de omstandigheid dat een beschouwing over haar aanbevelingen tevens een goede illustratie van de dynamiek in de ontwikkeling van het denken over de topstructuur vormt. Enerzijds valt namelijk op dat de problemen die men in het heden signaleert niet afwijken van hetgeen tien jaar geleden als problematisch werd ervaren; anderzijds blijkt toch dat er in het afgelopen decennium een aantal belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, zoals de sterke uitbreiding van het aantal coördinerende taken en het ontstaan van een informeel kernkabinet voor een bepaald beleidsterrein.

De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) is veel minder uitvoerig op de problematiek van de interministeriële coördinatie en beleidsvorming ingegaan. In haar rapport "De organisatie van het openbaar bestuur" geeft de WRR een beschrijving van de werking van de bestaande coördinatiestructuur en doet zij een aantal vrij algemene aanbevelingen, die hoofdzakelijk betrekking hebben op te verrichten vervolgonderzoek. Zo benadrukt de Raad onder andere de noodzakelijkheid van een goede afbakening van de taken der onderraden en stelt zij een evaluatie van het bestaande coördinatiemodel voor. (21)

Tenslotte heeft ook de Mitaco zich over de onderhavige problematiek uitgelaten. De positie van de coördinerend bewindspersoon, taken en werkwijze van onderraden, de organisatie van beleidsvorming op een aantal terreinen van overheidsbeleid, beschouwingen over departementale herindeling, de minister zonder portefeuille en de staatssecretaris en de verschillende rollen van de individuele minister zijn ook door de Mitaco aan de orde gesteld. Concrete aanbevelingen en conclusies bevat haar rapport slechts weinig. (22)

Mede naar aanleiding van het rapport van de Mitaco zijn er inmiddels taakbeschrijvingen voor de diverse onderraden vastgesteld. (23)

Al met al zet de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst met haar advisering over dit onderwerp een ontwikkeling voort. Adviezen leiden echter, ook als zij over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst handelen, niet altijd tot concrete maatregelen.

Een aantal voorstellen van de commissie Van Veen, de WRR en de Mitaco zijn immers niet of nog niet gerealiseerd.

Dat kan op zich al voldoende reden zijn om na te gaan welke aanbevelingen anno 1981 wel te verwezenlijken zijn.

In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 zullen wij, indien toepasselijk, aan de uitspraken van deze "voorgangers" van de CHR refereren.

1.5. Werkwijze en gebruikte onderzoeksbronnen

In dit onderzoek is van verschillende informatiebronnen en onderzoekstechnieken gebruik gemaakt. Interviews met (ex-)bewindspersonen en (ex-)topambtenaren hebben het meeste empirisch materiaal opgeleverd. De totstandkoming van een goede en hanteerbare interviewvragenlijst heeft dan ook vrij veel aandacht gekregen. (24) Het onderzoek was in vier fasen onderverdeeld. In de eerste fase is een probleemstelling ontwikkeld en heeft literatuurstudie plaatsgevonden. Aansluitend is in de tweede fase middels een serie proefinterviews met ambtenaren op verschillende departementen getracht probleemstelling en conceptueel kader te vertalen in een bruikbare vragenlijst. Deze fasen droegen een duidelijk "trial-and-error" karakter. Vervolgens zijn de leden van de Commissie, soms ondersteund door de onderzoekers, met de vragenlijst op pad gegaan. In de periode half augustus tot en met oktober 1980 zijn een aantal interviews gehouden waarvan er ten behoeve van deze studie 46 verwerkt konden worden. De samenstelling van deze groep respondenten geven wij in tabel 1.1. weer.

Tabel 1.1. Samenstelling respondenten CHR-interviews

minister	16
staatssecretaris	4
topambtenaar	15
ex-minister	7
ex-staatssecretaris	2
ex-topambtenaar	2
totaal	46

Het secretariaat van de Commissie en de onderzoekers vervaardigden ieder een aantal interviewverslagen. Deze verslagen werden in het algemeen niet ter inzage aan de respondenten aangeboden. De gesprekken namen van één tot drie en een half uur in beslag.

De verwerking van de onderzoeksgegevens, de interpretatie van één en ander en het schrijven van het concept-rapport vond in de vierde fase plaats.

Naast deze "top-interviews" is een aantal andere informatiebronnen geraadpleegd.

a. Interviews met de secretarissen van een drietal onderraden.

De onderzoekers hebben in gesprekken met de secretarissen van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (RROM), de Welzijnsraad (WR) en de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA) het functioneren van deze onderraden en het proces van beleidsvorming op de betreffende beleidsterreinen doorgesproken.

De hieruit verkregen informatie is met name in de paragraaf over het functioneren van de onderraden verwerkt.

b. Interviews met de secretaris en drie van de vier adjunct-secretarissen van de ministerraad. Het functioneren van de ministerraad en het op het ministerie van Algemene Zaken gehanteerde systeem van voortgangswaarneming ten aanzien van het regeringsbeleid kwamen in deze gesprekken aan de orde. Zij zijn hoofdzakelijk gebruikt om de paragraaf over het functioneren van de ministerraad mede te onderbouwen.

c. Een schriftelijke enquête naar de coördinerende taken van bewindspersonen.

De Commissie heeft bij alle departementen geïnformeerd naar het aantal en de aard van de door de departementale bewindspersonen uitgeoefende coördinerende taken. Dit resulteerde in een uitgebreide inventarisatie van deze coördinerende taken. Hieraan ontleende informatie komt in de paragraaf over de coördinerend bewindspersoon aan bod. (25)

d. Een onderzoek naar knelpunten in de relatie tussen parlement en rijkdienst, zoals deze worden gepercipieerd door betrokkenen aan de kant van het parlement. Dit onderzoek werd uitgevoerd door mevrouw A.H. Sebus in samenwerking met de Commissie (26) De bevindingen van dit onderzoek hebben wij gebruikt in een korte paragraaf over het parlement als aanvulling op de uit de interviews naar voren gekomen gegevens.

e. Gegevens afkomstig van het secretariaat van de ministerraad en van de secretariaten van REA, RROM en WR, ontleend aan agenda's, besluitenlijsten en, in het geval van de onderraden, koppen van notulen.

Deze documentenanalyses dienden in eerste instantie als voorbereiding op de vraaggesprekken met de secretarissen van deze organen. De analyses hadden betrekking op de periode 1976-1979. In de gesprekken met de secretarissen bleek echter dat niet alle aldus verkregen informatie relevant voor dit onderzoek was. Het materiaal is daarom slechts gedeeltelijk in de tekst van hoofdstuk 3 verwerkt.

f. Een enquête naar de tijdsbesteding van bewindspersonen en (ex-)bewindspersonen die bij de CHR-vraaggesprekken betrokken waren. Zeven bewindspersonen retourneerden het enquêteformulier, te weten vier ministers, een ex-minister en twee staatssecretarissen.

De gegevens over de tijdsbesteding van de zes zittende bewindspersonen zijn door de onderzoekers vergeleken met de resultaten van een gelijksoortige enquête die J. Kooiman (zie ook onder i) enkele jaren geleden onder 18 ex-bewindspersonen van het kabinet Den Uyl heeft gehouden. Een en ander wordt in paragraaf 3.6 gepresenteerd en nader toegelicht.

g. Een in opdracht van de Commissie vervaardigde secundaire analyse van het onderzoek "Haagse machten". (27) De hieruit gedestilleerde gegevens zijn gebruikt bij de paragraaf over het functioneren van de individuele bewindspersoon in het beleidsproces.

h. Twijnstra Gudde N.V. Management Consultants hebben in opdracht van de Commissie een achttal veldwerkstudies bij vier verschillende organisatorische eenheden binnen de rijkdienst uitgevoerd. Deze veldwerkstudies hadden evenals "Haagse machten" betrekking op de totstandkoming van concrete (beleids)maatregelen, die grotendeels binnen de competentie van de betreffende eenheid (veelal een directie) vielen. Ook hier zijn de door ons op basis van dit materiaal getrokken conclusies gebruikt ter

onderbouwing van de paragraaf over de individuele bewindspersoon en zijn rol in de totstandkoming van (departementaal) beleid. (28)

- i. Enkele jaren geleden heeft J. Kooiman in vraaggesprekken met vrijwel alle ex-bewindspersonen van het kabinet Den Uyl een aantal ook voor dit onderzoek relevante vragen aan de orde gesteld. Een aantal verslagen hebben wij aan een analyse onderworpen. De bewindspersonen die in de ons ter beschikking staande interviewverslagen aan het woord komen, vormen echter geen evenredige afspiegeling van de politieke verhoudingen in het kabinet Den Uyl. Partijpolitiek gezien is "links" in de verslagen oververtegenwoordigd. Niet alleen vanwege het geringe aantal moeten de op basis van deze verslagen getrokken conclusies dus met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Toch is de mogelijkheid om opvattingen van bewindspersonen van verschillende kabinetten over het "eigen" kabinet te vergelijken te interessant om er zonder meer van af te zien. Een dergelijke vergelijking biedt immers de mogelijkheid om "bestuurlijke" aan "politieke" opvattingen te koppelen. (29)
- j. Ten behoeve van de discussie in de Commissie hebben Maas en Tchernoff een beknopt onderzoek naar de onderlinge relatie tussen departementale politieke en ambtelijke toppen verricht. Zij voerden daartoe onder andere vraaggesprekken met de hoofden van het bureau van de secretaris-generaal - of vergelijkbare functionarissen - op een zestal departementen. (30) De voorlaatste paragraaf van hoofdstuk 3 is een bewerking van hun onderzoekverslag.

In hoofdstuk 3 geven wij in iedere paragraaf aan, aan welke informatiebron de gepresenteerde gegevens ontleend zijn. Daar gaan wij ook in op de wijze waarop deze informatiebronnen tijdens onderzoek en verslaglegging zijn gehanteerd.

1.6. Indeling van het rapport

Deze achtergrondstudie is als volgt ingedeeld.

Na dit inleidende hoofdstuk komen eerst de theoretische uitgangspunten en de onderzoeksbenadering aan de orde (hoofdstuk 2).

Vervolgens worden de onderzoeksresultaten, toegespitst op de organen en functies die in de topstructuur zijn te onderscheiden, gepresenteerd (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 vindt een terugkoppeling van de onderzoeksresultaten naar de begrippen van het conceptuele model plaats. Daarin worden de onderzoeksresultaten in hun onderlinge samenhang gezien.

Hoofdstuk 5 bevat een aantal conclusies, aanbevelingen en slotopmerkingen.

In de appendices zijn achtereenvolgens opgenomen

- een verduidelijking van een aantal in deze achtergrondstudie gebruikte kernbegrippen (appendix I)
- het aantal maken dat ministeriële coördinatieorganen de afgelopen jaren vergaderden (appendix II)
- een lijst met de namen van de geïnterviewde personen (appendix III)

De losse bijlage bij deze achtergrondstudie "Overzicht coördinerende taken van bewindspersonen" bevat een gesystematiseerde beschrijving van alle coördinatie-taken van bewindspersonen per 1 augustus 1980.

Noten bij hoofdstuk 1

- (1) Zou Thorbecke nu tevreden zijn?, rapport nummer 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, 1979, pp. 50-51.
- (2) Weinigen denken dat het goed gaat, rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, 1980, pp. 48-49.
- (3) A.J.J.A. Maas en J. Kooiman, De departementen onder druk, 's-Gravenhage, 1981.
- (4) R.H.P.W. Kottman, Interdepartementale coördinatie, 's-Gravenhage, 1981.
- (5) H.D. Tjeenk Willink, Regeren in een dubbelrol, 's-Gravenhage, 1980.
- (6) Zie Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie van Veen), Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, 's-Gravenhage, 1971; (Voorlopige) Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR), De organisatie van het openbaar bestuur, 's-Gravenhage, 1975; Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Mitaco), Tweede Kamer, zitting 1977, 14649, nrs. 1-2.
- (7) Commissie van Veen, p. XI.
- (8) Commissie van Veen, pp. 45-47.
- (9) Commissie van Veen, pp. 47-49 en pp. 73-74.
- (10) Commissie van Veen, pp. 55-56 en pp. 65-68.
- (11) Commissie van Veen, pp. 29-31.
- (12) Men vergelijk bijvoorbeeld de Staatsalmanak van 1980 met die van 1970: in 1969 telde het Kabinet van de minister-president 5 raadgevers, in 1979 zijn dat er 10. De toenmalige secretaris van de ministerraad, drs. J. Middelburg, werd in 1969 onder de ambtelijke adviseurs gerekend. In de Staatsalmanak van 1980 wordt het secretariaat van de ministerraad apart vermeld. Feitelijk groeide het aantal raadgevers dus met 150%.
- (13) Wel heeft de minister-president thans, krachtens het reglement van orde voor de ministerraad, de bevoegdheid om competentiegeschillen tussen bewindspersonen te beslechten. Zie Staatsblad 1979, 264, p. 12.
- (14) Commissie van Veen, pp. 67-70.
- (15) Zoals bijvoorbeeld de Centrale directie planning en coördinatie op CRM en de Directie coördinatie minderhedenbeleid i.o. (Directie culturele minderheden) op Binnenlandse Zaken.
- (16) Commissie van Veen, pp. 49-55.
- (17) Hier spelen twee onderscheidingen door elkaar. Het gaat niet alleen om een kernkabinet in informele zin, zodat geen formele onderschikking van (bepaalde) bewindspersonen plaatsvindt, maar ook om een kernkabinet voor een bepaald beleidsterrein. Als zodanig sluit deze constructie goed aan bij de gedachten die de Commissie van Veen destijds over het onderradenstelsel formuleerde. Zie Commissie van Veen, p. 47.
- (18) Commissie van Veen, pp. 82-90. Rosenthal gaat in een artikel in op de relatie tussen de positie van de secretaris-generaal en die van andere actoren in de departementale top. Hij presenteert voorts een aantal feitelijke gegevens over sociale en politieke kenmerken van deze hoogste departementale ambtenaar. U. Rosenthal, De secretaris-generaal, politisering of verambtelijking?, Acta Politica, 1973/3, pp. 343-377.
- (19) Over het fenomeen "waakhondconstructie" leze men bijvoorbeeld R.B. Andeweg, K. Dittrich en Th. van der Tak, Kabinetsformatie 1977, Leiden, pp. 82-84.

- (20) Bijvoorbeeld op p. 68 van haar rapport.
- (21) WRR, 1975, pp. 49-65.
- (22) Zie ook de brief waarin de toenmalige premier en voorzitter van de Mitaco, Den Uyl, het rapport aan de kabinetsformateur (eveneens Den Uyl) aanbood. (Brief van de voorzitter van de Mitaco, nr. 262960 d.d. 17 augustus 1977).
- (23) Zie bijvoorbeeld de Staatsalmanak 1979, pp. B1-B4.
- (24) Deze vragenlijst is niet als bijlage bij dit rapport opgenomen. Belangstellenden kunnen echter bij de onderzoekers (Interfaculteit Bedrijfskunde Delft) een exemplaar opvragen.
- (25) Deze inventarisatie zal als een losse bijlage bij deze achtergrondstudie worden gevoegd.
- (26) Op het moment dat deze achtergrondstudie gereed diende te zijn was het definitieve rapport van mevrouw Sebus nog niet beschikbaar. De bevindingen die wij in onze studie hebben verwerkt zijn ontleend aan concept-rapportages.
- (27) De secundaire analyse is uitgevoerd door N. Boerma, die ook bij het project "Haagse machten" zelf betrokken was. De analyse had tot doel om achtergrondmateriaal voor de verschillende achtergrondstudies te leveren. De maatregelen waarop de analyse betrekking had zijn de acht ook in "Haagse machten" genoemde:
- Voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven;
 - Bloedproef en ademtest bij verkeersdeelnemers;
 - De politietaak op Schiphol;
 - De wet selectieve investeringsregeling;
 - De prijzenbeschikking goederen en diensten 1976;
 - De industriebank LIOF;
 - Vormingswerk voor volwassenen;
 - De stichting bedrijfsfonds voor de pers.
- Zie uiteraard ook: J. van Putten (red.), Haagse machten, 's-Gravenhage, 1980.
- (28) Deze veldwerkstudies hadden betrekking op:
- Bij de Centrale directie landinrichtingsdienst (L & V):
 - . de ontwikkeling van het natuurreservaat "De Regulieren" in de ruilverkaveling in uitvoering "Lek en Linge";
 - . subsidiëring tuinbouwproject Klazienaveen II.
 - Bij de Directie overheidsperoneelszaken (BiZa):
 - . actief en passief kiesrecht van niet-georganiseerde ambtenaren in dienstcommissies;
 - . aanvangssalaris van jonge academici.
 - Bij de Directie instrumenten arbeidsvoorziening (SoZa):
 - . experimentele arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen;
 - . herziening wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten.
 - Bij de Directie bijstandszaken (CRM):
 - . het bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria;
 - . de erkenningsprocedure met betrekking tot Boddaert-tehuizen.
- Het gaat hier om interne rapporten ten behoeve van de Commissie.
- (29) Een zekere "overdrijving" ter linker- of ter rechterzijde kan zo'n vergelijking vergemakkelijken.
- (30) A.J.J.A. Maas en A. Tchernoff, "De politieke en de ambtelijke top in hun onderlinge relatie: kon Thorbecke dit bevroeden?", 's-Gravenhage, 1980, niet gepubliceerd. Dit rapport is vervaardigd ten behoeve van de discussie in de Commissie en wordt niet afzonderlijk gepubliceerd. De volgende departementen waren in het onderzoek betrokken: Binnenlandse Zaken; Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk; Justitie; Landbouw en Visserij; Sociale Zaken; Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Van het interviewen van betrokkenen op andere departementen is afgezien omdat deze departementen naar de opvattingen van Maas en Tchernoff een representatieve doorsnede van alle departementen vormen.

2. Theoretische uitgangspunten

2.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij de opzet en het karakter van deze studie in kort bestek weergegeven.

Het onderzoeksdoel formuleerden wij daarop aansluitend als volgt: het op systematische wijze opsporen van knelpunten in structuur en functioneren van de zogenaamde topstructuur van de rijksdienst en het geven van een beschrijving van dat functioneren.

Bij een wetenschappelijk onderzoek, hoe beknopt het ook moge zijn, hoort ons inziens een uiteenzetting over de conceptuele onderbouwing. Het conceptuele raamwerk - oftewel het arsenaal aan begrippen en veronderstelde samenhangen tussen die begrippen - dat voor onze onderzoeksactiviteit richtinggevend was, zal in het navolgende stapsgewijs toegelicht worden. (1)

Ons conceptueel model is gebaseerd op een drietal deels overlappende, maar desalniettemin verschillende invalshoeken, van waaruit ons object van onderzoek - structuur en functioneren van de topstructuur - beschouwd kan worden.

De overwegingen die aan deze meervoudige benadering ten grondslag liggen zullen wij in paragraaf 2.2 uiteenzetten.

Het aan de systeembenadering ontleende begrippenapparaat waarmee wij het functioneren van de topstructuur willen analyseren werken wij in paragraaf 2.3 uit.

Als eerste bouwsteen voor ons theoretisch kader behandelen wij in paragraaf 2.4 de zogenaamde institutionele benadering. Deze - in wezen - structurele optiek attendeert ons op het functioneren van de verschillende rollen en organen waaruit de topstructuur is opgebouwd en met name op de knelpunten daarin.

In paragraaf 2.5 gaan wij in op een invalshoek die daar als het ware haaks op staat: in de procesbenadering gaat het er niet om hoe de verschillende elementen van de topstructuur intern functioneren, maar concentreren wij ons op hun bijdrage aan het beleidsvormingsproces.

De derde conceptuele ingang poogt in zekere zin een koppeling tussen de institutionele en de procesbenadering te leggen. Bij deze zogenaamde besturingsbenadering staat namelijk de vraag centraal in welke mate de verschillende organen en rollen hun besturende functies ten aanzien van de rijksdienst en de zich daarin voltrekkende beleidsprocessen toereikend kunnen vervullen. In paragraaf 2.6 werken wij deze gedachte uit.

Wij sluiten dit hoofdstuk af met paragraaf 2.7, waarin wij vanuit de geschetste benadering een aantal aandachtspunten voor de empirische fase van het onderzoek formuleren.

2.2 Overwegingen voor een meervoudige benadering

De problematiek waarop dit onderzoek zich richt is, behalve door de "voorgangers" van de Commissie (zie paragraaf 1.4) in ons land niet eerder aan een min of meer systematisch onderzoek onderworpen. Ook een toepasselijk begripsmatig raamwerk ontbreekt tot op heden. Hiervoor zijn de volgende verklaringen denkbaar:

a. De ontoegankelijkheid van de materie

De voor een dergelijk onderzoek benodigde informatie is moeilijk verkrijgbaar. Het doen en laten van bewindspersonen en, in mindere mate, hun topambtenaren mag dan in het middelpunt van de journalistieke en (misschien ook wel) publieke belangstelling staan, hun handelen is toch dikwijls met een waas van geheimhouding en ondoorzichtigheid omgeven. Het "geheim van het Catshuis" kan voor de (wetenschappelijke) onderzoeker een moeilijk te nemen barricade vormen. (2)

b. Het vrijwel ontbreken van theorievorming

Hoewel uit bijvoorbeeld de organisatieliteratuur wel een aantal onderscheidende begrippen bekend zijn, zijn deze ons inziens toch te globaal om recht te doen aan de verschillende aspecten van beleidsvorming bij de centrale overheid.

Een bekend onderscheid is dat tussen de doelstellingbepalende en de doelstellingverwezenlijkende functie. De doelstelling van (inter)departementale beleidsvorming is de totstandkoming van doelstellingen. En dat is een politiek proces, waarvan de politieke dimensie in de terminologie van deze tweedeling vrijwel buiten beschouwing blijft. (3) Dergelijke onderscheidingen kunnen naar onze mening dan ook niet als referentiekader voor een systematisch knelpuntenonderzoek dienen. Ook de bestuurskundig/politicologische literatuur biedt wat dit betreft uiteindelijk weinig aanknopingspunten.

Normatief getinte literatuur, al dan niet gebaseerd op empirisch onderzoek, is wel beschikbaar, maar behandelt in het algemeen slechts een onderdeel van de totale topstructuur. (4) Een rijke schakering aan theoretische gezichtspunten is bepaald niet voorhanden.

c. Het politieke aspect van bestuurlijke organisatie

Deze problematiek is gesitueerd op het diffuse grensvlak tussen politiek en bestuur. Anders geformuleerd: de mate waarin een bepaald fenomeen al dan niet als knelpunt wordt gedefinieerd is niet slechts een bestuurlijke aangelegenheid, maar heeft ook een politiek aspect. Knelpunten bestaan immers niet slechts vanuit een strikt "technisch" standpunt, maar zijn ook object van politieke of beleidsmatige waardering. Politiek, beleid en bestuur zijn wellicht analytisch te onderscheiden, in de praktijk van de beleidsvoering zijn zij naar onze mening vrijwel onlosmakelijk met elkaar vervlochten.

De consequenties zijn duidelijk: in een onderzoek als het onze kunnen gemakkelijk politieke of beleidskeuzes worden ondergeschoven. Deze kunnen zowel achter de wijze waarop het onderzoeksprobleem begripsmatig wordt

benaderd als in de "objectivering" van de door respondenten of onderzoekers gesignaleerde knelpunten schuilgaan.

Geen enkele organisatiestructuur of procedure fungeert immers politiek- of beleidsneutraal. Iedere organisatorische voorziening legt aan het politieke bedrijf zowel mogelijkheden als beperkingen op. Evenals ook het omgekeerde uiteraard het geval is. Het politieke element - de impliciete keuze - kan uit een onderzoek als het onze moeilijk geweerd worden. (5)

Met dit onderzoek pretenderen wij geenszins de leemten die op deze drie terreinen bestaan in te vullen. Onze onderzoeksactiviteit had immers, mede gelet op de ervoor beschikbare tijd, het karakter van een verkennende analyse.

Voor wat betreft het derde terrein, het meespelen van de politieke component willen wij nog de volgende opmerkingen maken.

Het conceptuele raamwerk van ons onderzoek bestaat uit drie in principe betrekkelijk neutrale analytische ingangen. Door de wijze waarop men deze ingangen aan elkaar koppelt en operationaliseert wordt die neutraliteit echter opgeheven. Onderzoekers dienen naar onze mening het normatieve in hun conceptuele onderbouwing duidelijk naar voren te brengen.

Het normenstelsel dat aan onze benadering ten grondslag ligt bestaat uit twee elementen.

In de eerste plaats gaan wij ervan uit dat de topstructuur tot taak heeft om de beleidsvorming, zoals die zich binnen en tussen eenheden in de rijksdienst ontwikkelt, te besturen. De politiek-ambtelijke top is er, met andere woorden, om initiatieven te ontplooiën, lijnen uit te zetten, te kiezen en de goede voortgang van de werkzaamheden te (doen) bewaken.

Maar besturen alleen is in onze visie niet voldoende. Het gaat telkens om de totstandkoming van beleid. Ook aan de kwaliteit van dat beleid moeten eisen gesteld worden. Daarvoor sluiten wij aan bij de gedachten die Mayntz en Scharpf hierover formuleren. Zij stellen dat er in de westerse politieke stelsels grote behoefte is aan meer actief in plaats van reactief overheidsbeleid. (6) Dit betekent concreet dat de overheidsorganisatie en meer in het bijzonder de topstructuur dient te zijn toegesneden op het voeren van complex, lange termijn, sturend en autonoom beleid. (7) Vanuit deze gezichtspunten hebben wij deze achtergrondstudie opgezet.

2.3 Begripsomschrijving

In deze paragraaf behandelen wij een aantal systeembegrippen en perken wij ons onderzoeksveld af.

De topstructuur, zoals wij de politieke en ambtelijke top van de gehele rijksdienst tot nu toe genoemd hebben, kan gezien worden als een onderdeel van het politiek-bestuurlijke systeem, dat op zijn beurt weer als een subsysteem van het maatschappelijk systeem "de Nederlandse samenleving" kan worden opgevat.

Uit deze omschrijving blijkt al dat wij onze onderzoeksterminologie ten dele baseren op de systeem benadering, hetgeen overigens een zekere vertekening van de werkelijkheid met zich meebrengt. (8)

Het politiek-bestuurlijke systeem omvat een veelheid van actoren die met elkaar in relatie ofwel interactie staan. Het hangt van de doeleinden van de analyse af welke actoren men nog wel en welke men niet

meer binnen de grenzen van het te bestuderen systeem wenst te plaatsen. Ook de (organisatorische) eenheid die men als bouwsteen van het systeem wil beschouwen, kan op pragmatische overwegingen gekozen worden. Een en ander geldt voor elke afbakening, dus ook voor die van de positie van de topstructuur binnen dat politiek-bestuurlijke systeem. Tot het politiek-bestuurlijke systeem kunnen wij bijvoorbeeld kamerleden, ministers en ambtenaren alsmede representanten van belangengroepen rekenen. Op een iets hoger abstractieniveau valt onze aandacht dan op de verbanden waarin deze actoren met elkaar in aanraking komen: departementale stafvergaderingen, adviesorganen, kamercommissies, onderraden, enzovoorts. In een pragmatische wetenschapsopvatting is het zinvol verschillende beschouwingswijzen naast elkaar te hanteren.

Hier gaat het echter in de eerste plaats om een afperking van het begrip "topstructuur". Wij beschouwen de topstructuur dan als een netwerk van functies en posities, dat zich gedeeltelijk uitkristalliseert in de vorm van bepaalde organen. Zulk een netwerk wordt geacht een cruciale rol in het functioneren van het politiek-bestuurlijke systeem te spelen. De vraag is nu welke functies in het kader van deze studie wel en welke niet tot het subsysteem "topstructuur" gerekend moeten worden.

Er is uiteraard veel voor te zeggen om zoveel mogelijk relevante actoren in de definitie op te nemen. Het werkelijkheidsgehalte en de bruikbaarheid van onderzoek en onderzoeksresultaten kunnen er immers aanmerkelijk door vergroot worden. Om redenen van praktische haalbaarheid hanteren wij echter een beperkter omschrijving. Als elementen van de topstructuur beschouwen wij de volgende functionarissen (in hun verschillende rollen): ministers, staatssecretarissen, secretarissen-generaal en directeuren-generaal. (9) Een verdere begrenzing is aangebracht door het zwaartepunt van de aandacht op het politieke deel van deze top te concentreren. Zo'n afperking brengt het risico met zich mee dat het zicht op bepaalde aspecten van de werkelijkheid als het ware weggesneden wordt. Wij hebben deze handicap moeten accepteren. Door echter van verschillende conceptuele benaderingen gebruik te maken en een betrekkelijk ongestructureerd onderzoeksinstrument te kiezen hebben wij toch enig tegenwicht tegen al te grote eenzijdigheid willen bieden.

2.4 De institutionele benadering

De eerste benaderingswijze waarmee wij het functioneren van de politiek-ambtelijke top van de rijksoverheid analyseren is die van de functies, posities en organen.

Als elementen van het systeem topstructuur onderscheiden wij een aantal besturende functies, namelijk die van de individuele minister, de staatssecretaris, de coördinerend bewindspersoon, de minister-president en de topambtenaar. Zij allen hebben gemeen dat zij besturende verantwoordelijkheid dragen voor (een gedeelte van) de rijksoverheid.

Teneinde deze besturende verantwoordelijkheid te kunnen uitoefenen interacteren de personen die de eerdergenoemde functies bekleden met elkaar. Anders geformuleerd: zij staan in onderlinge relatie tot elkaar, ofwel vormen een bestuurlijk netwerk. (10)

De knooppunten in dit netwerk worden gevormd door de verschillende organen waarin een zekere "verdichting" van interacties plaats vindt: ministerraad, onderraden, ministeriële commissies, informeel bewindspersonenoverleg, evenals constructies als de "bestekministers".

Vanuit de zojuist weergegeven optiek lijkt het ons zinvol in het onderzoek aandacht te besteden aan het functioneren van deze zogenaamde "instituten". Het functioneren van de verschillende in de topstructuur figurerende organen en (coördinerende) functies is echter niet alleen een element, maar ook het vertrekpunt voor onze analyse.

Bij de conceptualisering heeft de praktische herkenbaarheid van de te kiezen theoretische ingangen namelijk een belangrijke rol gespeeld. Wij streefden ernaar deze zo goed mogelijk bij de belevingswereld van eventuele respondenten te doen aansluiten. Onze gedachte was dat een onderzoeksvragenlijst geformuleerd in termen van het functioneren van concrete organen en functies daar het best bij passen zou. Vandaar dat wij deze institutionele ingang als eerste element van ons conceptueel kader hanteren.

Dit neemt niet weg dat het hanteren van een institutioneel georiënteerd conceptueel raamwerk ook een aantal gevaren met zich meebrengt. De kwaliteit van beleidsvormingen -afstemming op het ministeriële niveau mag immers niet alleen aan het functioneren van een aantal organen of rollen gerelateerd worden. Daarmee zouden wij de werkelijkheid al te zeer tot een karikatuur terug brengen. In de volgende paragrafen zullen wij een tweetal aanvullende benaderingswijzen presenteren.

2.5 De procesbenadering

Beleidsvorming-als-proces is een thema dat in de bestuurskundige en politicologische literatuur uitgebreid behandeld wordt. De meeste auteurs baseren zich daarbij op een min of meer, al dan niet beperkt rationeel besluitvormingsmodel. De besluit- of beleidsvorming wordt dan opgesplitst in een aantal fasen, welke achtereenvolgens doorlopen moeten worden wil er een in besluitvormingstheoretisch opzicht juiste beslissing worden genomen. Rationaliteit (en dat is dan vaak economische rationaliteit) fungeert als normatief kader voor de besluitvorming. (11) Rationele besluitvormingsmodellen moeten naar onze mening als ideaaltypen worden gezien. In de praktijk zijn zij veelal slechts beperkt bruikbaar. (12) Ook in deze studie gebruiken wij een rationeel besluitvormingsmodel om er het feitelijk verloop van besluitvormingsprocessen bij de centrale overheid mee te contrasteren. Wij gaan er daartoe vanuit dat ieder beleidsvormingsproces een aantal abstracte fasen doorloopt, waarin iedere fase specifieke aanknopingspunten voor besturing door de topstructuur biedt.

In navolging van de CHR onderscheiden wij de volgende beleidsvormingsfasen:

- invoer (probleemsignalering);
- doorvoer (verwerking);
- uitvoer (beleid);
- terugvoer (leren van de ervaring). (13)

Als respectievelijke aangrijpingspunten voor besturing door de top noemen wij dan:

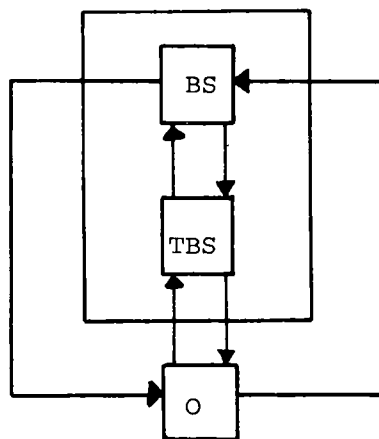
- initiatie, prioriteitstelling, probleemdefiniëring;
- afweging, keuze uit alternatieve beleidsopties, "doorhakken van knopen";
- controle, voortgangscntrole;
- evaluatie, herformulering probleem- of doelstelling.

Onze interesse gaat dan uit naar de mate waarin de topstructuur in deze fasen van beleidsvorming middels haar typische aangrijpingspunten voor besturing een rol speelt.

Met deze benaderingswijze beschouwen wij het functioneren van de politiek-ambtelijke top vanuit een perspectief, dat eigenlijk haaks staat op de institutionele optiek. Niet het functioneren van organen op zich wordt relevant geacht, maar de bijdrage die deze organen aan een zorgvuldige beleidsvorming leveren.

2.6 De besturingsbenadering

Als sluitstuk van ons analytisch instrumentarium fungeert een zogenaamde besturingsbenadering. In deze op de systeembenadering gebaseerde aanpak wordt een onderscheid gemaakt tussen een Besturend Systeem (BS) en een Te Besturen Systeem (TBS). Deze systemen staan met elkaar en met hun relevante omgeving (O) in wisselwerking (zie figuur 2.1) (14)



figuur 2.1: een besturingsmodel (ontleend aan Kramer, 1978, p. 70)

Zoals wij reeds in paragraaf 2.3 aangaven, kiezen wij voor beperkte systeemdefinities.

Zo verstaan wij onder het BS in dit onderzoek slechts bewindspersonen en hun topambtenaren.

Fractieleden, parlementariërs en representanten van invloedrijke belangengroeperingen rekenen wij dus tot de relevante omgeving. Ook voor het TBS geldt een dergelijke inperking: niet de maatschappelijke werkelijkheid, maar de centrale overheidsbureaucratie wordt door ons als object van besturing aangemerkt.

Wat ons in het kader van deze besturingsbenadering met name interesseert zijn de relaties tussen het BS (de topstructuur) en het TBS (de rijksdienst). In de literatuur over het besturingsmodel worden twee wegen aangegeven, waarlangs men inzicht in die relaties kan verkrijgen.

De eerste weg is die van de zogenaamde stuurvormen. (15)

Het BS kan het TBS op verschillende wijzen gericht beïnvloeden.

Drie stuurvormen lijken ons met het oog op dit onderzoek relevant:

- *interne doelsturing* (IDS): het BS wijzigt, op wat voor gronden dan ook, haar doelstellingen en daarmee de door het TBS te vervullen opgaven. (voorbeeld: het beleid is niet langer gericht op uitbouw van het rijkswegennet, maar op bevordering van het gebruik van openbaar vervoer);

- *interne structuursturing* (ISS): het BS grijpt in in de structuur, de opbouw van het TBS. Het doet dit om de bestuurbaarheid van het TBS te vergroten. (een voorbeeld hiervan is een reorganisatie, waardoor een eenheid de haar opgedragen taken beter kan vervullen);
- *interne routinesturing* (IRS): binnen de door systeemstructuur en doelstellingen gestelde randvoorwaarden zal het BS trachten het TBS zoveel mogelijk te bewegen tot het (efficiënt) realiseren van die doelstellingen (voorbeeld: een vraag naar de voortgang van een stukje beleidsvoorbereiding);

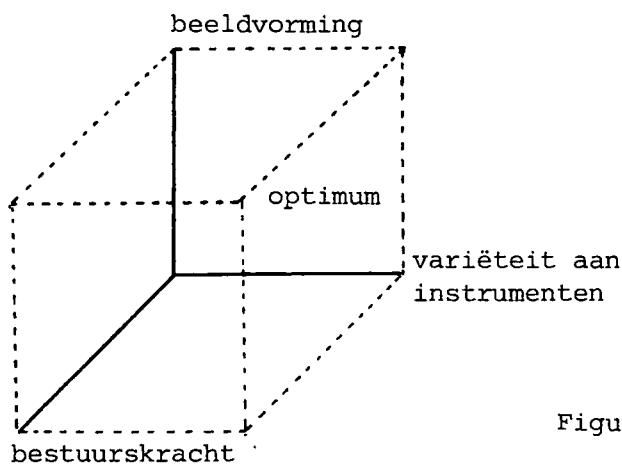
Deze stuurvormen kunnen gezien worden als strategieën van besturing. In dit onderzoek pogen wij onder andere een indruk te krijgen van de mate waarin deze strategieën door de topstructuur gebruikt worden.

De tweede benadering is die van de effectiviteitsvraag. Hoewel effectiviteit een begrip is dat zich moeilijk objectief laat definiëren, vinden wij toch een redelijk bruikbare operationalisering van het effectiviteitsbegrip in de besturingstheoretische literatuur. (16)

De volgende redenering lijkt daartoe zinvol: de effectiviteit van de besturing van een TBS door een BS zal groter zijn naarmate aan een drietal voorwaarden beter voldaan is:

- a. de voorwaarde van de *beeldvorming*. Het BS moet een beeld hebben van het TBS en van de te besturen problematiek: feitelijke situatie, gewenste situatie, kennis van de weg van feit naar wens. Voorbeeld: heldere probleemdefinitie;
- b. de voorwaarde van de *variëteit aan instrumenten*. Het BS moet voldoende (fysieke) hulpmiddelen hebben om het TBS op de door haar gewenste wijze te beïnvloeden. Voorbeeld: voldoende ondersteuning;
- c. de voorwaarde van de *bestuurskracht*. Het BS moet voldoende conflict-regulerend vermogen bezitten om tot eenduidige actie te kunnen overgaan (action-consensus). Voorbeeld: voldoende politieke wil tot eensgezinde samenwerking.

In figuur 2.2 is een en ander weergegeven.



Figuur 2.2.: effectiviteit in beeld

In dit onderzoek gaan wij na of en in welke mate zich knelpunten in de sfeer van beeldvorming, instrumentatie en bestuurskracht manifesteren.

2.7 Aandachtspunten

Uit het voorgaande blijkt al naar welke aspecten van de topstructuur onze belangstelling uitgaat.

Het lijkt ons dan ook nuttig om, aan de hand van de in hoofdstuk 3 geschetste onderzoeksresultaten, in hoofdstuk 4 deze aspecten nader uit te werken. Dan kan blijken in hoeverre een "benadering-in-drieën" voor de bestudering van het systeem topstructuur vruchten afwerpt.

De desbetreffende aandachtspunten formuleren wij hieronder in vraagvorm:

a. Vanuit de institutionele benadering:

1. hoe functioneren minister-president, coördinerend bewindspersoon en staatssecretaris voor wat betreft de "interne" kenmerken van hun functie? (zoals bevoegdheden, ondersteuning);
2. hoe functioneren ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en het verschijnsel informeel overleg? (wederom qua bevoegdheden, ondersteuning enzovoort).

b. Vanuit de procesbenadering:

3. in hoeverre vormt het functioneren van de individuele bewindspersoon een knelpunt in het totale beleidsvormingsproces binnen de centrale overheid en in welke fasen van het beleidsvormingsproces doen zich knelpunten voor? (initiatie, afweging, voortgangscontrole, evaluatie).

c. Vanuit de besturingsbenadering:

4. in welke mate hebben bewindspersonen en topambtenaren aandacht voor de verschillende besturingstypen? (routine-, structuur- en doelsturing);
5. in welke sfeer doen zich de belangrijkste knelpunten in de besturen-de functie van de topstructuur voor? (beeldvorming, instrumentarium, bestuurskracht).

De antwoorden op de hier geformuleerde vragen kunnen naar onze mening een globaal, maar tamelijk compleet inzicht in het functioneren van de topstructuur leveren.

- (1) Zie over het begrip conceptueel model bijvoorbeeld J.H. Segers, Sociologische onderzoeksmethoden, Assen, 1977. Segers schrijft op p. 36: "Daarmee fungeert het conceptueel model als benaderingskader voor het onderzoek."
- (2) Het zou ook kunnen dat het "geheim van het Catshuis" een gemakkelijke verontschuldiging voor het gebrek aan onderzoek naar het functioneren van de topstructuur van de rijksdienst vormt. Men vergelijk bijvoorbeeld de situatie in Groot-Brittannië, waar het kabinetsberaad zich ook in beslotenheid voltrekt, maar waar van oudsher meer belangstelling voor dit onderwerp bestaat. De memoires die van de hand van ex-bewindspersonen verschijnen illustreren dat.
- (3) Vergelijk bijvoorbeeld C.J. Schieman, Beheersing van bedrijfsprocessen, Leiden, 1975, pp. 29-30.
- (4) Voor literatuur over de politiek-ambtelijke betrekkingen en beschouwingen over de zogenaamde "vierde macht" verwijzen wij naar U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, Openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn, 1977 en de daarin opgenomen literatuursuggesties en noten.
- (5) Zie hierover ook U. Rosenthal, p. 39, in U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland, Groningen 1975.
- (6) R. Mayntz en F.W. Scharpf, Policy making in the German federal bureaucracy, Amsterdam, 1975, pp. 1-6.
- (7) Zie Mayntz en Scharpf. Vergelijk ook een uitspraak van Chandler: "Structure follows strategy". De gedachte dat het politiek-bestuurlijke systeem de vormgeving van de samenleving actief ter hand moet nemen ligt ook ten grondslag aan vele zogenaamde toekomstverkenningen. Men neme bijvoorbeeld de in 1980 verschenen Beleidsgerichte toekomstverkenning van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.
- (8) Het gebruik van de systeembenadering houdt in dat men een model van het te bestuderen verschijnsel construeert. Zo'n model is noodzakelijkerwijs een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Zie bijvoorbeeld N.J.T.A. Kramer en J. de Smit, Systeendenken, Leiden, 1974, p. 18 en pp. 73-74. Het systeembegrip wordt - in navolging van Easton - in de politieke en bestuurswetenschappen veelvuldig gehanteerd. Een inleiding geeft G.P. Noordzij, Het politieke systeem, in: M.P.C.M. van Schendelen (red.), Kernthema's van de politicologie, Amsterdam, 1976, pp. 13-35.
- (9) Deze afperking is uiteraard betrekkelijk willekeurig. Met deze omschrijving van het begrip topstructuur blijft de groep van actoren echter overzienbaar. Rosenthal, die ook het begrip topstructuur noemt, gebruikt een iets ruimere omschrijving (zie U. Rosenthal, De secretaris-generaal, politisering of verambtelijking?, Acta Politica 1979/3, p. 348). Ook de Commissie verstaat, blijkens haar derde rapport, onder de top van een departement "de bewindspersonen, de secretaris-generaal, de directeuren-generaal en hun plaatsvervangers". (Elk kent de laan, die derwaart gaat, rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, 1980, p. 101).
- (10) Zie over netwerken bijvoorbeeld A.F.P. Wassenberg (red.), Netwerken, organisatie en strategie, Amsterdam, 1980. De in dit boek gebruikte terminologie is vaak toegesneden op organisaties, maar kan ons inziens ook op personen (persoonlijke

- netwerken) worden toegepast. Zie ook: H.M. Helmers e.a., Graven naar macht, Amsterdam, 1975.
- (11) Zie over rationele besluitvormingsmodellen bijvoorbeeld Rosenthal, Van Schendelen en Scholten, 1977, pp. 177-184.
 - (12) Over de (on-)bruikbaarheid van zulke modellen is al heel wat geschreven. Vergelijk bijvoorbeeld C.E. Lindblom, The policy-making process, Englewood Cliffs, 1965 en H.R. van Gunsteren, The quest for control, London, 1976.
 - (13) Zie over deze begrippen het eerste, tweede en derde rapport van de Commissie.
 - (14) Over besturingsmodellen gaan bijvoorbeeld: N.J.T.A. Kramer, Systeem in probleem, Leiden, 1978 en C.M. Geers en J. Kooiman, Bestuursmodellen, Delft, 1979 (paper voor de overleggroep bestuurskundig onderzoek).
 - (15) Kramer, 1978, pp. 87-88. Kramer onderscheidt ook drie externe stuurvormen. Wij gebruiken voor deze studie alleen de interne.
 - (16) Ook het effectiviteitsbegrip wordt - vanuit een besturingsoptiek - door Kramer en Geers en Kooiman behandeld. Zie bijvoorbeeld Kramer, 1978, p. 83. Een alternatieve benadering geeft C. Brevoord, H.J. van Dongen en A.J.J.A. Maas, Verstoord administreren, Leiden, 1981. Deze auteurs stellen dat betrokkenen het over effectiviteit moeilijk eens zullen worden, omdat zij vaak verschillende doelstellingen willen realiseren. Waar mensen het wel over eens kunnen worden is ineffectiviteit, dat wil zeggen verstoringen of knelpunten in het gebruik van middelen.

3. Onderzoeksresultaten

3.1 Inleiding

De door de Commissie met bewindspersonen en topambtenaren gevoerde vraaggesprekken leverden een grote hoeveelheid gegevens op. Hoewel deze informatie grotendeels bestaat uit meningen en opvattingen en dus een subjectief karakter heeft, valt er toch een vrij uitgebreid beeld van het functioneren van de topstructuur aan te ontleen. Waar mogelijk hebben wij de gegevens uit de vraaggesprekken met materiaal uit andere bronnen (zie paragraaf 1.5) gecombineerd. Het geheel biedt naar onze mening interessante aanknopingspunten voor advisering.

In dit hoofdstuk schetsen wij de Commissie en de belangstellende lezer een momentopname van het functioneren van de politiek-ambtelijke top van de rijksdienst. Een terugkoppeling naar de "theorie" maken wij in hoofdstuk 4.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod: de ministerraad (paragraaf 3.2), de minister-president (paragraaf 3.3), de onderraden, ministeriële commissies en het informeel bewindspersonen-overleg (paragraaf 3.4), de coördinerend bewindspersoon (paragraaf 3.5) de individuele bewindspersoon en het beleidsproces (paragraaf 3.6), de minister zonder portefeuille en de staatssecretaris (paragraaf 3.7), de relatie tussen de politieke en ambtelijke top op het departement (paragraaf 3.8) en de relatie tussen topstructuur en parlement (paragraaf 3.9).

De opbouw van iedere paragraaf is als volgt. Na een korte inleiding over het onderwerp dat in de paragraaf centraal staat, gaan wij in op de onderzoeksresultaten. Deze presenteren wij vaak in tabelvorm. De meeste tabellen geven, om wille van de leesbaarheid, geen absolute aantallen maar percentages. Bij iedere tabel staat echter wel aangegeven op hoeveel respondenten deze percentages betrekking hebben. Daarbij moet men steeds beseffen dat het maximaal om 29 (ex-)bewindspersonen en 17 (ex-)topambtenaren kan gaan.

De opvattingen van de respondenten zijn door de onderzoekers ingedeeld volgens een vijf puntsschaal. Gaat het bijvoorbeeld om opinies die kunnen variëren tussen "helemaal mee eens" en "volstrekt mee oneens", dan is de schaalverdeling als volgt: "1" staat voor "mee eens"; "2" voor "mee eens, maar"; "3" voor "neutraal"; "4" voor "niet mee eens, maar"; en "5" tenslotte geeft de mogelijkheid "niet mee eens" aan.

In de begeleidende tekst voorzien wij de tabellen van commentaar. In een derde subparagraaf tenslotte, formuleren wij een aantal conclusies.

3.2 De ministerraad

3.2.1 Algemeen

In deze paragraaf zal het functioneren van de ministerraad aan de orde worden gesteld. Over dit functioneren is heel weinig bekend.

A.J.M. van Nispen tot Pannerden stelt in "De Ministerraad sedert 1945" dat het nogal merkwaardig is dat over dit belangrijkste bestuurscollege van ons land vrijwel niets is gepubliceerd en dat de publicaties die er over zijn verschenen vooral juridisch-technische beschouwingen bevatten. (1) In het artikel dat op deze constatering volgt geeft hij een uiteenzetting over de doelmatigheid van het functioneren van de ministerraad aan de hand van een analyse van gegevens zoals het aantal vergaderingen, aantal besproken onderwerpen.

Ook in de Grondwet wordt tot op heden nog geen melding van het bestaan van een Raad van Ministers gemaakt. (2) In de voorstellen tot grondwetswijziging die momenteel ter tafel liggen wordt daarin verandering gebracht. Het voorstel voor artikel 2.2.4. luidt als volgt:

1. De ministers vormen tesamen de ministerraad.
 2. De minister-president is voorzitter van de ministerraad.
 3. De ministerraad bevordert de eenheid van het regeringsbeleid. (3)
- Deze vermelding van de ministerraad in de Grondwet, als orgaan dat zorg dient te dragen voor de eenheid in het regeringsbeleid, kan gezien worden als een erkenning van het feit dat de ministerraad een belangrijke plaats in ons politiek-bestuurlijk systeem is gaan innemen.

Van Maarseveen constateert, in "De heerschappij van de ministerraad", dat er een ontwikkeling valt waar te nemen, waarbij de besluitvorming zich verplaatst van de individuele minister naar de ministerraad. (4) Hierbij dient wel te worden opgemerkt, dat hij deze stelling niet met empirische gegevens heeft onderbouwd.

Zijn stelling komt er op neer dat steeds meer zaken aan de competentie van de individuele minister worden onttrokken en onder de competentie van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Ook de commissie Van Veen constateert dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid steeds meer onder druk is gekomen door de toenemende omvang en vervlechting van overheidstaken. (5)

Niet iedereen is het echter hiermee eens. Van Putten constateert in het recentelijk verschenen onderzoek "Haagse Machten", dat van een dominantie van de ministerraad over de individuele ministers in hun onderzoek weinig tot niets is gebleken: de ministerraad zou vooral een college ter beslechting van meningsverschillen tussen afzonderlijke bewindspersonen zijn. (6) Ook uit de CHR-achtergrondstudie "De regering in een dubbelrol", van H.D. Tjeenk Willink, komt naar voren dat de heerschappij van de ministerraad een beperkte is. Het ontbreekt de ministerraad namelijk aan duidelijke bevoegdheden tegenover de afzonderlijke ministers en departementen. (7)

Naast de hiervoor genoemde publicaties hebben ook de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR) en de Ministeriële Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Mitaco) zich met deze problematiek bezig gehouden. Echter in de hieruit voortvloeiende rapporten wordt slechts in algemene termen over het functioneren van de ministerraad gesproken. (8)

De commissie Van Veen daarentegen staat wat uitvoeriger bij deze problematiek stil. Een goede organisatie van de ministerraad, zo stelt de commissie, kan voorkomen dat deze wordt overbelast met detailkwesties waardoor onvoldoende aandacht overblijft voor hoofdlijnen. Ook een centrale organisatie, op ministerraadsniveau, die zich bezig houdt met toekomstgericht kabinetsbeleid is dringend noodzakelijk. De commissie Van Veen werkt deze gedachten enigszins uit en komt dan ook met voorstellen om de werkwijze te verbeteren. Naast de suggestie om de WRR in te stellen werkt de commissie ook een aantal modellen voor een kernkabinet uit. (9) Desalniettemin trekt de commissie de conclusie dat het wenselijk is om het beginsel van de formele gelijkwaardigheid van alle ministers te handhaven. Eén formeel ingesteld kernkabinet heeft dan vanzelfsprekend niet de voorkeur.

Veelvuldig wordt als oorzaak voor het gebrek aan informatie over het functioneren van de ministerraad de sfeer van geheimhouding rondom dit orgaan genoemd. Om een voorbeeld te noemen: notulen zijn geheim en worden pas na vijftig jaar toegankelijk. (10)

Een andere belangrijke formele informatiebron die we in dit verband willen noemen, is het Reglement van Orde van de ministerraad. Hierin wordt, naast de samenstelling en de bevoegdheden van de raad, ook de werkwijze in een aantal artikelen uitgewerkt. Vooral dit laatste kan een globaal beeld scheppen van het functioneren van de ministerraad. Dat dit functioneren in de loop der jaren is veranderd, blijkt onder meer uit de wijzigingen die in het Reglement van Orde zijn aangebracht. Recentelijk, 16 mei 1979, is het Reglement van Orde, daterend uit 1956, vervangen door een nieuw Reglement van Orde. In de nota van toelichting staat omschreven dat drie redenen ten grondslag hebben gelegen aan de wijziging van het Reglement. Deze zijn:

1. Verandering van werkwijze sedert 1956;
2. Onduidelijkheden in de tekst;
3. Onafhankelijkheid van Suriname. (11)

In het Reglement zijn bovendien enkele nieuwe bepalingen opgenomen die voorheen in de "Aanwijzingen inzake werkwijze ministerraad en onderraden" vermeld stonden. (12)

In de nota van toelichting wordt tevens vermeld dat in dit reglement een ontwikkeling wordt vastgelegd, waarin de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid een plaats krijgt naast de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Bovendien krijgen de functies van voorzitter en ondervoorzitter meer reliëf.

Volgens artikel 4 beraadslaagt en besluit de raad over het "algemeen regeringsbeleid" en dient de raad de "eenheid" daarin te bevorderen. Wat precies onder algemeen regeringsbeleid verstaan moet worden, aldus de nota van toelichting, wordt aan de raad zelf overgelaten. Wel is een aantal onderwerpen opgesomd die in ieder geval in de raad moeten worden besproken.

Een belangrijke factor bij het vaststellen van wat tot het algemeen regeringsbeleid gerekend moet worden is het regeerakkoord c.q. regeringsprogramma. Echter niet ieder regeringsprogramma is hetzelfde en speelt in gelijke mate een rol in de vormgeving van het regeringsbeleid. Dit kan mede verklaard worden door de aard van de partijprogramma's die aan het regeringsprogramma ten grondslag hebben gelegen.

W. Drees Sr. schetst in "Kabinetsformaties en programs" de beide uitersten met Thorbeckes "Wacht op onzedaden" aan de ene en het onaantastbare "Keerpunt '72" aan de andere kant. (13) Drees toont zich in dit artikel een tegenstander van regeringsprogramma's die sterk gedetailleerd zijn uitgewerkt, omdat een regering vaak moet werken onder omstandigheden

die niet te voorzien zijn. Een regeringsprogramma moet zich, aldus Drees, beperken tot de hoofdlijnen van het beleid. Daarbinnen moet de regering beschikken over voldoende beleidsvrijheid. (14)

In de interviews is een aantal aandachtspunten betrekking hebbend op het functioneren van de ministerraad aan de orde gekomen. In paragraaf 3.2.2. zullen we deze aandachtspunten de revue laten passeren.

3.2.2 Onderzoeksresultaten

De onderzoeksresultaten zullen eerst in tabelvorm worden gepresenteerd. Daarna wordt het uit de tabellen voortvloeiende beeld door middel van, van de respondenten afkomstige, argumenten pro en contra, enigszins genuanceerd.

Tabel 3.1 De importantie van het regeringsprogramma in het regeringsbeleid

a. feitelijk

%	groot		3	gering		
	1	2		4	5	
Bewindspersonen	0	20	0	52	28	n=25
Ambtenaren	0	23	7	31	39	n=13

b. wenselijk

%	groot		3	gering		
	1	2		4	5	
Bewindspersonen	27	41	27	5	0	n=22
Ambtenaren	20	60	0	10	10	n=10

Tabel 3.2 Overbelasting ministerraad en daardoor onvoldoende aandacht voor hoofdlijnen

%	mee eens		3	niet mee eens		
	1	2		4	5	
Bewindspersonen	28	50	6	6	10	n=18
Ambtenaren	11	67	0	11	11	n=9

Tabel 3.3 Gebrek aan lange-termijn beleid is een knelpunt

%	mee eens			niet mee eens		
	1	2	3	4	5	
Bewindspersonen	33	60	0	7	0	n=15
Ambtenaren	40	30	0	20	10	n=10

Tabel 3.4 a. Bestekministers; wenselijke ontwikkeling

%	mee eens			niet mee eens		
	1	2	3	4	5	
Bewindspersonen	56	32	12	0	0	n=25
Ambtenaren	14	64	0	14	8	n=14

b. Formalisering bestekminister tot kernkabinet is wenselijk

%	mee eens			niet mee eens		
	1	2	3	4	5	
Bewindspersonen	4	24	8	20	44	n=25
Ambtenaren	18	9	9	18	46	n=11

Tabel 3.5 Aantal ministers

%	meer		gelijk		minder	
	1	2	3	4	5	
Bewindspersonen	0	0	9	0	91	n=11
Ambtenaren	0	0	0	14	86	n=7

Tabel 3.6 Aantal staatssecretarissen

%	meer		gelijk		minder	
	1	2	3	4	5	
Bewindspersonen	40	10	20	0	30	n=10
Ambtenaren	33	0	22	22	33	n=6

De importantie van het regeringsprogramma in het regeringsbeleid

Uit tabel 3.1 blijkt dat zowel ambtenaren als bewindspersonen voor het overgrote deel van mening zijn dat de importantie van het regeringsprogramma niet zo groot geacht moet worden: 70% van de ambtenaren en 80%

van de bewindspersonen zijn deze mening toegedaan. Daarentegen zijn 80% van de ambtenaren en ruim 68% van de bewindspersonen van mening, dat het wenselijk is, dat het regeeringsprogramma een belangrijke rol in het feitelijke beleid speelt. Het is nogal opvallend dat vooral de ambtenaren deze mening zijn toegedaan, immers van politici mag toch in de eerste plaats verwacht worden dat zij er in hoge mate belang bij hebben dat de geformuleerde beleidsvoornemens ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Dat ook de ambtenaren overwegend deze mening zijn toegedaan, kan wellicht een indicatie zijn voor de juistheid van de hypothese, dat ambtenaren erbij gebaat zijn, dat hun politieke superieuren duidelijke beleidslijnen uitstippelen en prioriteiten stellen. Onduidelijkheid brengt ambtenaren in onzekerheid. (15)

Samenvattend kunnen wij zeggen dat de respondenten van mening zijn, dat het regeeringsprogramma een belangrijke rol behoort te spelen, maar dat, om allerlei redenen, hiervan in de praktijk niet veel terecht komt.

Welke oorzaken worden zoal genoemd?

Veel respondenten constateren een gebrek aan voortgangscntrole op het regeeringsprogramma, zowel intern in het kabinet als extern door het parlement. Daarnaast worden de smalle marges van het beleid en het feit dat ons land met coalitiekabinetten te doen heeft als oorzaken genoemd. Deze coalities zouden er de oorzaak van zijn dat regeeringsprogramma's de vorm van in elkaar geschoven verlanglijsten hebben aangenomen. Maar, aldus enkele respondenten, er bestaat een spanning tussen wat maatschappelijk wenselijk en financieel haalbaar is. Zeker in een tijd van economische stagnatie zouden de financiële consequenties van het regeeringsprogramma direct door het Centraal Plan Bureau moeten worden doorgerekend.

Een minister doet de suggestie dat het regeeringsprogramma, wanneer dat middels de regeeringsverklaring openbaar is gemaakt, in de maanden daarna in een werkprogramma moet worden omgezet. Dit zou kunnen gebeuren in een ministeriële commissie. Ook wordt door sommigen bepleit dat het regeeringsprogramma een regelmatig terugkerend agendapunt op de ministerraad moet zijn. Periodiek een bezinningsweekend "op de Veluwe" om te bezien hoe het met de realisatie van het regeeringsprogramma is gesteld, wordt ook als mogelijkheid naar voren gebracht.

Hoewel men over de feitelijke betekenis van het regeeringsprogramma nogal negatief gestemd is, blijkt toch dat sommige bewindspersonen hieraan in bepaalde gevallen een zekere legitimiteit voor hun beleid ontlelen. Het betreft hier vooral de beleidsterreinen, die zich nog een plaats in het overheidsbeleid moeten veroveren, zoals milieu- en emancipatiebeleid. Eén bewindspersoon heeft de betreffende passage uit het regeeringsprogramma steeds paraat.

Zoals eerder vermeld, constateert een aantal respondenten een tekort aan voortgangswaarneming op de realisering van het regeeringsprogramma, zowel intern als vanuit het parlement.

Binnen het kabinet zijn er al sedert 1972 aanzetten geweest om te komen tot een systeem van voortgangswaarneming. Dit heeft in 1977, bij de aanvang van de huidige kabinetsperiode, geresulteerd in de afspraak dat het secretariaat van de ministerraad zich zal belasten met een systematische voortgangswaarneming.

De adjunct-secretarissen signaleren, ten behoeve van de minister-president, de voortgang in de taken die het kabinet zich in de desbetreffende

regeerperiode heeft gesteld. Daartoe vindt drie maal per jaar (in oktober voor de algemene politieke beschouwingen in de Tweede Kamer, en in januari en juni voor de aanvang van de begrotingsbesprekingen in de ministerraad) een rapportage aan de minister-president plaats over de stand van zaken met betrekking tot de beleidsvoornemens. Wel dient te worden opgemerkt dat hier sprake is van een vooral procedurele voortgangswaarneming: bezien wordt of toezeggingen van kabinetszijde ook gestand zijn gedaan. Inhoudelijke politieke voortgangscontrole, voor zover die in de Nederlandse politieke verhoudingen mogelijk is, wordt verricht door de ambtelijke adviseurs van het Kabinet van de minister-president.

Overbelasting ministerraad en daardoor onvoldoende aandacht voor hoofdlijnen

Tabel 3.2 laat zien, dat de overgrote meerderheid van de respondenten van mening is dat de ministerraad onvoldoende aandacht aan de hoofdlijnen van het beleid kan besteden. De fysieke onmogelijkheid om meer te vergaderen en het feit dat de ministerraad wordt overspoeld met details worden veelvuldig als oorzaak van dit verschijnsel genoemd. Wij hebben geconstateerd dat de wijze van vergaderen en duur van de ministerraadsvergaderingen per kabinet nogal verschillen. Daarbij zullen met name de coalitieverhoudingen en de betekenis van de onderwerpen die in de ministerraad aan de orde komen een belangrijke rol spelen. Maar ook de rol van de minister-president als voorzitter van de ministerraad wordt benadrukt.

Hoe vaak en hoelang vergadert de ministerraad? Over bepaalde jaren is hierover informatie beschikbaar. In onderstaande tabel zullen we daarvan een overzicht geven uitgesplitst in ochtend-, middag- en avondvergaderingen.

Tabel 3.7 De vergaderfrequentie van de ministerraad in enkele jaren (16)

	1950	1955	1960	1964	1976	1979
ochtend	16	53	64	55	61	59
middag	51	53	60	44	60	48
avond	10	3	15	5	32	27
totaal	77	109	139	104	153	134

Hieruit blijkt dat de belasting van het feitelijk hoogste bestuursorgaan van ons land, uitgedrukt in vergadertijd, door de jaren is toegenomen en, voor zover ons bekend is, onder het kabinet Den Uyl tot een hoogtepunt is gekomen.

Dat ieder kabinet een eigen werkwijze heeft, blijkt uit het verschil tussen 1976 (kabinet Den Uyl) en 1979 (kabinet Van Agt). Het eerst genoemde kabinet vergaderde in 1976 477 uur en 55 minuten, terwijl het laatst genoemde 335 uur en 20 minuten vergaderde. Dit verschil wordt duidelijk als we de gemiddelde duur van de ministerraadsvergaderingen bezien:

gemiddelde duur vrijdag- vergaderingen	4 uur	6 uur
gemiddelde duur extra ver- gaderingen	3 uur	5 uur

De ambtelijke respondenten die geacht worden zicht te hebben op het functioneren van beide kabinetten signaleren duidelijke verschillen. Onder het kabinet Den Uyl duurden de vergaderingen aanmerkelijk langer en liepen soms uit op uitputtingsslagen alvorens een beslissing werd genomen. Ook de secundaire analyse van de interviews met bewindspersonen uit het kabinet Den Uyl bevestigt dit beeld. Onder het huidige kabinet daarentegen worden aangelegenheden vaker naar overleg in kleiner verband verwezen. Het verschil wordt ook wel getypeerd als discussie- versus beslisvergaderingen. Dit laatste kan tot gevolg hebben, zoals een respondent constateert, dat zeer belangrijke aangelegenheden niet aan de orde komen in de ministerraad.

Al lijkt het huidige kabinet de vergaderduur van de ministerraadsvergaderingen aanzienlijk te hebben teruggebracht, toch ervaren de respondenten knelpunten in het functioneren van de ministerraad. Dat geldt met name het soort onderwerpen dat besproken wordt. Details schijnen de hoofdlijnen voor een groot gedeelte te overwoekeren. Een ambtenaar vergelijkt zelfs de agenda van de ministerraad met die van de gemeenteraad in Lutjebroek.

Twee oorzaken worden veelvuldig naar voren gebracht. In de eerste plaats de actuele zaken, die de politieke aandacht gevangen houden, en in de tweede plaats, maar zeker niet minder belangrijk, de houding van het parlement. Het parlement is, volgens velen, te sterk gericht op details en te weinig op hoofdlijnen. Daardoor wordt ook het kabinet gedwongen zich met details bezig te houden. Een van de respondenten verwondert zich erover dat conflicten tussen regering en parlement hoogst zelden over hoofdpunten gaan, die in het regeeringsprogramma zijn neergelegd.

Ook de manier waarop aan het beleid vorm wordt gegeven en de wijze waarop de beleidsvoorbereiding plaatsvindt, beïnvloeden het functioneren van de ministerraad. Verbetering hierin door inschakeling van onderzaken en ambtelijke voorportalen kan, naar het oordeel van de respondenten, de besluitvorming in de ministerraad aanzienlijk ontlasten. Ook bi- of multilaterale contacten tussen een beperkt aantal bewindspersonen kunnen soortgelijke effecten sorteren.

Gebrek aan aandacht voor lange-termijn aspecten

Het door respondenten gevoelde gebrek aan aandacht voor lange-termijn aspecten in het beleid, houdt nauw verband met de hiervoor aangegeven problematiek. Tabel 3.3 geeft weer, dat ruim 90% van de bewindspersonen en 70% van de ambtenaren dit als knelpunt ervaren.

Veelvuldig wordt geconstateerd, en als belangrijkste oorzaak aangewezen, dat, hoewel het niet aan structuren voor lange-termijn beleid ontbreekt - WRR, CPB, SCP en departementale plan-afdelingen -, de politieke aandacht hiervoor moeilijk te mobiliseren is. Mede door de vierjarige zittingsduur zullen politici vooral aandacht hebben voor zaken, die binnen deze tijdshorizon liggen. Ook de rol van het parlement wordt daarbij opnieuw aan de orde gesteld. Door de overaccentuering

van de korte termijn door het parlement, wordt het kabinet niet aangesproken op het lange termijn beleid, dat het al dan niet voert. Veel respondenten constateren dat de rapporten van de WRR en de planbureaus onvoldoende doorwerken in het beleid. Naast het gebrek aan politieke aandacht wordt ook het hoge abstractieniveau van voornoemde rapporten als oorzaak genoemd. Ze zouden zich onvoldoende lenen om in concreet beleid te worden omgezet. De wenselijkheid wordt uitgesproken dat deze rapporten door de WRR en de planbureaus geoperationaliseerd zouden moeten worden in concrete beleidsmaatregelen. Anderen merken op dat de huidige structuren vooral gericht zijn op delen van het beleid en niet op het beleid als geheel. Door de sector-attitude van departementen en bewindspersonen zou een "overall" lange termijnbeleid niet van de grond kunnen komen. Vanuit die optiek wordt ervoor gepleit om het lange-termijnbeleid toe te vertrouwen aan de minister-president of de vice-minister-president. Algemene Zaken zou daarin ook een belangrijke rol kunnen spelen. Een andere respondent bestrijdt deze gedachtengang om organisatorische redenen. Hij acht het onjuist een nieuwe instantie verantwoordelijk te maken als de huidige structuren niet optimaal functioneren. Verbeteren van de bestaande structuren heeft zijn voorkeur. Een bewindspersoon merkt op dat gebrek aan tijd om in de ministerraad voldoende aandacht aan lange-termijnzaken te besteden, de voornaamste oorzaak is. Doelbewust agenderen zou misschien een oplossing zijn. Een andere respondent suggereert om vooral de onderraden met de behandeling van de rapporten van de WRR en de planbureaus te belasten.

Bestekministers en de formalisering daarvan tot een kernkabinet

Uit tabel 3.4 blijkt dat bewindspersonen het ontstaan van het verschijnsel "bestekministers", hetgeen we als informeel kernkabinet voor een bepaald beleidsterrein kunnen beschouwen, een wenselijke ontwikkeling vinden. Meer dan 50% is er zelfs een sterk voorstander van. Ambtenaren zijn, wat dat betreft, iets minder uitgesproken. Hoewel ze in meerderheid bestekoverleg positief waarderen, is toch slechts 14% een sterk voorstander. Wanneer vervolgens gesproken wordt over de formalisering tot een kernkabinet voor het gehele beleid, geven de meningen echter een totaal ander beeld te zien. Zowel bewindspersonen als ambtenaren spreken zich in meerderheid tegen de hiervoor genoemde formalisering uit.

Velen zien het ontstaan van bestekoverleg als een onvermijdelijke zaak. Het is een logische voortzetting van een ontwikkeling die zich onder voorgaande kabinetten reeds heeft ingezet. Eerst was er sprake van een "Sociaal-Economische Driehoek", die onder het kabinet Den Uyl werd aangevuld met de minister-president tot een vierhoek. Hieraan is onder het huidige kabinet de vice-minister-president, vanwege het politieke evenwicht, toegevoegd. Ook speelt in dit geval de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor de lonen en salarissen van het overheidspersoneel een rol.

De omvang van de ministerraad en het feit dat de sociaal-economische problematiek nogal wat tijd en aandacht vraagt, maken bespreking in kleiner verband noodzakelijk.

Opvallend is wel, dat door verschillende respondenten wordt gesproken over meerdere soorten bestekoverleg, het zogenaamde groot en klein bestek. Zowel het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk

werk als het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne claimen een plaats in het groot bestek. Tevens mag opvallend genoemd worden dat één bewindspersoon niet op de hoogte was van de samenstelling van het bestek-overleg. Ook de typering van de constructie van dit overleg blijkt niet eenduidig te zijn. Sommigen spreken over het bestekoverleg als een soort onderraad en anderen zien daarin eerder een soort informeel kernkabinet voor het gehele beleid. De wijze waarop het bestekoverleg wordt ingeschat heeft daarom gevolgen voor de beoordeling daarvan.

Naast principiële redenen die worden aangevoerd, zoals het ontstaan van een formele hiërarchie tussen bewindspersonen en het onnodig bemoeilijken van kabinetsformaties, omdat de partijpolitieke verhoudingen ook in het kernkabinet weerspiegeld moeten worden, verzetten vooral de bewindspersonen en ambtenaren van departementen die niet in het bestek-overleg vertegenwoordigd zijn, zich tegen formalisering, omdat zij vrezen dat hun belangen dan onvoldoende aan bod zullen komen.

Al mogen zij dan op sociaal-economisch terrein minder deskundig zijn, zij worden wel op hun eigen beleidsterrein geconfronteerd met de gevolgen van de sociaal-economische besluitvorming. (17)

Aantal bewindspersonen

In het kader van deze paragraaf, waarin het functioneren van de ministerraad centraal staat, willen we ook het vraagstuk van het aantal bewindspersonen aan de orde stellen. Bij de discussie rondom het functioneren van de ministerraad en de onderraden en de wenselijkheid van een kernkabinet, komt dit probleem steeds opnieuw naar voren. Daarbij moeten we wel duidelijk een onderscheid maken tussen ministers en staatssecretarissen. Staatssecretarissen zijn namelijk formeel ondergeschikt aan hun minister en hebben ook geen zitting in de ministerraad.

In het voorgaande is een aantal onderwerpen ten tonele gevoerd die nauw verband houden met het aantal bewindspersonen. Alom wordt de klacht gehoord, dat de besluitvorming en de gedachtenwisseling in de ministerraad worden bemoeilijkt door het grote aantal ministers dat daarin zitting heeft. Zestien ministers is te veel, wordt vaak gesteld en de schattingen van het ideale aantal ministers lopen uiteen van 8 à 9 tot 12 à 13. Uit tabel 3.5. blijkt dat er een grote unanimiteit bestaat over de vraag wat er met het aantal ministers gedaan moet worden: het moet drastisch verminderd worden. Echter, veelvuldig volgt hierop de opmerking, dat een wezenlijke beperking van het aantal ministers politiek niet haalbaar is. Politieke onenigheid over de vraag, welke departementen in zo'n geval zouden moeten verdwijnen of worden samengevoegd, is één van de oorzaken.

Het aantal staatssecretarissen heeft hier direct mee te maken. Er zijn namelijk ook meer optimistisch ingestelden, die wel mogelijkheden zien om bijvoorbeeld middels departementale herindeling het aantal ministers drastisch terug te brengen. Dit kan dan, aldus deze respondenten, gepaard gaan met het uitbreiden van het aantal staatssecretarissen. De ministers hebben dan een groter departement en bij de besturing van hun departement kunnen ze worden bijgestaan door één of meerdere staatssecretarissen.

De anderen, die geen mogelijkheden zien tot het drastisch terugbrengen van het aantal ministers, spreken zich overwegend uit tegen het uitbreiden van het aantal staatssecretarissen. Sommigen pleiten zelfs voor het terugbrengen van het aantal. Tabel 3.6 moet dan ook vanuit dit perspectief worden gezien. De relatie en de taakverdeling tussen

minister en staatssecretaris komen in paragraaf 3.7 nader aan de orde.

3.2.3 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit het voorgaande vatten wij als volgt samen.

- Wat de importantie van het regeringsprogramma betreft, constateren we een discrepantie tussen de feitelijke situatie en de door de respondenten gewenste situatie. Het regeringsprogramma blijkt een minder belangrijke rol bij de vormgeving van het overheidsbeleid te spelen dan velen wenselijk achten.
Zowel de aard van het regeringsprogramma als het gebrek aan aandacht voor voortgangswaarneming, worden als mogelijke oorzaken genoemd. Een betere interne voortgangswaarneming kan wellicht een verbetering zijn, maar vooral de rol van het parlement wordt door veel respondenten benadrukt. Het parlement zou de regering moeten aanspreken op de hoofdpunten van haar beleid dat in het regeringsprogramma is vastgelegd.
- Ook lange-termijn aspecten van het beleid lijken onvoldoende aandacht te krijgen. Enige organisatorische voorzieningen ten behoeve van deze lange-termijn aspecten kunnen wellicht positief uitwerken, maar het succes daarvan staat of valt met de politieke aandacht die dergelijke aangelegenheden krijgen. Naast het kabinet zelf kunnen zowel het parlement als de planbureaus hun steentje hiertoe bijdragen.
- Een grote meerderheid van de respondenten is voorstander van het bestekoverleg. Bespreking van de problematiek op een bepaald beleids-terrein in kleiner verband heeft hun voorkeur.
Enkel stellen zelfs, dat er in de ministerraad een zucht van verlichting opgaat als de "bestekministers" er onderling zijn uitgekomen. Wel wordt de wenselijkheid uitgesproken dat er dan voor elk beleidsterrein zo'n kernkabinet moet komen, met een daarop afgestemde samenstelling.
Formalisering tot een kernkabinet voor het gehele beleid, waardoor de uiteindelijke beslissingen niet meer in de voltallige ministerraad worden genomen, tast volgens de grote meerderheid van de respondenten zowel de individuele als de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid te sterk aan.
- Aan de problematiek van het aantal bewindspersonen, in het bijzonder het terugbrengen van het aantal daarvan, zijn nogal stringente politieke randvoorwaarden verbonden. Men vindt over het algemeen wel dat er te veel ministers zijn, maar het terugbrengen van het aantal acht men politiek niet haalbaar. De problematiek van het aantal staatssecretarissen is hier direct aan gekoppeld. Slechts zij die mogelijkheden zien om het aantal ministers terug te brengen hebben geen bezwaar tegen meer staatssecretarissen. Anderen bepleiten ook een vermindering van het aantal staatssecretarissen.

3.3 De minister-president

3.3.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan een belangrijke functie in ons politiek-bestuurlijke systeem, namelijk die van minister-president. Tevens zal hierbij het functioneren van het ministerie van Algemene Zaken worden betrokken.

De positie van de minister-president zoals wij die nu kennen, dat wil zeggen als leider van het kabinet, is in het verleden niet altijd zo geweest. Eerst na de Tweede Wereldoorlog is het tot een officiële erkenning van het minister-presidentschap gekomen. Hoewel zijn positie zich in de loop der jaren steeds meer heeft geprofileerd, wordt er nog steeds over de minister-president gesproken als "primus inter pares". Ook de Grondwet rept tot op heden niet over een minister-president. Daarzal echter spoedig een einde aan komen. In de voorstellen van de staatscommissie Cals/Donner en in de ingediende wetsontwerpen wordt de minister-president expliciet genoemd. (18)

Ondanks het feit dat men in politieke kringen nogal huiverig blijkt te zijn voor een sterke, met formele bevoegdheden toegeruste, minister-president, valt niet te ontkennen dat in de loop der jaren zijn positie is versterkt. (19)

Alvorens over een eventuele verdere versterking van de positie van de minister-president te spreken zullen wij eerst enige aandacht besteden aan de taken en verantwoordelijkheden die de minister-president heeft. In een brief van minister-president Van Agt aan de voorzitter van de Tweede Kamer, naar aanleiding van vragen uit diezelfde Kamer, wordt een omschrijving van de taken van de minister-president gegeven. (20) Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe aspecten van de taak van de minister-president. Als eerste worden enige interne taken weergegeven. (21)

- De minister-president dient zorg te dragen voor een zo optimaal mogelijk functioneren van de ministerraad, onderraden en ministeriële commissies.
- Hij dient er voor te waken dat op beleidsterreinen waar een coördinerend bewindspersoon is aangewezen geen voorstellen buiten hem/haar om in de ministerraad of onderraden aan de orde worden gesteld.
- Als politiek leider van het kabinet is hij als eerste verantwoordelijk in die gevallen waarin het regeringsbeleid als geheel aan de orde komt.
- Hij heeft een arbitrerende functie, waarbij beroep op de ministerraad mogelijk is en hij beslist over de toewijzing van verantwoordelijkheden bij competentiegeschillen tussen bewindspersonen.

Het externe aspect van de taak van de minister-president heeft betrekking op de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Hij is de eerst verantwoordelijke als het gaat over het algemeen regeringsbeleid en daarom ook de eerst aangewezen om dat, bijvoorbeeld in de Tweede Kamer, uit te dragen en te verdedigen.

Om deze taken en verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken zijn hem, onder andere in het Reglement van Orde voor de ministerraad, een aantal bevoegdheden toegewezen zoals het voorzitterschap van de ministerraad en onderraden en de bevoegdheid tot agendering. Ook beschikt de minister-president over een ambtelijk apparaat dat hem bijstaat. De commissie Van Veen benadrukt het belang van een goed toegerust secretariaat van de

ministerraad en het Kabinet van de minister-president en heeft dan ook de aanbeveling gedaan om tot uitbreiding te komen. (22) Deze uitbreiding is na enige jaren verwezenlijkt, al is het ministerie van Algemene Zaken in absolute aantallen gezien nog betrekkelijk klein te noemen. Daar staat tegenover dat op geen enkel ander departement een algemeen beleidsondersteunend apparaat van een dergelijke omvang voorkomt. De commissie Van Veen spreekt ook de wenselijkheid uit dat het ministerie van Algemene Zaken niet belast wordt met speciale verantwoordelijkheden, zodat het de handen kan vrijhouden om de minister-president in zijn taken te kunnen bijstaan. Algemene Zaken mag geen partij worden in het interdepartementale gevecht.

3.3.2 Onderzoeksresultaten

Aangezien de vragen in de interviews specifiek waren toegespitst op het al dan niet versterken van de positie van de minister-president en van Algemene Zaken, zijn wij daarvan bij de analyse ook uitgegaan. In onderstaande tabellen zullen wij de resultaten daarvan presenteren:

Tabel 3.8 Versterking positie minister-president

%	mee eens			niet mee eens	
	1	2	3	4	5
Bewindspersonen	21	32	10	16	21 n=19
Ambtenaren	8	38	15	31	18 n=13

Tabel 3.9 Versterking positie Algemene Zaken

%	mee eens			niet mee eens	
	1	2	3	4	5
Bewindspersonen	31	46	8	15	0 n=13
Ambtenaren	50	8	17	17	8 n=12

Tabel 3.8 geeft een nogal verdeeld beeld te zien van de meningen over de versterking van de positie van de minister-president. Zowel bij de ambtenaren als bij de bewindspersonen blijken er voor- en tegenstanders te zijn. De hier weergegeven tabel maskeert echter een beeld dat zichtbaar wordt als we deze vraag opsplitsen naar bewindspersonen uit het huidige kabinet en ex-bewindspersonen.

Er blijkt een opvallend verschil in opvatting tussen beide groepen te bestaan. Wellicht speelt het ontbreken van een gemeenschappelijk referentiekader een belangrijke rol.

Tabel 3.10 Mening over versterking van de positie van de minister-president, uitgesplitst naar huidige en ex-bewindspersonen

%	mee eens			niet mee eens	
	1	2	3	4	5
Bewindspersonen (huidige kabinet)	20	50	10	20	0 n=10
Ex-bewindspersonen	14	14	0	14	58 n= 7

De bewindspersonen uit het huidige kabinet blijken minder moeite te hebben met een eventuele versterking van de positie van de minister-president dan de ex-bewindspersonen. Tevens constateren enige respondenten, dat onder het huidige kabinet de leidende rol van de minister-president zich sterk heeft ontwikkeld. Dit kan wellicht een verklaring zijn voor dit verschijnsel. De angst voor een sterkere minister-president bij ex-bewindspersonen stamt dan misschien uit een tijd dat het bestuur nog overwegend collegiaal was, bewindspersonen uit het huidige kabinet zijn wellicht reeds aan het idee gewend.

Tabel 3.9 geeft daarentegen meer eenstemmigheid te zien, hoewel van unanimiteit niet kan worden gesproken. Zowel ambtenaren als bewindspersonen zijn overwegend voor een versterking van Algemene Zaken. Opmerkelijk is, dat hoewel velen een voorstander van versterking van Algemene Zaken zijn, de ambtenaren van Algemene Zaken zich tegen een versterking uitspreken. Hun argumentatie is vooral gericht op het feit dat een ministerie van Algemene Zaken, zoals het in de nederlandse politieke verhoudingen kan functioneren, gebonden is aan een maximum omvang en deze lijkt, naar het oordeel van deze respondenten, momenteel te zijn bereikt. (23)

Tot slot van deze paragraaf willen we nog enige aandacht schenken aan de gebezigde argumentaties ten aanzien van het al dan niet versterken van de positie van de minister-president.

Voorstanders van versterking van de positie van de minister-president leggen vooral de nadruk op de onvermijdelijkheid van de ontwikkeling: "je ontkomt er gewoon niet aan". Om meer samenhang in het regeringsbeleid te verkrijgen zal de positie van de minister-president verstevigd moeten worden. Een respondent legt er de nadruk op dat in het kader van het Europese beleid versterking noodzakelijk is.

Tegenstanders beroepen zich vooral op de partij-politieke spanningen die een versterking zou oproepen. Het is onaantrekkelijk vanuit het oogpunt van coalitievorming. Sommigen vrezen zelfs dat het contra-productief zal werken en pleiten daarom voor spreiding van coördinerende bevoegdheden over de individuele ministers.

Enige ministers wijzen erop dat formele versterking van de positie van de minister-president de individuele ministeriële verantwoordelijkheid doorbreekt. Men benadrukt ook de verzwakking van de traditioneel sterke coördinerende positie van de minister van Financiën.

Samenvattend kunnen wij zeggen dat, gezien de steeds sterkere verwevenheid van beleidsterreinen en de steeds sterker wordende roep om samenhang in het regeringsbeleid, enige versterking van de positie van de minister-president en zijn apparaat geboden wordt geacht. Al zal een "prime-minister" zoals in Engeland hier niet mogelijk zijn.

3.3.3 Conclusies

Naar aanleiding van de in paragraaf 3.3.2 geschetste resultaten kunnen wij de belangrijkste conclusies als volgt samenvatten.

- Alom wordt erkend dat de minister-president in de loop der jaren een belangrijke positie is gaan innemen. Velen zien dit als een noodzakelijke ontwikkeling.
- Als formele bekrachtiging om staatsrechtelijk of partij-politieke redenen niet zijn beslag zal kunnen krijgen, kan een feitelijke versterking worden verkregen door het apparaat dat de minister-president ten dienste staat uit te breiden.
- Mocht men de positie van de minister-president willen wijzigen dan dient men goed te bedenken dat formele versterking geen zoden aan de dijk zet, als aan de individuele bewindspersonen geen bevoegdheden worden ontnomen.

3.4. Onderraden, ministeriële commissies en informeel bewindspersonenoverleg

3.4.1. Algemeen

Onder het niveau van de ministerraad bestaat een variëteit aan interministeriële besluitvormings- en overlegmogelijkheden. In deze paragraaf komen de drie belangrijkste "types" ter sprake.

Allereerst zijn er de zogenaamde onderraden. In de staatsalmanak worden er momenteel zeven genoemd. (24) Voorts zijn er een aantal vaste danwel ad hoc ministeriële commissies. Het minst geformaliseerd tenslotte is informeel bewindspersonenoverleg in kleine kring.

Onderraden vervullen een functie in de officiële coördinatiestructuur, zoals die door de commissie Van Veen ten behoeve van de totstandkoming van het regeringsbeleid is uitgedacht. Op zichzelf bestaat een aantal onderraden reeds veel langer. Enkele dateren zelfs van vlak na de Tweede Wereldoorlog. (25) De commissie Van Veen besteedt in haar rapport expliciet aandacht aan het functioneren van onderraden in besluitvormingsprocessen. Zij stelt dat onderraden een belangrijker bijdrage zouden kunnen leveren en doet in haar rapport een aantal aanbevelingen voor concrete maatregelen die dat mogelijk zouden moeten maken. (26)

Evenals de Commissie Van Veen constateert ook de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Mitaco) een aantal factoren die een niet bevredigend functioneren van het onderradenstelsel dan wel bepaalde onderraden in de hand werken. (27) Op een aantal terzake van die factoren gedane suggesties is het kabinet Van Agt ingegaan. Zo is er sinds 1978 een (beknopte) taakomschrijving voor iedere onderraad. (28) Ook het terugdringen van het aantal departementale ambtenaren dat de onderaardsvergaderingen frequenteert is een voortdurende zorg van achtereenvolgende minister-presidenten geworden. (29)

Over ministeriële commissies wordt in het Mitaco-rapport opgemerkt dat de bestaande permanente commissies nauwelijks beslag op de tijd van bewindspersonen leggen. Vanuit dit oogpunt is het interessanter de ad hoc ministeriële commissies te bestuderen. Het bestekoverleg dat sinds de geboorte van Bestek '81 onder het huidige kabinet functioneert is te beschouwen als zo'n commissie. De voordelen van dergelijke commissies zijn volgens het Mitaco-rapport dezelfde als die van onderraden.

Als specifiek nadeel noemt het rapport de mogelijkheid dat dergelijke organen van "meest betrokken" bewindspersonen bij collegae irritatie kunnen oproepen en als een soort statussymbool kunnen gaan fungeren. (30)

Een nadeel dat overigens ook voor onderraden geldt is de zware belasting van bewindspersonen die in een groot aantal van deze organen zitting hebben.

Blijft tenslotte het verschijnsel van het informele interministeriële overleg. Dit kan zich uitstrekken tot beraad in kleine kring onder de hoede van minister-president en/of vice-premier, maar kan ook het "onder een broodje" doorexerceren van ontstane problemen door twee bewindspersonen inhouden. (31)

De commissie Van Veen merkt in haar rapport op dat veel coördinatieproblemen reeds voorkomen of vroegtijdig opgelost kunnen worden door incidenteel overleg. (32) Hoewel de commissie deze opmerking plaatst in het kader van een beschouwing over (ambtelijke) interdepartementale coördinatie, lijkt zij ook op de interministeriële beleidsvorming en -afstemming

van tcepassing.

Aan het funtioneren van dit scala aan afstemmingsmogelijkheden (variërend van "geinstitutionaliseerd" tot "volstrekt informeel") is in de wetenschappelijke literatuur weinig aandacht besteed.

Beschrijvende en meer theoretische beschouwingen vinden we, behalve in de reeds genoemde rapporten van de commissie Van Veen en de Mitaco ook in het rapport van de WRR en in een publicatie van Kottman. (33)

Ook in de studie "Haagse machten" komt de betekenis van informeel overleg naar voren. Opmerkelijk is de constatering dat ambtenaren met succes een op een zondagmiddag informeel door twee bewindspersonen overeen gekomen beleidslijn wisten te bestrijden. (34)

In de volgende paragraaf gaan wij in op de gegevens die wij aan het door ons verwerkte materiaal hebben ontleend. In paragraaf 3.4.3. bespreken wij de daaruit te trekken conclusies, mede in het licht van het - zoals gezegd schaarse - overige materiaal dat over het functioneren van deze afstemmingsvormen beschikbaar is.

3.4.2. Onderzoeksresultaten

In deze paragraaf behandelen wij achtereenvolgens de onderzoeksresultaten over respectievelijk de onderraden, de ministeriële commissies en het informele bewindspersonenoverleg.

Onderraden

a. De topinterviews

Bij de analyse bleek dat er over een viertal onderwerpen opvattingen van de respondenten gescoord konden worden. Wij geven deze hieronder weer en voorzien ze vervolgens van commentaar.

Tabel 3.11 Functioneren onderraden ter ontlasting van de ministerraad

%	goed			minder goed	
	1	2	3	4	5
Bewindspersonen	12	64	8	12	4 n=25
Ambtenaren	54	38	8	0	0 n=13

Tabel 3.12 Verruiming taakstelling van de onderraden

%	voor			tegen	
	1	2	3	4	5
Bewindspersonen	40	45	0	10	5 n=20
Ambtenaren	23	15	46	8	8 n=13

Tabel 3.13 Samenstelling onderraad: omvang beperken

%	voor 1	2	3	tegen 4	5
Bewindspersonen	47	33	0	13	7 n=15
Ambtenaren	17	49	17	17	0 n= 6

Tabel 3.14 Waardering aanwezigheid ambtenaren in onderraden

%	positief 1	2	3	negatief 4	5
Bewindspersonen	41	18	0	29	12 n=17
Ambtenaren	43	0	0	57	0 n= 7

Het overgrote deel van de bewindspersonen is redelijk positief over het functioneren van de onderraden ter ontlasting van de ministerraad. Het is wel opvallend dat onder de drie bewindspersonen die zich hierover negatief uitlaten, zich ook twee (ex-)ministers van Financiën bevinden. De ministers die zich over het functioneren kritisch tonen wijzen met name op het verschijnsel dat de discussie in een onderraad later in de ministerraad nogeens wordt overgedaan. Oftewel: in een onderraad kunnen geen "zaken" worden gedaan.

Daarentegen legt de meerderheid, die de bijdrage van de onderraden als positief ervaart, met name het accent op de versnellende werking die onderraden ten aanzien van de besluitvorming kunnen hebben.

Ambtenaren zijn, zoals de tabel laat zien, zo mogelijk nog positiever over het functioneren van onderraden.

Het is overigens wel zo dat veel bewindspersonen (en dat geldt evenzeer voor ambtenaren) wijzen op de relatie tussen enerzijds het functioneren van de onderraden en anderzijds de rol van de minister-president daarin, het functioneren van de coördinerend bewindspersoon en de kwaliteit van de ambtelijke beleidsvoorbereiding (met andere woorden: de vergader-efficiency).

Uit tabel 3.12 blijkt dat met name bewindspersonen nogal wat voelen voor een verruiming van de taakstelling van de verschillende onderraden. In hoeverre zij daarbij ook een uitbreiding van de besluitvormende bevoegdheden en/of een gewijzigde positie ten opzichte van de ministerraad voorstaan, komt uit onze gegevens niet duidelijk naar voren.

Ambtenaren laten zich wat dit onderwerp betreft wat negatiever uit, al zijn ook zij in meerderheid voor een verruimde taakstelling. Toch hoort men zowel bij politici als bij ambtenaren nogal eens de opmerking dat zulks niet ten koste van de positie van de ministerraad mag gaan. Politieke onhaalbaarheid wordt vaak als bepalende factor genoemd.

Een zekere beperking van de omvang van de onderraden lijkt het merendeel van de bewindspersonen wenselijk. Of zij daarbij met name aan beperking van het aantal ambtelijke dan wel politieke deelnemers aan het beraad denken, is bij deze vraag buiten beschouwing gelaten.

Tachtig procent van de bewindspersonen die over deze kwestie hun opvattingen formuleren, ziet zeker heil in een duidelijke beperking. Dat geldt in ongeveer gelijke mate voor de top-ambtenaren. Een nadere toelichting op de laatste tabel kan dit beeld echter enigszins nuanceren. Uit tabel 3.14 komt naar voren dat meer dan de helft van de ambtenaren negatief denkt over de aanwezigheid van collegae bij het bewindspersonenoverleg.

b. Een drietal onderraden vergeleken

Teneinde een wat meer kwantitatief inzicht in het functioneren van onderraden te verkrijgen hebben wij voor het jaar 1979 een drietal onderraden, te weten de Welzijnsraad (WR), de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en de Milieuhygiëne (RROM) en de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA) op een aantal aspecten vergeleken.

Aan de hand van gegevens van de secretariaten van deze onderraden hebben wij ons een beeld gevormd van de vergaderfrequentie en de werkelijke bezetting van deze organen in het jaar 1979.

Een dergelijke analyse kan uiteraard niet meer dan een globale en uiterst beperkte indruk van het functioneren van deze organen geven. Een en ander is echter met name nuttig om de verschillen tussen de raden te illustreren en de oorzaken van deze verscheidenheid althans bij benadering aan te kunnen geven.

Ter ondersteuning van de aan deze analyse te verbinden "conclusies" hebben wij eveneens de opvattingen van een aantal van de bij de respectievelijke onderraden betrokken bewindspersonen en topambtenaren gescoord.

Wij geven eerst de resultaten weer.

Tabel 3.15 - aantal vergaderingen in 1980 1979 1978

REA	4	6	6
RROM	10	12	12
WR	7	8	7

Tabel 3.16 - gemiddeld aantal aanwezigen in 1979: a)

	ambtelijk ^{b)}	politiek	totaal
REA	5,7 (5)	12,5 (15)	18,2 (20)
RROM	7,5 (6)	9,7 (15)	17,2 (21)
WR	4,1 (2)	9,2 (16)	13,3 (18)

a) de cijfers tussen haken geven het aantal leden volgens de opsomming in de Staatsalmanak 1979 aan

b) ambtelijke deelnemers exclusief secretaris en adjunct secretaris

Tabel 3.17 - aanwezigheid van enkele "centrale" actoren in 1979: ^{c)}

	aantal vergaderingen 1979	aanwezigheid		
		mvF	cb	mp
REA	6	6	5	4
RROM	12	0	11/12 ^{d)}	8
WR	8	3	8	2

c) mvF staat voor minister van Financiën;

cb voor coördinerend bewindspersoon en mp voor minister-president

d) de RROM heeft twee coördinerende bewindspersonen

Tabel 3.18 - oordeel van een aantal bij het orgaan betrokken bewindspersonen en ambtenaren over respectievelijk:

	redelijk tevreden	niet geheel tevreden	totaal
REA	5	4	9
RROM	9	2	11
WR	4	3	7

Bij deze tabellen willen we de volgende, deels aanvullende, opmerkingen plaatsen.

De RROM is duidelijk de meest geïnstitutionaliseerde onderraad. Zij vergadert in beginsel éénmaal per maand. Ondanks (of misschien dankzij) het feit dat het percentage aanwezige ambtenaren relatief het hoogst is, zijn de betrokken bewindspersonen en ambtenaren in overwegende mate van mening dat de RROM behoorlijk functioneert.

Het oordeel over de REA ontloopt dat over de WR niet veel.

Dit is des te opvallender als we in aanmerking nemen dat de WR een relatief jong orgaan is, dat zijn bestaansrecht misschien nog enigszins moet bewijzen, terwijl de REA een onderraad is die in de na-oorlogse jaren een belangrijke rol speelde. (35) Het kan zijn dat de opvattingen over de REA mede bepaald worden door het bestaan van een alternatief beslissingscentrum, de zogenaamde bestekministers.

Wat het voorzitterschap van de onderraden betreft: uit de gegevens zou men kunnen concluderen dat de minister-president zekere prioriteiten stelt waar het zijn aanwezigheid (en dus voorzitterschap) van de verschillende raden betreft. Op vergaderingen van de Welzijnsraad is hij significant minder aanwezig dan bij RROM of REA-vergaderingen (25 % respectievelijk 66%).

Indien de premier in de RROM of de REA verstek laat gaan, valt de voorzittershamer - overigens conform de toelichting bij het Reglement van Orde voor de ministerraad, dat ook voor de onderraden geldt - toe aan respectievelijk de vice-premier of de oudste minister in jaren. (36) Wij zien echter dat bij ontstentenis van de minister-president in de WR de coördinerend bewindspersoon de vergadering voorziet. Respondenten die op dit fenomeen ingaan zijn in sommige gevallen van opvatting dat zulks voor de coördinerend bewindspersoon een weinig begerenswaardige situatie

schept; hij (zij) is immers vaak partij in een conflict, terwijl hij ook de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een beslissing draagt. Dit kan hem in zijn positie van vakminister benadelen. Anderen zijn echter de mening toegedaan dat een enigszins belanghebbende doch deskundige voorzitter te verkiezen is boven een ongeïnteresseerde.

Nu is het in het algemeen zo dat aan gegevens over de aan- of aanwezigheid van bepaalde vaste leden (bewindspersoon) van een onderraad moeilijk harde conclusies kunnen worden ontleend. Niet-bijwoning kan immers volstrekt eerzame redenen hebben en hoeft geenszins op een gebrek aan interesse voor het gebeuren in de desbetreffende raad te wijzen.

Het kan bijvoorbeeld zijn dat er voor bewindspersonen, die vast lid zijn, geen relevante zaken behandeld worden. Het is dan een goede zaak om de kring van aanwezigen zo beperkt mogelijk te houden.

Toch is het voor het verkrijgen van een indicatie van de mate waarin de besluitvorming in een bepaalde raad een al dan niet "omstreden" karakter draagt interessant om na te gaan:

- a. in hoeverre politici en ambtenaren, vergeleken met de vaste bezetting (zoals opgenomen in de Staatsalmanak) relatief meer in het ene dan in andere organen aanwezig zijn;
- b. in hoeverre niet-leden bewindspersonen gebruik maken van hun "bevoegdheid" om onderraadsvergaderingen bij te wonen. (37)

Voor wat betreft a. blijkt dan dat het "opkomstpercentage" van bewindspersonen bij de REA relatief hoger ligt dan bij de andere onderraden. Voor ambtenaren geldt eerder dat zij bij de WR relatief méér vertegenwoordigd zijn, dan hun vermelding in de Staatsalmanak zou doen vermoeden. Een en ander zou er op kunnen wijzen dat met name in de REA voor veel bewindspersonen interessante zaken aan de orde komen. Deze gedachte wordt enigszins bevestigd als we kijken naar de aanwezigheid van niet-leden bewindspersonen. In de RROM komt het vijf maal voor dat vier verschillende bewindspersonen (niet-vaste leden) acte de présence geven. In de Welzijnsraad is dat aanzienlijk meer; het gebeurde in 1979 zestien maal dat in totaal acht verschillende bewindspersonen, hoewel formeel geen lid, toch een vergadering bezochten. Voor de REA geldt dat zes verschillende niet-leden bewindspersonen in totaal elf maal aanwezig waren.

Het zou interessant zijn na te gaan in hoeverre de hypothese dat de besluitvorming in REA en WR relatief meer omstreden (relatief meer gepolitiseerd!) is dan die in de RROM, bevestigd zou kunnen worden. De hier gepresenteerde gegevens geven daar immers niet meer dan een zeer voorzichtige indicatie van.

De aanwezigheid van de minister-president bij de verschillende vergaderingen is in het voorgaande reeds ter sprake geweest. Wat aan de af/aanwezigheid van de minister van Financiën, die uit hoofde van zijn ambt lid is van alle onderraden, opvalt, is dat zijn aandacht voor de REA kennelijk groter is dan die voor de andere onderraden. Ook hier kunnen we een zekere soepeler aanwending van prioriteiten vermoeden. Dit kan er op wijzen dat het lidmaatschap van de diverse onderraden voor de minister van Financiën toch wel een zeer zware belasting vormt, in die zin, dat het een wellicht te groot deel van zijn tijd opeist. Die afwezigheid kan er overigens ook toe leiden dat men tot herbehandeling in de ministerraad moet overgaan.

Wat de coördinerend bewindspersoon aangaat kunnen we opmerken dat hij vrijwel altijd aanwezig is. Dit wijst er misschien op dat hij voor het uitoefenen van de coördinerende taak nogal afhankelijk is van de verbondenheid aan de "eigen" onderraad. (38)

c. de secundaire analyse

In de door ons secundair geanalyseerde interviews met elf ex-bewindspersonen van het kabinet Den Uyl gaan drie bewindspersonen in op de positie van de onderraden. Eén van hen constateert dat er regelmatig gespijeld werd. De overige twee spreken zich uit vóór uitbreiding van taken en bevoegdheden van onderraden. Hoewel aan dergelijke in wezen niet-representatieve gegevens geen verstrekkende betekenis kan worden gehecht wijst een en ander er wellicht toch op dat de huidige bewindspersonen en die van het voorgaande kabinet in hun opvattingen over de rol van onderraden in de beleidsvorming niet wezenlijk verschillen.

De ministeriële commissies

Blijkens een door het secretariaat van de CHR vervaardigd overzicht bestaan er per 1 augustus 1980 veertien ministeriële commissies waarvan er twee een permanent karakter dragen. (39) Deze laatsten laten wij hier buiten beschouwing; het gaat ons om de ad hoc organen. Van deze twaalf ad hoc commissies is er één nog niet in vergadering bijeen geweest en heeft een andere, in verband met de intrede van het verschijnsel "bestekministers", opgehouden te functioneren.

Van de overige tien vergaderen er zes onregelmatig en vrij weinig (in de regel maximaal één maal per jaar) en vier vrij regelmatig en frequent. In de verzamelde gegevens wordt de minister-president vier maal bij het rijtje van betrokken bewindspersonen genoemd; hieronder valt ook het voorzitterschap van de bestekministers (onderwerp: beheersing collectieve uitgaven).

Hoe denken de respondenten nu over deze vrij informele en slechts in geringe mate geïnstitutionaliseerde coördinatievoorziening?

Tabel 3.19 - waardering ministeriële commissie:

%	positief				negatief	
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	38	62	0	0	0	n = 8
ambtenaren	100	0	0	0	0	n = 2

Hoewel de respons op dit punt bepaald niet overweldigend genoemd mag worden blijkt toch dat alle respondenten die op dit punt een opvatting te berde brengen zonder meer positief over het verschijnsel ministeriële commissies oordelen. De effectiviteit wordt in het algemeen hoog geprezen: "in zo'n club bereik je in twintig minuten waar ambtenaren een heel jaar voor nodig hebben". Relativerende opmerkingen gelden vooral de praktische bruikbaarheid van deze vorm van overleg: zij zou uitsluitend of met name zinvol zijn voor beleidsvoorbereiding en besluitvorming rondom concrete, duidelijk af te bakenen zaken.

Ook de secundaire analyse van de interviews met ex-bewindspersonen uit het kabinet Den Uyl levert een dergelijk beeld op. Drie van de elf geïnterviewde ex-ministers en ex-staatssecretarissen gaan in op de positie van de ministeriële commissies. Zij zijn unaniem van mening dat deze goed functioneren om zaken op gang te brengen, de besluitvorming te versnellen, enzovoorts.

Informeel bewindspersonenoverleg

Uit ons materiaal komt naar voren dat ook over dit coördinatiemiddel gunstig wordt geoordeeld.

Tabel 3.20 - waardering informeel bewindspersonenoverleg:

%	positief				negatief	
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	31	69	0	0	0	n = 13
ambtenaren	67	22	0	11	0	n = 9

Wat opvalt is dat topambtenaren in het algemeen nog positiever over deze vorm van interministerieel overleg denken dan bewindspersonen. Wellicht kan dit verklaard worden uit de heilzame werking die van dergelijk overleg op de (vastgelopen) interdepartementale ambtelijke coördinatie kan uitgaan. Toch is er één ambtenaar die deze overlegvorm overwegend negatief beoordeelt. Hij benadrukt met name het risico dat bewindspersonen zich in afwezigheid van hun ambtenaren tot onbezonnen beslissingen laten verleiden. (40)

De overige respondenten zijn echter vrij eensgezind in hun overtuiging dat het onderling regelen "en petit comité" grote voordelen heeft. Wel tekenen zij daarbij aan dat het welslagen van dit beraad erg afhankelijk is van de persoonlijke relaties tussen de betrokkenen. Ondanks zijn gunstige indruk van werkwijze en functioneren van informeel overleg, merkt één bewindspersoon op dat men toch wel attent dient te zijn op het risico dat bepaalde collegae op deze wijze "kaltgestellt" zouden kunnen worden. (41)

De negen ex-bewindspersonen van het kabinet Den Uyl, die in onze secundaire analyse waren betrokken, laten zich als volgt uit over het fenomeen van het informele, persoonlijke overleg:

- zeven bewindspersonen geven aan dat informeel, persoonlijk bewindspersonencontact en goede persoonlijke verhoudingen voor het intern kabinetsfunctioneren van groot belang zijn. Voor de samenwerking en de sfeer binnen een kabinet zijn zij zelfs belangrijker dan de politieke basis. Het persoonlijke element (begrip, vertrouwen) loopt dan ook dwars door de politieke scheidslijnen heen;
- van deze zeven signaleert één bewindspersoon óók een externe werking van goedlopende informele contacten: de mogelijkheid tot het efficiënt beslechten van ambtelijke geschillen;
- de twee resterende bewindspersonen, die over dit onderwerp iets te berde brengen, benadrukken hoofdzakelijk deze geschillen-oplossende functie.

Ook wat dit onderwerp betreft lijkt het er dus op dat de bewindspersonen van zowel het huidige als het voorgaande kabinet informele, persoonlijke contacten in het algemeen hogelijk waarderen. Niet alleen de geschillen-oplossende functie naar het ambtelijk apparaat toe, maar ook de bijdrage aan de teamgeest binnen "de ploeg" komt daarbij naar voren.

3.4.3. Conclusies

Wij zullen de conclusies die naar onze mening aan deze gegevens verbonden mogen worden hieronder puntsgewijs opsommen:

1. Het bestaan van een variëteit aan coördinatiemiddelen onder - of: naast - het niveau van de ministerraad moet positief worden gewaardeerd.
2. Dit neemt niet weg dat het van tijd tot tijd "opschonen" van zowel het bestand aan als de taakomschrijvingen van onderraden en ministeriële commissies zinvol kan zijn. Hoewel men het standpunt kan aanhangen dat slapende organen niet bijten lijkt het ons uit een oogpunt van duidelijkheid wenselijk dat alle onderraden en ministeriële commissies als "levende" politieke beleidsvoorbereidende en besluitvormende colleges fungeren.
3. Vanuit besluitvormingstechnisch perspectief lijkt het eveneens gewenst de deelname van zowel ambtenaren als bewindspersonen aan de onderraadsvergaderingen zoveel mogelijk te beperken.
Het is wellicht goed dat ieder nieuw aantredend kabinet in zijn constituerende vergadering, of binnen afzienbare tijd daarna, de samenstelling van de bestaande onderraden doorlicht en naar behoefte, bijvoorbeeld gelet op het regeringsprogramma, wijzigt. Dit kan ook de werkbelasting van de verschillende bewindspersonen verlichten.
Voor wat de ambtelijke deelnemers betreft lijkt het zinnig het aantal te beperken. Dit geldt misschien niet voor de tweede categorie van deelnemende niet-politici : "onafhankelijken" van het "type" Zijlstra of Hellinga.
Onderraden dienen echter politieke colleges te zijn.
4. Hoewel ook deze constatering tamelijk voor de hand ligt lijkt het nuttig nogmaals de betekenis van een goede beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau, van een zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende toegerust secretariaat en het belang van het voorzitterschap van de minister-president te accentueren.
Een onderraad die gekenmerkt wordt door een hoog absentisme van de premier lijkt toch wat minder goed te kunnen functioneren. Zijn aanwezigheid is ook uit politiek oogpunt van belang.
5. Niet alleen voor onderraden, maar ook voor ministeriële commissies en voor informeel bewindspersonencontact geldt, dat een succesvolle inzet van dergelijke afstemmingsmechanismen in belangrijke mate afhankelijk is van de mentaliteit en de persoonlijkheidskenmerken van de betrokken bewindspersonen. Goede persoonlijke verhoudingen, het bestaan van een vertrouwensbasis, dit alles is voor het intern functioneren van een kabinet waarschijnlijk belangrijker dan een hecht doortimmerd regeringsprogramma (al is het laatste uiteraard niet ongewenst).
6. Er zijn grenzen gesteld aan de mogelijkheden tot ministerieel beraad, zeker naarmate deze contacten zich binnen een meer geïnstitutionaliseerd kader afspelen.
De werkbelasting van met name de minister-president en de minister van Financiën moet immers aanvaardbaar blijven. Een andere beperking ligt in het probleem hoe de betrokken bewindspersonen op eenzelfde tijdstip vrij te maken. Met name vanwege externe verplichtingen (bijvoorbeeld het parlement) is het overeenkomen van een gunstige vergadertijd dikwijls een moeilijke zaak.

7. Alles bij elkaar genomen lijkt het wenselijk nogmaals een pleidooi uit te spreken voor het "naar beneden drukken van de coördinatie" (42). In dat verband verdient ook het mentaliteitsprobleem aandacht. Dat bewindspersonen ongaarne in aanwezigheid van hun ambtenaren het onderspit delven, is, hoewel begrijpelijk, uiteindelijk een zwakke zaak. Juist in het politieke bedrijf dient men voor zijn verlies te durven uitkomen. Vanuit een meer "technische" optiek bezien, zou het gunstig zijn als bewindspersonen zich niet te veel met elkanders beleidsterreinen zouden willen bemoeien. Een beslissing om méér bilateraal af te handelen is er echter een met politieke implicaties. Een zekere depolitisering kan daarvan het gevolg zijn. Het milieubeleid is daar wellicht een voorbeeld van. Hieruit komt eens te meer naar voren dat geen enkel coördinatieprincipe beleids- of politiek neutraal functioneert. Ook een beslissing tot "depolitisering" is een politieke beslissing.

3.5. De coördinerend bewindspersoon

3.5.1. Algemeen

In deze paragraaf zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de functie en de positie van de coördinerend bewindspersoon. (43) De belangstelling voor deze functie is de laatste jaren sterk toegenomen en niet in het minst, omdat de constructie van de coördinerend bewindspersoon problemen oproept. Deze problemen komen voort uit het feit dat van oudsher de nadruk sterk heeft gelegen op de individuele ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor binnen de rijksdienst de departementen een sterk autonome positie hebben ingenomen. Doordat de verwevenheid en de complexiteit van het maatschappelijke gebeuren - en daarmee ook van de overheidstaken - sterk is toegenomen, ontstaat de behoefte om het integrerende element in de beleidsvoorbereiding te versterken. Daartoe worden coördinerende bewindspersonen benoemd. De Mitaco geeft de volgende omschrijving van een coördinerend bewindspersoon:

"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)." (44)

Voor al de aanbevelingen van de commissie Van Veen lijken positief te hebben uitgewerkt op het aantal coördinerende taken dat is ingesteld. Uit de enquête die door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst is gehouden blijkt dat tweederde van de coördinerende taken na 1970 is ingesteld. Tabel 3.21. geeft hiervan een overzicht.

Tabel 3.21.: Tijdstip van instelling van coördinerende taken.

	%	abs
Voor 1970	33	n = 23
1970 - 1972 (kabinet Biesheuvel)	13	n = 9
1973 - 1977 (kabinet Den Uyl)	30	n = 21
1978 - 1980 (kabinet Van Agt)	24	n = 16
	100	n _{tot} = 69

Uit deze tabel blijkt tevens dat het gemiddeld aantal taken dat per jaar is ingesteld toeneemt. Onder het kabinet Biesheuvel waren dat er drie, onder het kabinet Den Uyl vier en onder het kabinet Van Agt waren dat er gemiddeld vijf per jaar.

Sommigen beoordelen deze sterke stijging van het aantal coördinerende taken negatief en spreken van wildgroei. Echter uitsluitend een sterke toename van het aantal behoeft nog niet op wildgroei te duiden. Wel lijkt een ordening van deze taken op z'n plaats. De coördinerende taken verschillen namelijk nogal sterk. We zien een breed spectrum dat uiteen loopt van een "brievenbus" bij Binnenlandse Zaken tot de coördinatie van "het algemeen regeringsbeleid" door de minister-president. In paragraaf 3.5.2. zal dit veelvormige stelsel op basis van de resultaten van de CHR-enquête nader worden geanalyseerd.

Inmiddels zal duidelijk zijn geworden dat de coördinerend bewindspersoon zich beweegt op het terrein tussen de departementen. Hij/zij dient zorg te dragen voor de onderlinge afstemming - coördinatie - van de afzonderlijke departementen. Departementaal is namelijk duidelijk hoe de verantwoordelijkheden liggen, daarvoor staat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid immers garant. Echter voor aangelegenheden van interdepartementale aard zijn de verantwoordelijkheden vaak niet geregeld. Middels de figuur van de coördinerend bewindspersoon kunnen nu bewindspersonen worden aangewezen die politiek verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van gecoördineerd beleid dat op meerdere departementen betrekking heeft. De nadruk ligt op de ambtelijke voorbereiding van het beleid, niet op de inhoudelijke aspecten daarvan. De coördinerend bewindspersoon draagt zorg, zoals in het hiervoor weergegeven citaat uit het Mitaco-rapport staat omschreven, voor een: "zo goed mogelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding, onverminderd ieders verantwoordelijkheid voor het eigen beleidsterrein". (45)

Dit impliceert nogal wat beperkingen voor het functioneren van de coördinerend bewindspersoon. Een veel gehoorde klacht is dat de bevoegdheden, die uitsluitend procedureel van aard zijn, onvoldoende zijn om de toegewezen verantwoordelijkheden te dragen. Dit gevoegd bij het feit dat van coördineren ook nogal verschillende definities worden gegeven - de één spreekt over "het voorkomen van tegenstrijdigheden in het beleid" terwijl de ander (onder andere Van Veen) spreekt over "het richten van de verschillende onderdelen van de staatstaak naar een gemeenschappelijk doel" - maakt dat de positie van de coördinerend bewindspersoon nogal onduidelijk is. Ook in het Mitaco-rapport komt men tot deze conclusies. (46)

Om bewindspersonen, aan wie coördinerende taken zijn toegewezen, in staat te stellen deze taken op een bevredigende wijze te vervullen zal een aantal waarborgen geschapen moeten worden. De commissie Van Veen formuleert in haar rapport een aantal afspraken die zeker gemaakt zouden moeten worden bij het instellen van een coördinerende taak. Wel dienen wij hierbij op te merken dat de commissie Van Veen vooral het oog had op relatief "zware" coördinerende taken.

Deze afspraken zijn:

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

g. De coördinerende bewindsman heeft de bevoegdheid, overal in het rijksapparaat informatie in te winnen die noodzakelijk is voor het vervullen van zijn taak. Het is hem echter niet toegestaan op eigen gezag opdrachten te geven aan het ambtelijk apparaat van een andere bewindsman." (47)

Een aantal van deze afspraken werd inderdaad gemaakt, echter een centraal beleidsorgaan, zoals de commissie bedoelt, is er nooit gekomen. Wel zijn er departementale afdelingen die zich bezig houden met de ondersteuning van de coördinerende taken van de bewindspersoon.

Tenslotte willen wij de bijdrage van de minister-president aan het functioneren van de coördinerend bewindspersoon benadrukken.

Deze is namelijk verantwoordelijk, als voorzitter van de onderraden en de ministerraad, voor de agendering van de vergaderingen van deze politieke coördinatie-organen. Hij moet er op toezien dat geen aangelegenheden op de agenda verschijnen voordat de desbetreffende coördinerend bewindspersoon bij de voorbereiding is betrokken. Op deze wijze kunnen andere bewindspersonen zich moeilijk aan coördinatie onttrekken.

3.5.2. Onderzoeksresultaten

In deze paragraaf wordt een aantal resultaten weergegeven van de al eerder genoemde enquête die door de CHR onder alle departementen is gehouden. De departementen is gevraagd een overzicht te geven van de coördinerende taken die de bewindspersonen momenteel verrichten. Door middel van deze gegevens proberen wij de grote verscheidenheid aan coördinerende taken enigszins in kaart te brengen. Ook zal aandacht worden geschonken aan de vormgeving van het coördinerend overleg waarin de afstemming op een bepaald beleidsterrein tot stand moet komen. Een ander belangrijk aspect van deze problematiek is de afstemming tussen coördinerende taken; de zogenaamde "coördinatie van de coördinatie". Hieraan zal ook enige aandacht worden besteed. Als afsluiting van deze paragraaf zullen de resultaten van de gehouden interviews worden weergegeven.

Coördinerende taken

Per 1 augustus 1980 zijn er, volgens de opgave van de departementen, 69 coördinerende taken, die over alle ministers en een negental staatssecretarissen zijn verdeeld. (48) Bij de staatssecretarissen komt het ook voor dat de coördinerende verantwoordelijkheid wordt gedeeld met de minister.

Gemiddeld zijn er per departement een vijftal coördinerende taken opgegeven, echter de spreiding is erg groot. Binnenlandse Zaken heeft zestien coördinerende taken, terwijl Defensie er slechts één heeft opgegeven. Tabel 3.22 geeft hiervan een totaaloverzicht.

Tabel 3.22: Aantal coördinerende taken per departement.

Departement	Aantal coördinerende taken
Algemene Zaken	4
Nederlands-Antilliaanse Zaken	1
Buitenlandse Zaken	9
Justitie	2
Binnenlandse Zaken	16
Onderwijs en Wetenschappen	2
Financiën	2
Defensie	1
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	6
Verkeer en Waterstaat	3
Economische Zaken	7
Landbouw en Visserij	2
Sociale Zaken	5
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	6
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3
	<u>69</u>

De veronderstelling bestond dat coördinerende functies zich goed lenen voor het oplossen van problemen in projectvorm. Dit impliceert dat coördinerende taken worden ingesteld voor een beperkte tijd, namelijk voor de duur van het project.

Dit blijkt echter in de praktijk weinig voor te komen, want slechts 3 van de 69 coördinerende taken dragen het predikaat "tijdelijk". Bijna alle coördinerende taken zijn dus permanent van aard.

Wij hebben reeds geconstateerd dat zowel ministers als staatssecretarissen belast zijn met coördinerende taken. Tabel 3.23 geeft een overzicht van de status van de personen die coördinerende taken vervullen.

Tabel 3.23: Status coördinerende bewindspersonen

	aantal
Minister-president	2
Minister	45
Minister zonder portefeuille	2
Minister/staatssecretaris	8
Staatssecretaris	<u>12</u>
	69

De tabel laat duidelijk zien dat de meeste coördinerende taken zijn toegewezen aan een minister; ruim tweederde van het totale aantal. De beide taken waarvoor de minister-president verantwoordelijk is zijn:

- Algemeen regeringsbeleid
- Bestek '81

Ook bestaat er de mogelijkheid van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van staatssecretaris en minister. Dat is bij acht taken het geval. Twaalf taken blijken zelfstandig door een staatssecretaris te worden vervuld.

De aanwijzing van bepaalde bewindspersonen tot coördinerend bewindspersoon voor een bepaald beleidsterrein kan op zeer verschillende staatsrechtelijke besluiten berusten. De formele basis van de coördinerende taken loopt daardoor sterk uiteen. Een overzicht hiervan zal in tabel 3.24 gegeven worden.

Tabel 3.24: Formele basis coördinerende taken (49)

Formele wet	3
Wetsontwerp	3
Koninklijk besluit	10
Ministerraadsbesluit	38
Ministeriële beschikking	5
Onderraadsbesluit	1
Onderlinge overeenstemming	5
Algemeen aanvaard	2
Memorie van toelichting bij wetsontwerp	2
	<u>69</u>

De meeste coördinerende taken berusten op een ministerraadsbesluit en minder dan een kwart van de taken heeft een "zwaardere" basis. Als we het tijdstip van instelling van de coördinerende taak in de beschouwing betrekken, zien we dat in de laatste jaren betrekkelijk weinig taken met een "zware" basis worden ingesteld. Negen van de zestien taken met een "zware" basis zijn vòòr 1970 ingesteld. Terwijl 29 van de 38 taken die op een ministerraadsbesluit berusten ná 1970 zijn ingesteld.

In het algemeen deel van deze paragraaf wordt opgemerkt dat de positie van de coördinerend bewindspersoon nogal onduidelijk is en dat zijn/haar bevoegdheden ontoereikend zijn om de toegewezen verantwoordelijkheden waar te maken. Een goede ambtelijke ondersteuning van het werk van de coördinerend bewindspersoon wordt algemeen als een zeer belangrijke factor gezien. Daarom willen we bezien wat de hiërarchische plaats van het departementsonderdeel is dat de coördinerend bewindspersoon ambtelijke ondersteuning verleent. Tabel 3.25 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 3.25: Status ambtelijk secretariaat

Directoraat-generaal of zelfstandige directie	13
Directie ressorterend onder een directoraat-generaal	31
Afdeling	16
Bureau	2
Functionaris	7
	<u>69</u>

Samenvattend kunnen wij zeggen dat de meerderheid van de coördinerende taken ná 1970 is ingesteld en in de meeste gevallen berust op een besluit van de ministerraad. De verdeling over de departementen is groot, maar vooral Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken springen er wat het aantal betreft uit. De status van de coördinerend bewindspersoon tenslotte is in de meeste gevallen die van een minister.

Coördinerend overleg

Bij de totstandkoming van het beleid zal afstemming dienen plaats te vinden tussen de departementen. Daarvoor zijn organen in het leven geroepen waarin vertegenwoordigers van alle betrokken departementen zitting hebben. De samenstelling van deze organen kan zowel ambtelijk, politiek als gemengd zijn. De coördinerend bewindspersoon is uitsluitend verantwoordelijk voor de ambtelijke beleidsvoorbereiding.

In de enquête is gevraagd, voor de 69 coördinerende taken, naar de vormgeving van dit coördinerend overleg zowel op ambtelijk als op politiek niveau. Tevens is gevraagd naar het accent van de coördinatie, dat wil zeggen: op welk niveau vindt hoofdzakelijk de afweging plaats.

Tabel 3.26: Accent van de coördinatie

Vooraf politiek	2
Zowel ambtelijk als politiek	44
Vooraf ambtelijk	<u>23</u>
	69

Uit de tabel blijkt dat bij de meeste coördinerende taken de afstemming zowel op politiek als op ambtelijk niveau plaatsvindt. Allereerst zullen beleidsbeslissingen ambtelijk worden voorbereid, waarna op politiek niveau de laatste knopen worden doorgehakt. Bij éénenderde van de coördinerende taken zal deze laatste stap slechts bij uitzondering gemaakt moeten worden. De twee taken waarbij de coördinatie vooral op politiek niveau plaatsvindt zijn die, waarvoor de minister-president de verantwoordelijkheid draagt.

Vervolgens willen wij nader ingaan op de vormgeving van de hiervoor genoemde overlegorganen op politiek en ambtelijk niveau. De tabellen 3.27 en 3.28 geven hiervan een overzicht.

Tabel 3.27: Overzicht van de vormgeving van het overleg op politiek niveau

Ministerraad (van het Koninkrijk)	2
Onderraad	24
Ministeriële commissie	13
Ad hoc overleg	17
Anders	7
Geen	<u>6</u>
	69

Tabel 3.28: Overzicht van de vormgeving van het overleg op ambtelijk niveau

Ambtelijk voorportaal	15
Interdepartementale commissie	39
Ad hoc overleg	8
Anders	<u>7</u>
	69

Combinatie van de beide voorgaande tabellen, waarbij de vormgeving van het overleg op ambtelijk niveau gekoppeld wordt aan die op politiek niveau, kan een globale indruk geven van de mate waarin het overleg geïnstitutionaliseerd is. Wij verdelen daartoe de coördinerende taken in een viertal categorieën:

- I. Overleg op politiek niveau : onderraad
Overleg op ambtelijk niveau: ambtelijk voorportaal
- II. Overleg op politiek niveau : ministeriële commissie of onderraad
Overleg op ambtelijk niveau: interdepartementale commissie of ander overlegorgaan
- III. Overleg op politiek niveau : ander, ad hoc of geen overleg
Overleg op ambtelijk niveau: interdepartementale commissie of ander overlegorgaan
- IV. Overleg op politiek niveau : ad hoc of geen overleg
Overleg op ambtelijk niveau: ad hoc overleg

In tabel 3.29 wordt de verdeling van de coördinerende taken geschetst over de vier categorieën, waarmee de mate van institutionalisering van het overleg tot uitdrukking is gebracht.

Tabel 3.29 Mate van institutionalisering

Categorie I	15
Categorie II	22
Categorie III	26
Categorie IV	6

Het lijkt gerechtvaardigd om te veronderstellen dat de mate van institutionalisering van het overleg samenhang zou kunnen vertonen met enige institutionele kenmerken van de coördinerende taken. In tabel 3.30 t/m 3.33 zal de samenhang bezien worden met het tijdstip van instelling, de formele basis, de status van het ambtelijk secretariaat en het accent van de coördinatie.

Tabel 3.30: De samenhang tussen de mate van institutionalisering en het tijdstip van instelling.

Tijdstip van instelling	Mate van institutionalisering				
	I	II	III	IV	
Voor 1970	8	4	8	3	23
1970 - 1972	5	1	1	2	9
1973 - 1977	1	10	10	0	21
1978 - 1980	1	7	7	1	16
	15	22	26	6	69

Tabel 3.31: De samenhang tussen de mate van institutionalisering en de formele basis.

formele basis	Mate van institutionalisering				
	I	II	III	IV	
(Ontwerp)wet + K.B.	7	6	3	0	16
Ministerraadsbesluit	8	10	17	3	38
Overige	0	6	6	3	15
	15	22	26	6	69

Tabel 3.32: De samenhang tussen de mate van institutionalisering en de status van het ambtelijk secretariaat.

Status ambtelijk secretariaat	Mate van institutionalisering				
	I	II	III	IV	
Directoraat-Generaal	11	1	1	0	13
Directie	3	12	14	2	31
Bureau, functionaris	1	9	11	4	25
	15	22	26	6	69

Tabel 3.33: De samenhang tussen de mate van institutionalisering en het accent van coördinatie.

Accent van coördinatie	Mate van institutionalisering				
	I	II	III	IV	
Politiek, politiek/ambtelijk	12	21	11	2	46
Ambtelijk	3	1	15	4	23
	15	22	26	6	69

Op een aantal punten blijken de hiervoor weergegeven kenmerken een duidelijk verband te vertonen met de mate van institutionalisering van het overleg.

Zo blijkt dat meer dan de helft van de coördinerende taken, waarbij het overleg plaatsvindt in een ambtelijk voorportaal en een onderraad, voor 1970 te zijn ingesteld. Na 1972 zijn er slechts twee nieuwe taken met deze mate van institutionalisering bij gekomen.

De coördinerende taken die onder de kabinetten Den Uyl en Van Agt zijn ingesteld vallen voornamelijk in de categorieën II en III. We constateren dat onder het kabinet Biesheuvel het coördinatiemodel van de commissie Van Veen gestalte heeft gekregen door het aanwijzen van een aantal "zware" taken. (50) De beide hierop volgende kabinetten hebben dit overgenomen en het stelsel van coördinerende taken nader uitgewerkt op deelterreinen. De daartoe ingestelde coördinerende taken zijn daardoor ook in mindere mate geïnstitutionaliseerd. De coördinatie vindt op politiek niveau maximaal plaats in een ministeriële commissie en op ambtelijk niveau in een interdepartementale commissie.

Tabel 3.31 schetst het verband tussen de mate van institutionalisering en de formele basis van de coördinerende taak. Wij kunnen constateren

dat naarmate de formele basis "zwaarder" is, de vormgeving van het coördinerend overleg sterker geïnstitutionaliseerd is. Alle coördinerende taken die vallen in categorie I (ambtelijk voorportaal-onderraad) berusten minimaal op een ministerraadsbesluit. Dit zelfde geldt voor de status van het ambtelijk secretariaat. De mate van institutionalisering van het overleg neemt toe met de status van het ambtelijk secretariaat.

Tenslotte het verband tussen het accent van de coördinatie en de mate van institutionalisering. Dit verband is zeer duidelijk waarneembaar. Ruim 70% van de taken waarvan het accent politiek of politiek ambtelijk wordt geacht, blijkt in sterke mate geïnstitutionaliseerd te zijn en 80% van de taken waarvan het accent ambtelijk wordt ingeschat is zwak geïnstitutionaliseerd.

Coördinatie van de coördinatie

Ten gevolge van de sterke toename van het aantal coördinerende taken, is er behoefte ontstaan aan coördinatie van de coördinatie. Enkele onderraden beschikken namelijk over meerdere ambtelijke voorportalen. Ter voorbereiding van de besluitvorming in de ministerraad zal behandeling in deze overlegorganen moeten plaatsvinden. Mede gezien het feit dat in de toekomst vele beleidsvragen zullen voortvloeien uit maatschappelijke ontwikkelingen met verschillende te onderscheiden aspecten, zullen in veel gevallen meerdere voorportalen bij de advisering betrokken moeten worden. Om de hiermee gepaard gaande coördinatieproblemen te ondervangen heeft de RROM besloten een "Werkgroep procedure voorportalen" (WPV) in te stellen. Deze werkgroep heeft tot taak procedure-adviezen uit te brengen ter coördinatie van de interdepartementale behandeling van onderwerpen die meer voorportalen van de RROM aangaan.

De kern van deze problematiek ligt in het feit dat coördinerende taken elkaar overlappen. Deze overlapping is, mede door de toegenomen samenhang van problemen, moeilijk te voorkomen. Wel kan getracht worden bij het aanwijzen van een coördinerend bewindspersoon, diens verhouding tot de bestaande coördinerende taken zo goed mogelijk te regelen. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, is slechts bij een minderheid van de coördinerende taken de verhouding met andere taken geregeld.

Tabel 3.34: Verhouding tot andere coördinerende taken

wel geregeld	25
gedeeltelijk geregeld	2
niet geregeld	39
onbekend	3
	69

Een aantal factoren blijkt hierop van invloed. Coördinerende taken met een "zware" formele basis hebben relatief vaker hun verhouding tot andere coördinerende taken geregeld dan taken met een minder "zware" formele basis. Ook blijken taken waarbij het accent van de coördinatie op politiek of politiek/ambtelijk niveau ligt aanmerkelijk vaker hun relatie met andere taken te hebben geregeld dan die waarbij het accent van

de coördinatie op ambtelijk niveau ligt. De tabellen 3.35 en 3.36 ad-
strueren deze conclusies.

Tabel 3.35: Relatie tussen de formele basis en de mate waarin de ver-
houding tot andere taken is geregeld.

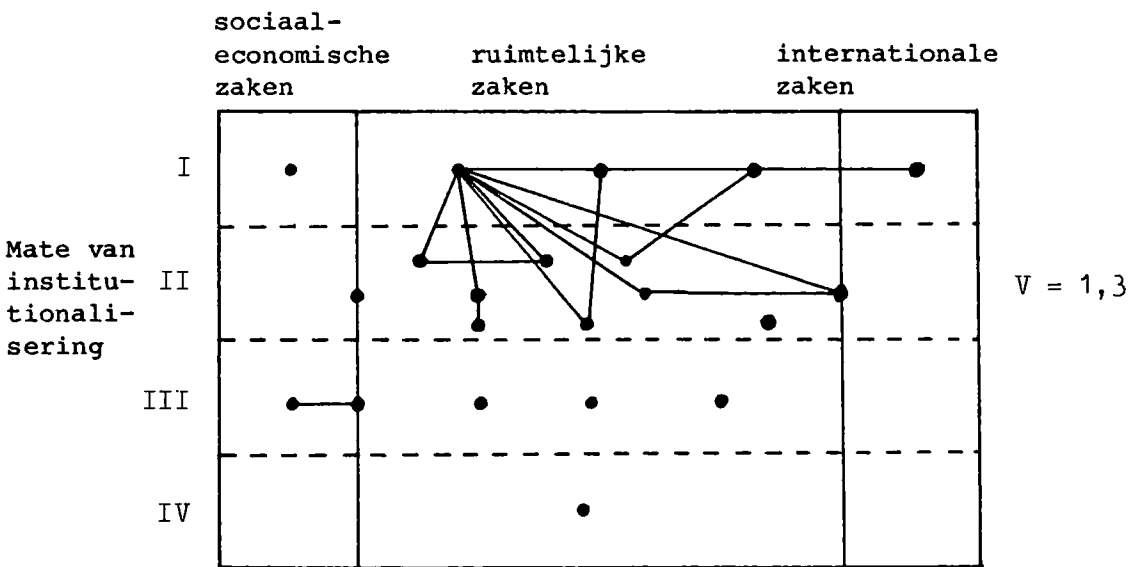
Formele basis	Regeling		
	wel/gedeeltelijk	niet	
(Ontwerp)wet + K.B.	10	3	13
Ministerraadsbesluit	12	26	38
Overige	5	10	15
	27	39	66

Tabel 3.36: Relatie tussen het accent van de coördinatie en de mate
waarin de relatie tot andere taken is geregeld.

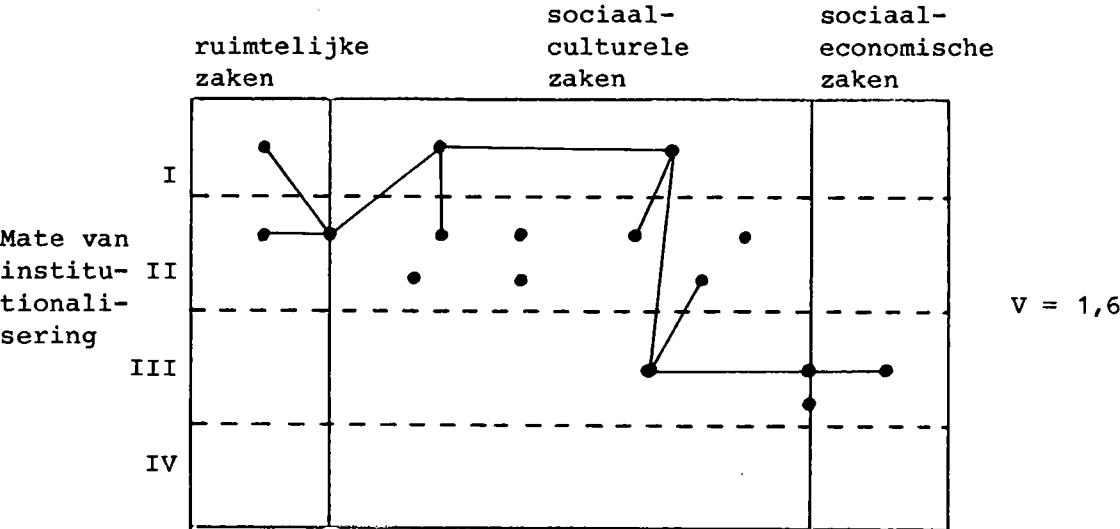
Accent van de coördinatie	Regeling		
	wel/gedeeltelijk	niet	
Politiek, politiek/ambtelijk	22	21	43
Ambtelijk	5	18	23
	27	39	66

Tenslotte zal in de hierna volgende figuren tot uitdrukking worden ge-
bracht het verband tussen de mate waarin de verhouding tussen coördine-
rende taken is geregeld en het beleidsterrein waarop de coördinerende
taak betrekking heeft. Dit zal geschieden voor de vijf hoofdbeleidster-
reinen ruimtelijk, sociaal-culturele, sociaal-economische, internatio-
nale (inclusief defensie) en bestuurlijke zaken. Als indicator voor de
dichtheid van de netwerken op de beleidsterreinen hebben we een index V
gekozen. V is het quotiënt van het aantal taken en het aantal relaties
waarin de verhouding geregeld is. Naarmate de V dus kleiner is zal het
netwerk dichter zijn. In de figuren zijn de taken voorgesteld door een
. en de relaties waarin de verhouding geregeld is door een -.

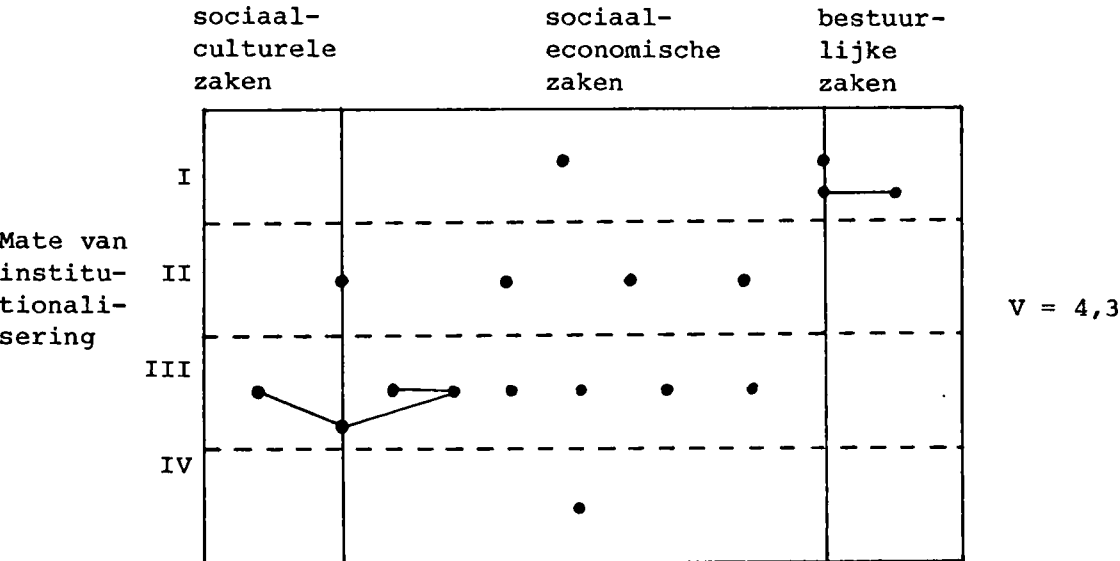
Figuur 3.1.: Ruimtelijke zaken



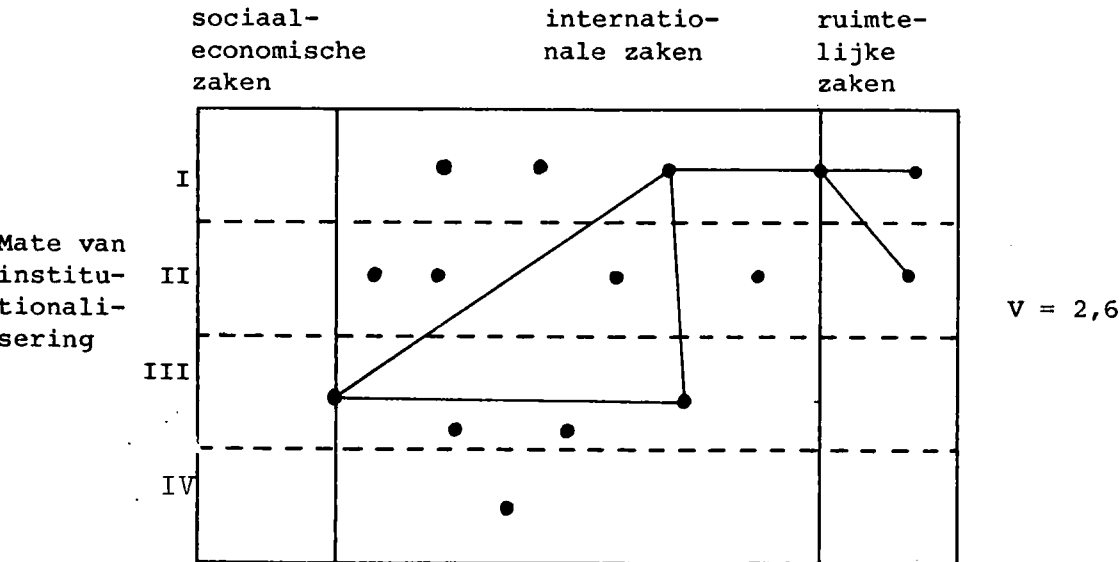
Figuur 3.2: Sociaal-culturele zaken



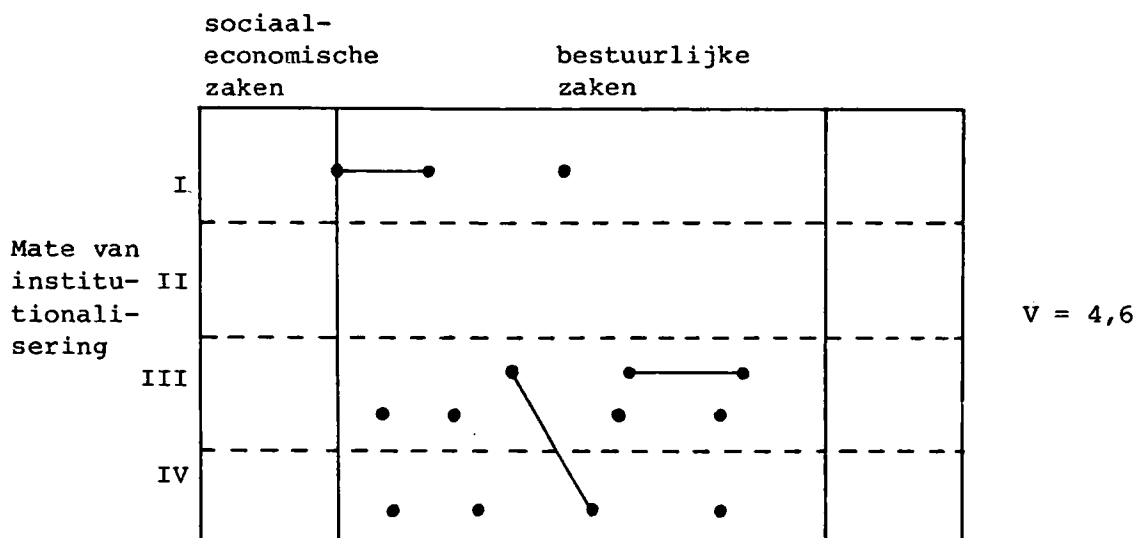
Figuur 3.3: Sociaal-economische zaken



Figuur 3.4: Internationale zaken



Figuur 3.5: Bestuurlijke zaken



Deze figuren illustreren dat de verhouding met andere coördinerende taken op het beleidsterrein van ruimtelijke zaken betrekkelijk goed geregeld is, vooral bij taken waarvan het overleg in sterke mate geïnstitutionaliseerd is. Op de andere beleidsterreinen is dat duidelijk minder het geval. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat dit gegeven op zich nog niet zoveel zegt, omdat het heel goed mogelijk kan zijn dat er op de andere beleidsterreinen minder behoefte bestaat aan het regelen van de verhouding tussen de taken of dat de verhouding op informele wijze is geregeld door personele unies.

Opinies over de coördinerend bewindspersoon

In de interviews is de positie van de coördinerend bewindspersoon veelvuldig onderwerp van gesprek geweest, waarbij bleek dat de meningen over het feitelijk functioneren van de coördinerend bewindspersoon nogal uiteen lopen. Sommigen vinden het een uitstekende constructie, terwijl anderen het een politieke flop noemen. De laatstgenoemden betogen dat de coördinerend bewindspersoon slechts bestaansrecht heeft, omdat het kabinet niet in staat is prioriteiten te stellen. De ministers identificeren zich te sterk met hun eigen departement. Weer anderen accepteren de positie van de coördinerend bewindspersoon omdat zij de noodzakelijkheid van coördinatie inzien en tegelijkertijd een fel tegenstander van een versterking van de positie van de minister-president zijn. De coördinerende taken kunnen dan beter gelijkmatig over alle leden van het kabinet worden verdeeld. Een ander aspect dat door sommige respondenten naar voren wordt gebracht heeft betrekking op het aantal coördinerende taken. De "wildgroei" zou namelijk vertragend werken op het beleidsvoorbereidingsproces.

Daarnaast noemen de respondenten een aantal factoren die negatief inwerken op de positie van de coördinerend bewindspersoon. De belangrijkste zijn: onduidelijkheid van de positie, gebrek aan ambtelijke ondersteuning en geld, neiging van bewindspersonen om zich aan coördinatie te onttrekken, gebrek aan bevoegdheden en ontbreken van steun van de minister-president. Wat de bevoegdheden betreft: sommigen merken op dat het vooral de sterke positie van de individuele bewindspersoon is - in verhouding tot die van de coördinerend bewindspersoon -, die dit knelpunt veroorzaakt.

De respondenten is ook gevraagd naar hun opvattingen ten aanzien van versterking van de positie van de coördinerend bewindspersoon in het algemeen en versterking van zijn formele bevoegdheden in het bijzonder. Onderstaande tabellen geven de resultaten weer.

Tabel 3.37: Versterking van de positie van de coördinerend bewindspersoon in het algemeen

%	voor			tegen		
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	46	8	0	31	15	n = 13
ambtenaren	36	28	0	36	0	n = 11

Tabel 3.38: Versterking van de formele bevoegdheden van de coördinerend bewindspersoon

%	voor			tegen		
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	7	20	0	33	40	n = 15
ambtenaren	38	25	0	25	12	n = 8

Veel respondenten constateren dat de positie van de coördinerend bewindspersoon onbevredigend geregeld is. De suggestie om zijn positie te versterken spreekt een meerderheid wel aan. Vooral ambtenaren zijn hier een voorstander van. Zelfs een versterking van de formele bevoegdheden van de coördinerend bewindspersoon, kan bij de ambtenaren op een meerderheid rekenen. Bewindspersonen oordelen echter enigszins anders. Hoewel versterking in het algemeen niet onwelwillend wordt tegemoet getreden, stuit een versterking van de formele bevoegdheden op verzet. Ruim 70% spreekt hierover een negatief oordeel uit.

3.5.3. Conclusies

In deze paragraaf is aandacht besteed aan de figuur van de coördinerend bewindspersoon. Naast feitelijke informatie over de positie en het functioneren van coördinerende bewindspersonen werd ook de mening van topambtenaren en bewindspersonen over dit verschijnsel weergegeven. Dit alles wekt de indruk dat we te maken hebben met een bont stelsel van coördinerende taken die, wat aard en omvang betreft, sterk van elkaar verschillen. Als desalniettemin wordt getracht een grote lijn te trekken, constateren wij dat de volgende eigenschappen aan een meerderheid van de coördinerende taken kunnen worden toegeschreven:

- ze zijn permanent van aard;
- ze zijn ingesteld middels een ministerraadsbesluit;
- de verantwoordelijkheid wordt gedragen door een minister;
- afstemming vindt zowel op ambtelijk als op politiek niveau plaats;
- op ambtelijk niveau vindt overleg vooral plaats in interdepartementale commissies;
- op politiek niveau vooral in onderraden en ministeriële commissies;
- de verhouding tot andere coördinerende taken is onvoldoende geregeld.

Tenslotte maken wij nog enige opmerkingen over door de respondenten veelvuldig genoemde knelpunten in het stelsel van coördinerende taken.

- 1e. De wildgroei van het aantal coördinerende taken wordt nogal eens naar voren gebracht. Onduidelijkheid en vertraging in de beleidsvoorbereiding zouden daarvan het gevolg zijn. We moeten inderdaad constateren dat het aantal coördinerende taken het laatste decennium aanzienlijk is toegenomen (zie tabel 3.21). Van een ware explosie willen wij echter niet spreken. Ook opmerkingen in de trant van "er komen er iedere week weer een paar bij" lijken ons nogal overdreven. Ons onderzoeksmateriaal kan dit niet ondersteunen. Wel lijkt ons heroverweging van bestaande coördinerende taken een goede zaak, mede in het licht van het feit dat bijna alle taken permanent blijken te zijn. Lege taken zouden op deze manier opgeheven kunnen worden.
- 2e. De grote verscheidenheid aan coördinerende taken, en daarmee samenhangend de ondoorzichtigheid van het stelsel, blijkt wel uit het onderzoeksmateriaal. De aard van de te coördineren materie verschilt sterk en de formele basis van coördinerende taken loopt ook sterk uiteen. Echter deze verscheidenheid dient niet altijd negatief beoordeeld te worden. De beleidsproblematiek is zo complex dat eenvoudige, eenduidige, heldere oplossingen waarschijnlijk niet mogelijk zijn. Variëteit moet ook zeker positief beoordeeld worden. Al zijn wij wel van mening dat ordening in dit verband aanbevelenswaardig is. Hierbij kan gedacht worden aan enige regelgeving met betrekking tot het instellen van coördinerende taken, maar wij pleiten zeker niet voor een wettelijke basis voor alle coördinerende taken.
- 3e. Moeizame coördinatie en competentieproblemen tussen bewindspersonen kunnen in sommige gevallen herleid worden tot een onduidelijke verhouding tussen de coördinerende taken. Uit het onderzoeksmateriaal blijkt, dat bij meer dan de helft van de coördinerende taken de verhouding tot andere taken niet of onvoldoende is geregeld. Ten gevolge hiervan kan de noodzaak tot "coördinatie van de coördinatie" ontstaan, die dan weer met een coördinatiecommissie moet worden gelenigd. Wij zijn van mening dat dit soort constructies zoveel mogelijk vermeden moet worden. Het zorgvuldig regelen van de verhouding tot andere taken bij de instelling van een coördinerende taak verdient de voorkeur.
- 4e. Een zeer belangrijk knelpunt, dat door alle betrokkenen veelvuldig wordt genoemd, is het gebrek aan bevoegdheden van de coördinerend bewindspersoon, om de hem toegewezen verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk waar te maken. De coördinerend bewindspersoon beschikt uitsluitend over procedurele bevoegdheden en zijn verantwoordelijkheid beperkt zich tot de ambtelijke beleidsvoorbereiding. Ten opzichte van de positie van de individuele bewindspersonen is deze van de coördinerend bewindspersoon uitermate zwak te noemen. Pogingen om deze verhouding enigszins recht te trekken stuiten voortdurend af op staatsrechtelijke en partij-politieke overwegingen. Het is namelijk niet mogelijk de formele bevoegdheden van de coördinerend bewindspersoon te versterken zonder die van de andere bewindspersonen aan te tasten. Daarnaast bestaat de indruk dat de procedurele bevoegdheden die de coördinerend bewindspersoon heeft, niet altijd volledig worden gebruikt. Het is voor de inhoudelijke ontwikkeling van een coördinerende taak van wezenlijk belang op welke wijze de ambtelijkecoördinatie heeft vorm gekregen. Optimaal gebruik maken van de op

dit gebied aanwezige bevoegdheden kan wellicht meer reliëf geven aan de coördinerende taak. Een goed ambtelijk secretariaat en een beleidsondersteunende organisatie kunnen, zeker wanneer dit gevoed wordt door een deskundige adviesinstantie waarin de belangen vanuit het maatschappelijk veld vertegenwoordigd zijn, hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Tevens zullen de persoonlijke deskundigheid van de bewindspersoon en de mate waarin het te coördineren beleidsterrein in de politieke aandacht staat, van invloed zijn op de mogelijkheden om de coördinatie van de grond te krijgen.

3.6. De bewindspersoon en het departementale beleidsproces

3.6.1. Algemeen

Regeren is coördineren. Dat zou men althans na lezing van de voorgaande paragrafen, waarin het functioneren van een aantal zogenaamde coördinatiemechanismen werd behandeld, kunnen denken.

Het gaat bij het maken van beleid echter om méér: coördinatie is slechts een middel dat in bepaalde stadia van beleidvormingsprocessen ingezet kan (of moet) worden.(51)

Andere aspecten van beleidsvoering zijn initiatie, voortgangscontrole en evaluatie ten aanzien van voorgenomen of reeds gevoerd beleid. In deze paragraaf zullen wij met name aandacht schenken aan het functioneren van de individuele bewindspersoon, waarbij wij diens activiteiten en niet-activiteiten in de context van het beleidsproces plaatsen. Daarmee willen wij geenszins beweren dat organen als bijvoorbeeld de ministerraad wel los van hun beleidsvormende functie kunnen worden bestudeerd. Ook deze instituties kunnen in belangrijke mate aan de totstandkoming van beleid bijdragen en onttelen daaraan zelfs in zekere zin hun bestaansrecht.

In de gesprekken die de Commissie met bewindspersonen en topambtenaren had is het individueel functioneren met name aan de departementale beleidsvorming gekoppeld. Het verband tussen institutionele en proceskenmerken, om in termen van het conceptuele model te spreken, moet dus op dit niveau worden gelegd.

Hoewel de departementale besluitvorming wellicht eenvoudiger te doorgronden is dan die op ministerraadsniveau is de op dit punt tot nu toe verzamelde hoeveelheid Nederlandse bestuurswetenschappelijke literatuur bepaald niet overweldigend groot. Rosenthal en Scholten hebben een analyse van het functioneren van het departement van economische zaken voor, ten tijde van en na de oliecrisis van 1973 vervaardigd.(52) Oudstaatssecretaris Glastra van Loon schrijft in zijn boek "Kanalen graven" over zijn conflict met de toenmalige secretaris-generaal van het departement van Justitie en de verwickelingen daaromheen.(53) Van Putten gaat in zijn studie naar de totstandkoming van een achttal regeringsmaatregelen onder andere in op de rol die bewindslieden daarin speelden.(54) In het boekje "De kleine stappen van het kabinet Den Uyl" verhalen oud PvdA bewindspersonen van de wijze waarop zij hun politieke idealen vanuit hun ambt trachtten vorm te geven.(55)

Dit alles stijgt echter niet ver uit boven het niveau van de casuïstiek. Ook vanuit een meer normatief-wetenschappelijke optiek is er weinig over dit onderwerp in te brengen. Het bestuurswetenschappelijke thema dat zich wat dit betreft het meest in enige belangstelling mag verheugen is dat van de politiek-ambtelijke betrekkingen en met name problemen van ambtelijke weerstand en invloed.(56)

De commissie Van Veen is - inmiddels bijna 10 jaar geleden - in haar rapport ook ingegaan op de positie, het takenpakket en het functioneren van de individuele bewindspersoon. Zij stelt dat een bewindspersoon een drieledige taak heeft: beheerder van het departement, deelnemer aan het interministerieel beraad en politicus in contact met parlement, partij(en) en maatschappij. Ter verlichting van de ministeriële taak doet de commissie een aantal suggesties.(57) Voor zover deze al zijn uitgevoerd bestaat de indruk dat de werkbelasting van de individuele bewindspersoon het afgelopen decennium bepaald niet lichter is geworden.

In de volgende paragraaf behandelen wij achtereenvolgens de gegevens die wij aan de CHR-interviews ontleen, gevolgtrekkingen naar aanleiding van enig case-materiaal en de opvattingen van een aantal ex-bewindspersonen uit het kabinet Den Uyl ter zake.

Voor wij echter overgaan tot de presentatie van het empirisch materiaal willen wij nog een tweetal (relativerende) opmerkingen maken. Allereerst: waar wij in het vervolg van bewindspersonen spreken bedoelen wij zowel ministers als staatssecretarissen. Het zou ongetwijfeld zeer belangrijk zijn na te gaan in hoeverre de positie van de staatssecretaris in dezen afwijkt van die van de minister. Ons materiaal bood daartoe echter onvoldoende aanknopingspunten. Ook moet opgemerkt worden dat de problematiek van de individuele bewindspersoon en zijn rol in het beleidsproces in een groot aantal vraaggesprekken niet of slechts zijdelings ter sprake is gekomen. Dit noopt de onderzoekers tot terughoudendheid bij de interpretatie en de geïnteresseerde lezer tot enige voorzichtigheid, mocht hij aan het neergeschrevene "harde" conclusies willen verbinden.

3.6.2. Onderzoekresultaten

Interviews

Eerst presenteren wij een aantal tabellen. Daarna geven wij een toelichting en eerste interpretatie.

Tabel 3.39: De mate waarin de prioriteiten van de bewindspersoon in de departementale beleidsvoering een rol (kunnen) spelen.

%	groot		gering			
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	0	67	0	33	0	N = 13
ambtenaren	0	56	0	44	0	N = 8

Tabel 3.40: De mate waarin, volgens ambtenaren, bij de bewindspersoon de sector- dan wel de kabinetsoriëntatie domineert.

%	kabinets-			sector-		
	1	2	3	4	5	
ambtenaren	14	29	14	14	29	N = 7

Tabel 3.41: De mate waarin de bewindspersoon feitelijk bij de uitwerking van het beleid betrokken worden geacht.

%	groot			klein		
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	0	100	0	0	0	N = 3
ambtenaren	0	17	33	50	0	N = 6

Tabel 3.42: De mate waarin men een tekort aan voortgangscontrole signaleert.

%	groot			geen		
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	57	14	0	29	0	N = 7
ambtenaren	75	25	0	0	0	N = 4

Tabel 3.43: De mate waarin men een gebrek aan evaluatie van beleid signaleert.

%	groot			geen		
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	50	33	17	0	0	N = 6
ambtenaren	67	33	0	0	0	N = 3

Bewindspersonen zijn door de bank genomen wat meer overtuigd van hun mogelijkheden om de eigen beleidsopvattingen in de departementale beleidsvoering in te brengen dan ambtenaren. Beide groepen erkennen het bestaan van zekere departementale weerstanden, maar tekenen daarbij aan dat het overwinnen van die weerstanden met name van persoonlijkheids- en karakterkenmerken van de betreffende minister of staatssecretaris afhankelijk is. Vooral het duidelijk kunnen aangeven en verwoorden van nieuwe beleidslijnen is belangrijk; iets wat overigens minder eenvoudig schijnt te zijn dan nogal eens wordt aangenomen. Departementale inertie mag dan te overwinnen zijn, het omgaan met maatschappelijke weerstanden is, in de ogen van zowel bewindspersonen als hun topambtenaren, veel minder eenvoudig. Eigen ideeën en idealen lopen er dikwijls op stuk.

Een ander interessant gegeven dat aan de interviewverslagen ontleend kon worden, betreft de wijze waarop ambtenaren de taak van de bewindspersoon zien. Vaak wordt immers gesteld dat bewindspersonen zich binnen de kortste keren met het eigen departement identificeren en een zogenaamde sectorattitude ontwikkelen.(58) Hoewel men ook in ambtelijke kring verdeeld over deze kwestie denkt, komt toch uit tabel 3.40 naar voren dat volgens ambtenaren het accent meer op de sectorattitude ligt. Dat dit slechts een perceptieprobleem kan zijn laat zich wellicht afleiden uit de opmerking van een oud-bewindsmen. Hij had meermalen meegemaakt, dat collegae aan de minister-president vroegen of bepaalde zaken niet wat "aangekleed" in de ministerraadsverslagen konden worden opgenomen. "Dat ligt wat beter in het departement". Een duidelijke aanwijzing voor de richting waarin wij de attitude van de "gemiddelde" bewindspersoon wel moeten zoeken, konden wij aan ons materiaal evenwel niet ontlelen.

Bewindspersonen achten zichzelf relatief sterker bij de beleidsuitwerking betrokken dan naar de mening van hun ambtenaren het geval is. De laatsten zijn in belangrijke mate nogal sceptisch over de ministeriële bijdrage aan dit aspect van beleidsvorming. Toch merken zij vaak op dat dit sterk afhankelijk is van de persoonlijke prioriteiten en interesses van de betrokken bewindspersoon, alsmede van de politieke urgentie van de onderhavige beleidskwestie.(59) Wat dit betreft lijkt er tussen ambtenaren en hun superieuren wel een zekere consensus te zijn. Ministers en staatssecretarissen merken, een uitzondering daargelaten, vaak op dat zij het systeem hanteren dat zij de grote lijnen aangeven of fiatteren en vervolgens de ambtenaren de nodige ruimte geven om deze uit te werken ("niveaubesturing", zoals enkelen van hen het noemen). De verdere ministeriële betrokkenheid bestaat dan voornamelijk uit attentie op (soms) de voortgang en de cruciale momenten.

Uit tabel 3.42 maken we op dat bewindspersonen en ambtenaren behoorlijk ontevreden zijn met de voortgangscontrole ten aanzien van het te voeren of gevoerde beleid. De laatsten zijn dat overigens wat meer dan de eersten. De enkele bewindspersoon die zich in dit opzicht nogal positief uitlaat, stelt vaak dat hij/zij er op het eigen beleidsterrein

geen overwegende problemen mee heeft gehad.

Een meerderheid is echter van mening dat hiervoor binnen de rijksdienst eigenlijk geen andere methodiek dan die van het "piepsysteem" beschikbaar is: op een gegeven, vaak ongelegen, moment wordt men aan een gebrek aan voortgang herinnerd, bijvoorbeeld door een interventie van de kant van de Kamer. Sommige bewindspersonen en ambtenaren hanteren een systeem waarbij zij bepaalde zaken "in een boekje" opschrijven om daarvan periodiek de voortgang na te kunnen trekken. Een ambtenaar wijt het gebrek aan voortgangsccontrole expliciet aan de organisatie: "het bouwen van een organisatie is één ding, en dat is nu wel aardig gelukt, maar het functioneren is twee en daar is de centrale overheid nog niet zo sterk in".

Ook met de evaluatie van bestaand beleid staat het er in de ogen van de respondenten niet zo best voor. De eensgezindheid lijkt hier zo mogelijk nog groter. Sommige bewindspersonen spelen een tekort aan evaluatie terug op hun ambtelijk apparaat: "dat ligt nu eenmaal moeilijk binnen een departement". Zij zien soms wel iets in een speciaal evaluatieonderdeel binnen de rijksdienst, naar het model van de Inspectie der rijksfinanciën. Ambtenaren daarentegen wijzen veelal op de kortetermijn belangstelling van bewindspersonen, die meer geïnteresseerd zijn in het van de grond krijgen van nieuw beleid, dan in het evalueren van het bestaande. "Tegen de tijd dat "hun" beleid aan beoordeling en heroverweging toe is, zijn zij immers weer vertrokken."

Case-studies

Een tweede informatiebron vinden wij in een aantal case-studies. Een in opdracht van de CHR uitgevoerde secundaire analyse van "Haagse machten" alsmede een achttal namens de CHR door Twijnstra Gudde verrichte veldwerkstudies bieden aanvullende gegevens. Hoewel op dergelijke casebeschrijvingen gegronde inzichten zich niet zonder meer voor generalisaties lenen, kunnen zij toch een indicatie van het feitelijk verloop van beleidsprocessen geven.

Aan de secundaire analyse van "Haagse machten" ontlelen wij het onderstaande:

- Bij zeven van de acht bestudeerde maatregelen ging het initiatief tot het in gang zetten van het beleidsproces duidelijk niet van de minister uit, maar van het departement zelf, van het "veld" of van het parlement. In de resterende case lag het initiatief in zekere zin bij de kabinetsformatie.
- Een omgekeerd beeld zien we waar het gaat om de vraag of de bewindspersoon, in wat voor vorm dan ook, een belangrijke rol in de verdere gang van zaken rondom de betreffende beleidskwestie heeft gespeeld. Bij de totstandkoming van zeven van de acht in het onderzoek betrokken maatregelen was het zo dat de bewindspersoon nauw betrokken was, danwel de doorslaggevende stem had; hetzij voor wat betreft de procesbesturing en -bewaking, hetzij voor de besluitvorming op cruciale momenten, hetzij in het interdepartementale verkeer.

Deze inzichten sluiten (uiteraard) nauw aan bij datgene wat Van Putten in "Haagse machten" opmerkt. Bewindspersonen kunnen een zeer belangrijke rol in de totstandkoming van concreet beleid spelen, maar dat betekent niet dat die beleidsvorming daarom minder chaotisch of ongestructureerd zal verlopen.(60) Wellicht zelfs integendeel.

Naar aanleiding van het door Twijnstra Gudde verzamelde veldwerkmateriaal valt het volgende op te merken:

- Bij de initiatie van de hier geanalyseerde beleidsvormingsprocessen was de bewindspersoon in geen enkel geval betrokken. Ook hier gaven Kamer, veld of ambtelijk apparaat de aanzet tot de ontwikkeling van nieuw beleid.
- Wel is het zo dat bewindspersonen wel degelijk een zekere invloed uitoefenden op het verloop van de bestudeerde beleidsprocessen. Ook hier gold in zeven van de acht gevallen dat de minister of staatssecretaris op een of andere wijze betrokken was. Een zekere procesbesturing, het "doorhakken van knopen" en het verdedigen van de departementale beleidsvisie in het interdepartementaal of interministerieel overleg waren ook hier de specifieke activiteiten van de bewindspersoon. Toch lijkt dit alles fraaier dan het in werkelijkheid was. De bewindspersoon reageerde dikwijls slechts reactief, de procesbesturing droeg veelal een chaotisch karakter en het kwam ook voor dat de bewindspersoon eerder een vertragende dan een versnellende invloed op de besluitvorming uitoefende.
- Door de veldwerkers van Twijnstra Gudde werd ook een waardering gegeven van de rol die de bewindspersoon alles bij elkaar genomen in de ontwikkeling van het nieuwe of vernieuwde beleid speelde. Een dergelijke waardering heeft uiteraard een subjectief karakter. Toch is het interessant om te vernemen dat de veld-onderzoekers de betrokkenheid van de bewindspersoon (en dat kan iets anders zijn als zijn "invloed") bij de totstandkoming van de beleidsmaatregel in zes van de acht gevallen als gering kwalificeerden.

Vraaggesprekken met leden van het kabinet Den Uyl

De opvattingen van negen ex-bewindspersonen van het kabinet Den Uyl willen wij als volgt weergeven:

- Over de ruimte om als individueel bewindspersoon zelf beleid te maken:
Vier bewindspersonen stellen expliciet dat er betrekkelijk veel ruimte voor de individuele minister of staatssecretaris is om zijn/haar stempel op het departementale beleid te drukken. "Meer als doorgaans gedacht wordt". De vijf overige geïnterviewden zijn ook vrij positief over de mogelijkheid om het apparaat met de eigen beleidsintenties te doordringen.
- Over de gewenste eigenschappen van een bewindspersoon:
Door de verschillende ex-bewindspersonen wordt een nogal diffuus beeld van wenselijke ministeriële eigenschappen gegeven. Men noemt zowel politieke (beleidslijnen uitzetten) als bestuurlijke (management) als deskundigheidsaspecten ("voldoende kennis van zaken om ook met top-adviseurs nog zinvol van gedachten te kunnen wisselen"). Eén ex-bewindspersoon merkt - terecht - op dat deze eigenschappen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Vijf van de negen geven expliciet aan dat het stellen van politieke prioriteiten, het geven van duidelijk directieven voor de politiek-ambtelijke verhoudingen van groot belang is.
Slechts één ex-minister stelt, dat zijns inziens de secretaris-generaal met name de management-aspecten voor z'n rekening zou moeten nemen.
- Verhouding tot het ambtelijk apparaat: De ex-bewindspersonen zijn zonder uitzondering behoorlijk tevreden over hun "eigen" ambtelijk apparaat ("zonder meer loyaal", "niets dan lof").(61) Zij tekenen daar echter wel bij aan dat zij wel een vinger aan de pols dienden te

houden, omdat anders het risico van een "vierde macht" reëel had kunnen worden. Een ex-bewindspersoon formuleert het zo: "of een minister zich als verlengstuk van z'n departement laat gebruiken, ligt aan hem zelf". Enkele ex-bewindspersonen merken voorts op dat het moeilijk is om de ambtelijke top te bewegen tot het prijsgeven van het eigen politieke oordeel. Daarentegen vindt een andere ex-bewindsman juist dat "ambtenaren gelukkig steeds meer politiek gevoelig worden".

Drie ex-bewindspersonen gaan tenslotte nog in op knelpunten in het beleidsproces:

- Gebrek aan voortgangscontrole, uitvoeringscontrole en aandacht voor de realisering van beleidsvoornemens worden als probleem genoemd. Zoals één van hen het uitdrukt: "de uitvoering is zeker zo politiek als het beleidmaken, maar er is weinig aandacht voor".

Tijdsbesteding

Ook de wijze waarop bewindspersonen hun werktijd besteden kan iets over hun functioneren zeggen. In deze paragraaf wordt daartoe, naast de gegevens die zes zittende bewindspersonen verschaften, gebruik gemaakt van de resultaten van een schriftelijke enquête die J. Kooiman enkele jaren geleden onder bewindspersonen van het kabinet Den Uyl heeft gehouden.⁽⁶²⁾ Omdat het toch om een betrekkelijk gering aantal bewindspersonen gaat (24) dient men de gepresenteerde onderzoeksresultaten - en met name de te constateren verschillen tussen de kabinetten Den Uyl en Van Agt - voorzichtig te interpreteren. Het gaat om een globaal overzicht, niet om "harde" feiten.

De in de tabellen gepresenteerde gegevens hebben steeds betrekking op bewindspersonen. Er is geen onderscheid tussen ministers en staatssecretarissen gemaakt.⁽⁶³⁾

Tabel 3.44: opgegeven aantallen gewerkte uren bewindspersonen in een "normale" week

	<u>kabinet Van Agt</u>
gemiddeld aantal uren (N = 6):	76.1 uur
maximum opgave :	100 uur
minimum opgave :	60 uur

Tabel 3.45: opgegeven aantallen gewerkte uren bewindspersonen in een "normale" week

	<u>kabinet Den Uyl</u>
gemiddeld aantal uren (N =15):	72.6 uur
maximum opgave :	95 uur
minimum opgave :	43.5 uur

De "gemiddelde" bewindspersoon werkt meer dan 70 uur per week. Tussen de kabinetten Den Uyl en Van Agt is slechts een miniem verschil te constateren, dat vermoedelijk op de omvang van de onderzochte groep valt terug te voeren. Het lijkt erop dat het aantal gewerkte uren niet zozeer door het karakter van het kabinet, maar vooral door rolkenmerken van de functie zelf wordt bepaald. Als we aannemen dat hun werkweek zes dagen telt dan blijken bewindspersonen tussen de 10 en 15 uur per dag te werken. Dat dit een zware belasting van de personen in kwestie vormt zal duidelijk zijn. Die belasting kan echter van bewindspersoon tot bewindspersoon verschillen.

Interessanter dan de absolute werktijd van bewindspersonen is de wijze waarop zij hun tijd indelen. Tabel 3.46 geeft daar een overzicht van.

Tabel 3.46: Tijdsbesteding bewindspersonen

		gemiddeld % van de werktijd		maximaal opgegeven %		minimaal opgegeven %	
		Van	Agt Den Uyl	Van	Agt Den Uyl	Van	Agt Den Uyl
I	management van het departement	49%	45%	64%	66%	36%	15%
II	besprekingen in kabinetsverband	14%	13%	27%	25%	6%	2%
III	contacten met parlement en politieke partij- (en)	12%	14%	18%	25%	9%	6%
IV	overige voorna- melijk externe contacten	19%	22%	23%	35%	13%	12%
V	overig	6%	6%	13%	17%	2%	0%
		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Ook uit deze tabel komt naar voren dat de verschillen tussen de twee kabinetten minimaal zijn. Dat ook de verdeling van de beschikbare werktijd verregaand overeenkomt, bevestigt naar onze mening dat niet de politieke kleur, maar de eisen die de functie stelt de tijdsbesteding bepalen. Wat niet wegneemt dat er tussen bewindspersonen ook qua werktijdindeling grote verschillen kunnen zijn. Het algemene beeld is echter dat bewindspersonen bijna de helft van hun werktijd besteden aan het leidinggeven aan het eigen departementale apparaat. Daaronder vallen ook de vele besprekingen met "eigen" ambtenaren. De andere helft van hun tijd besteden bewindspersonen aan verschillende externe contacten. Uit de tabel blijkt dat de "gemiddelde" bewindspersoon evenveel tijd voor het kabinet als voor parlement en partijpolitieke contacten moet reserveren. Ongeveer twintig procent van zijn werktijd gaat dan in contacten met maatschappelijke organisaties, internationale contacten, alsmede representatieve verplichtingen zitten.

Bewindspersonen moeten veel tijd in het management van hun departement steken. Uit de geretourneerde enquêteformulieren blijkt nergens dat er ook systematisch tijd voor bezinning op beleidsuitgangspunten of iets dergelijks wordt ingeruimd. Veel gedachtenvorming zal wel in gesprekken met met name topambtenaren plaatsvinden, maar toch lijkt het erop dat bewindspersonen nauwelijks tijd kunnen vrijmaken voor ongestoorde gedachtenontwikkeling over de langere termijn. Het kan zijn dat de bewindspersoon voor een belangrijk gedeelte van zijn tijd "wordt geleefd".

Een andere indruk die zich uit de tabellen laat afleiden is dat de tijd die bewindspersonen aan het eigen departement besteden niet in verhouding staat tot de tijd die zij voor kabinetsactiviteiten beschikbaar hebben. Daaruit zou men kunnen concluderen dat (ook) qua tijdsbesteding het departementale boven het gezamenlijke prevaleert.

Samenvattend: bewindspersonen maken veel uren. De wijze waarop zij hun werktijd over verschillende aandachtsvelden verdelen verdient echter kritische beschouwing.

3.6.3. Conclusies

Op basis van het zojuist behandelde materiaal willen wij de volgende concluderende opmerkingen maken:

1. Uit ons materiaal komt naar voren dat, in diens betrekkingen met het ambtelijke apparaat, véél van het vermogen van de bewindspersoon om de eigen beleidsvisies te verwoorden - voor zover er sprake is van beleidsvisies uiteraard - afhangt. Wat het verwezenlijken van beleidsvisies betreft, lijkt het er meer op dat maatschappelijke weerstanden daarbij frustrerend werken, dan dat het ambtelijk apparaat vernieuwend beleid, van welke politieke snit dan ook, koste wat het kost tracht te blokkeren.

Ook het feit dat bewindspersonen niet bij de initiatie van toch niet onbelangrijke regeringsmaatregelen betrokken waren, wijst er misschien op dat maatschappelijke tendenties en de prioriteiten die daaruit impliciet naar voren komen, taaier zijn dan het politieke programma.

2. Aan het verloop van beleidsprocessen bij de centrale overheid lijkt veel verbeterd te kunnen worden. Wij willen niet in een pleidooi voor rationele besluitvorming vervallen, want daar zijn ook duidelijke bezwaren tegen.(64) Maar wij vinden toch dat het ontbreken van toereikende systemen voor een goede (ook inhoudelijk politieke) voortgangscontrole en het gebrek aan belangstelling voor beleids-evaluatie op z'n minst opzienbarend mogen worden genoemd. Ook de bijdrage van de minister of staatssecretaris draagt vaak een weinig systematisch karakter: soms lijkt er alleen sprake van een soort "crisismanagement". Het is maar de vraag of "crisismanagement" symptomatisch voor het politieke bedrijf hoeft te zijn. Het ontwikkelen van zinvol toepasbare management-informatiesystemen voor de rijksoverheid kan een eerste stap zijn op weg naar een kwalitatief betere beleidsvorming. Het zal dan wel nodig zijn om achter zulk een proces ook voldoende politieke druk en belangstelling te zetten.

3. Deze laatste opmerking brengt ons op een ander aspect van deze problematiek, dat wij hier willen aanstippen. Beleidsvormingsprocessen verlopen niet politiek neutraal. In die zin hebben een tekort aan voortgangscontrole en het ontbreken van beleidsevaluaties politieke betekenis. Het handhaven van een situatie, waarin deze euvelen blijven bestaan is dan ook een politieke daad, evenzeer als het herstructureren van beleidsvormingsprocessen er een is. Vanuit dit gezichtspunt zou het dan ook zinvol zijn als de problemen van beleidsvorming en beheersing binnen de centrale overheid wat meer gepolitiiseerd zouden worden.

4. Tenslotte willen wij nog ingaan op de persoonlijke component. Uit het door ons gepresenteerde materiaal komt, zo dachten wij, duidelijk naar voren dat véél afhangt van persoonlijkheid en vaardigheden van de mensen die het ambt van minister of staatssecretaris bekleeden. In dat licht attenderen wij de lezer op de opsomming van eigenschappen van "de ideale minister", zoals Vondeling die gepubliceerd heeft.(65)

3.7. De minister zonder portefeuille en de staatssecretaris

3.7.1. Algemeen

In deze paragraaf zullen we de functies van de minister zonder portefeuille en de staatssecretaris gezamenlijk behandelen, omdat ze een aantal overeenkomsten vertonen. Ze behoren beide tot de politieke top van een departement, maar staan niet aan het hoofd daarvan.

De instelling van het ministerschap zonder portefeuille beoogde ministers vrij te maken van departementale arbeid waardoor ze zich met (de coördinatie van) bijzondere aangelegenheden konden bezig houden. Sinds 1948 is het grondwettelijk mogelijk om ook staatssecretarissen aan te stellen. (66) Met de instelling van dit instituut werd een taakverlichting van de minister beoogd, waardoor uitbreiding van het aantal departementen voorkomen kon worden.

Na de Tweede Wereldoorlog varieerde het aantal ministers zonder portefeuille tussen de nul en twee. Het aantal staatssecretarissen daarentegen is in de loop der jaren aanzienlijk uitgebreid. In 1948, onder het kabinet Drees-Van Schaik, werden er zeven benoemd en het aantal ontwikkelde zich tot zeventien onder het kabinet Den Uyl. Het huidige kabinet telt 16 staatssecretarissen. (67)

Minister zonder portefeuille

In het kabinet Van Agt hebben twee ministers zonder portefeuille zitting: bij het ministerie van Buitenlandse Zaken een minister van Ontwikkelingssamenwerking en bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een minister voor Wetenschapsbeleid. Eerstgenoemde is door middel van een eigen apparaat en een flink budget duidelijk beter geëquipeerd dan laatstgenoemde.

Deze constructie, waarbij op één departement twee ministers het bewind voeren, kan competentieproblemen tussen bewindspersonen oproepen. In het Mitacorapport wordt een aantal voorwaarden genoemd waaraan een constructie als hier omschreven moet voldoen. Deze zijn:

- de taak van de minister zonder portefeuille richt zich op het van de grond brengen van een zwaarwegend programmapunt dat een bijzondere inspanning vergt en dat tevens van een 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;
- er moet een duidelijke omschrijving worden gegeven van zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden zowel naar binnen als naar buiten toe. (68)

Zoals al eerder is vermeld, vertoont het ministerschap zonder portefeuille grote overeenkomst met de functie van staatssecretaris. Bij het al dan niet benoemen van een minister zonder portefeuille zullen overwegingen van politiek evenwicht dan ook een belangrijke rol spelen. Bijvoorbeeld om bij de kabinetsformatie de ministersverdeling tussen de coalitiepartners "kloppend" te maken.

Staatssecretaris

In de Grondwet staat omschreven dat de staatssecretaris in al die gevallen, waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens

aanwijzingen in diens plaats als minister mag optreden. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister. (69) De staatssecretaris is ondergeschikt aan de minister en heeft ook geen zitting in de ministerraad. Door velen wordt de positie van de staatssecretaris als nogal onbevredigend gezien. Dit komt het best tot uiting bij afwezigheid van de minister, dan gaat de verantwoordelijkheid namelijk niet over op de staatssecretaris, maar op een minister ad interim (a.i.); een minister van een ander ministerie.

Wel dient te worden opgemerkt dat het sinds 1967 de gewoonte is om de staatssecretaris, bij afwezigheid van zijn minister, de vergaderingen van de ministerraad te laten bijwonen. Hij heeft dan slechts een adviserende stem en de minister a.i. draagt de formele verantwoordelijkheid.

Vanuit deze toch enigszins onbevredigende situatie wordt regelmatig gepleit voor het ontwikkelen van het staatssecretariaat tot een onderministerschap. De staatssecretaris zou niet meer, zoals nu gebruikelijk is, een eigen takenpakket toegewezen krijgen, maar zou veel meer een algehele ondersteuning voor de minister moeten gaan vormen, inclusief een volledige vervanging zowel in de ministerraad als in het parlement. De minister a.i. zou daardoor kunnen verdwijnen en intern blijft de staatssecretaris toch ondergeschikt aan de minister. De commissie Van Veen spreekt zich uit vóór deze constructie. Wel merkt de commissie op dat zij het vrijwel ondenkbaar acht dat in deze constructie de minister en de staatssecretaris niet tot dezelfde politieke groepering zouden behoren. De staatscommissie Cals-Donner echter spreekt zich uit tegen de hiervoor geschetste uitbreiding van de taak van de staatssecretaris. (70) Tevens kan nog worden opgemerkt dat de staatssecretaris-onderminister, door zijn formele onderschikking aan en de inwisselbaarheid voor de minister, in de publiciteit geen eigen gezicht zou kunnen tonen. Vanuit deze optiek lijkt het een niet te ambiëren functie.

3.7.2. Onderzoeksresultaten

In de tabellen 3.47, 3.48 en 3.49 wordt achtereenvolgens de mening van de respondenten weergegeven over het ministerschap zonder portefeuille, de constructie staatssecretaris-onderminister en het belang van het team-element tussen minister en staatssecretaris.

Tabel 3.47: Beoordeling ministerschap zonder portefeuille

%	goed				overbodig	
	1	2	3	4	5	
Bewindspersonen	0	36	0	14	50	n = 14
Ambtenaren	0	10	30	30	30	n = 10

Tabel 3.48: Mening over staatssecretaris-onderminister

%	voorstander				tegenstander	
	1	2	3	4	5	
Bewindspersonen	50	26	12	12	0	n = 26
Ambtenaren	36	36	10	0	18	n = 11

Tabel 3.49: Belang van het team-element tussen minister en staatssecretaris

%	groot				gering	
	1	2	3	4	5	
Bewindspersonen	83	17	0	0	0	n = 18
Ambtenaren	100	0	0	0	0	n = 6

Uit tabel 3.47 blijkt dat de meerderheid van de respondenten niet zo gelukkig is met de figuur van de minister zonder portefeuille. Volgens velen is deze zelfs overbodig en moet, indien dit politiek mogelijk is, afgeschaft worden. Slechts zij die zelf minister zonder portefeuille zijn of daar zeer direct bij betrokken zijn geven een milder oordeel. Als alternatieven worden een staatssecretaris bij Buitenlandse Zaken en Onderwijs en Wetenschappen of een eigen departement genoemd. Deze hebben de voorkeur boven de huidige constructie.

De argumenten die tegenstanders van het ministerschap zonder portefeuille aanvoeren zijn onder andere:

- het verhoogt het aantal ministers en bemoeilijkt daardoor de besluitvorming in de ministerraad;
- eigenlijk doen ze hetzelfde als een staatssecretaris;
- hun positie in het interdepartementale verkeer is erg zwak omdat ze niet over eigen mensen en eigen middelen beschikken;
- eigenlijk zijn het tweederangs ministers en dat leidt tot frustratie.

Een voorstander vindt dat er om bijvoorbeeld het wetenschapsbeleid van de grond te krijgen, een minister nodig is. Deze fungeert als een luis in de pels van de departementen.

Staatssecretaris-onderminister

Zoals tabel 3.48 laat zien spreekt een aanzienlijke meerderheid van de respondenten zich uit vóór de constructie van de staatssecretaris-onderminister. De motieven blijken echter voort te spruiten uit ontevredenheid met de huidige positie van de staatssecretaris. Door de sterke verschillen tussen de ministers - de ene minister is nogal dominant en houdt zijn staatssecretaris kort, terwijl een andere minister zijn staatssecretaris volkomen vrij laat - bestaan er nogal wat verschillen in positie van staatssecretarissen. Ook de frustratie over het verschijnsel minister a.i. blijkt een groot aantal tot voorstander van de staatssecretaris-onderminister gemaakt te hebben.

Bij dit pleidooi voor de staatssecretaris-onderminister tekenen sommigen aan dat er ruimte moet blijven om op één departement zowel een onderminister als een vak-staatssecretaris te benoemen.

Tabel 3.49 is nogal duidelijk. De respondenten die zich hierover uitspreken benadrukken bijna allemaal het belang van een goed teamverband tussen de minister en zijn staatssecretaris.

Gelijke politieke kleur van minister en staatssecretaris wordt regelmatig als een wenselijke situatie gezien. De interviews bevestigen dit wel, maar toch leggen velen een ander accent. Gelijke politieke kleur is natuurlijk prettig, maar vertrouwen in elkaar en de bereidheid om goed met elkaar samen te werken is veel belangrijker. Dan behoeft

de politieke kleur niet per se dezelfde te zijn. Natuurlijk speelt de politieke affiniteit wel een rol, want minister en staatssecretaris moeten zich tezamen achter één bepaalde beleidslijn stellen. Enkele respondenten laten ook duidelijk hun afkeer van de zgn. "waakhondconstructie" blijken. Samenvattend kan gesteld worden dat de respondenten het teamverband tussen minister en staatssecretaris als heel belangrijk bestempelen. Om hun functie goed te kunnen uitoefenen moeten ze goed met elkaar kunnen opschieten. Gesuggereerd wordt wel, dat de minister zelf zijn staatssecretarissen moet kunnen kiezen. Of dit helemaal de juiste weg is vragen wij ons af, maar één ding lijkt wel zeker: een minister moet geen staatssecretaris opgedrongen krijgen. Ook signaleert een respondent de ontwikkeling dat steeds meer belangengroepen een eigen staatssecretaris claimen die zich met hun problematiek zou moeten bezig houden. Dit werkt alleen contra-productief, zo stelt de respondent, andere bewindspersonen zetten zich voor de problematiek niet meer in onder verwijzing naar de staatssecretaris wiens "pakkie an" het dan is.

3.7.3. Conclusies

Aan de hand van de hiervoor geschetste gegevens willen we de volgende concluderende opmerkingen maken:

- De huidige constructie van de minister zonder portefeuille verdient heroverweging. Mede gezien in het licht van de wenselijkheid van beperking van het aantal ministers moet bezien worden of deze constructie in de toekomst gehandhaafd moet blijven.
- Veel respondenten ervaren de positie van de staatssecretaris als nogal onbevredigend. Een heroverweging van de positie van de staatssecretaris lijkt dan ook geboden.
- De inhoud van de taak van de staatssecretaris is niet op ieder departement hetzelfde. Naast staatssecretarissen met de verantwoordelijkheid voor een eigen beleidsterrein blijkt er ook behoefte te zijn aan staatssecretarissen met een direct ondersteunende taak over de gehele linie.
- Nadere bestudering van de constructie staatssecretaris-onderminister lijkt gewenst. Immers dit kan een wezenlijke bijdrage leveren aan de ontlasting van de individuele minister. Bijvoorbeeld het vervangen van de minister in de Tweede Kamer voor politiek minder gevoelige onderwerpen kan hiertoe een belangrijke bijdrage leveren.
- Indien er toe wordt overgegaan om een staatssecretaris-onderminister aan te stellen zullen er wel waarborgen moeten worden geschapen dat de beide bewindspersonen goed met elkaar kunnen samenwerken. Bij de keuze van de staatssecretaris-onderminister zal de minister een belangrijke stem moeten hebben.
- De resultaten van de interviews benadrukken dat, ongeacht de constructie die voor de staatssecretaris wordt gekozen, het belangrijkste een goed samenwerkingsverband tussen minister en staatssecretaris is.

3.8 De departementale top

3.8.1 Algemeen

Tot nu toe lag het accent in deze studie op het politieke deel van de topstructuur. Ook de paragraaf over het departementale functioneren van de individuele bewindspersoon is op de politieke invalshoek toegespitst. Voor een juist beeld van de werkelijkheid mag een beschouwing over de relatie tussen de politieke en de ambtelijke top echter niet ontbreken.

In deze paragraaf maken wij gebruik van gegevens die wij ontleen aan Maas en Tchernoff (71). In hun rapport nemen zij het functioneren van de politieke en ambtelijke departementale top onder de loep. Als informatiebron werden de hoofden van het bureau van de secretaris-generaal (bureau SG) uit een selectie van departementen benaderd. Beide onderzoekers maakten daarnaast gebruik van hun onderzoekservaring en van de praktijkervaring als medewerker bureau SG een hunner.

Achtereenvolgens komen de onderwerpen werkstroom, overlegvormen, beleidsplan, interne driehoek, externe contacten en taak- en rolvervulling aan de orde. Voor een goed begrip van het navolgende is enig inzicht in de formele organisatiestructuur van departementen vereist. Daarvoor verwijzen wij naar appendix I.

3.8.2 Onderzoekresultaten

Aan de hand van de in de inleiding genoemde aspecten worden de in de verschillende departementen aangetroffen "feiten" gegroepeerd en hieronder weergegeven.

Werkstroom

Van de totale stroom werk, die dagelijks binnen een departement verzet wordt is slechts een klein gedeelte bij de politieke en ambtelijke top zichtbaar. Namelijk dat gedeelte waarmee zij op de een of andere manier in aanraking komt.

Op twee departementen, waar het systeem wordt gehanteerd dat de politieke en ambtelijke top door de beleidssectoren met een redelijke frequentie via schriftelijke overzichten over allerlei zaken worden geïnformeerd, is deze situatie wat anders, maar het totale beeld blijft ook daar incompleet.

Over de totale werkstroom als zodanig vindt nergens overleg plaats. Als er al in een ministerstaf of een ander overlegorgaan over knelpunten in delen van de werkstroom wordt gesproken, geschiedt dit ad hoc. Voortgangscontrolle op en evaluatie van deze totale werkstroom komt op géén van de onderzochte departementen voor.

Hoewel er in alle gevallen een mandaats/delegatiebeschikking bestaat, waardoor zaken op een lager niveau kunnen worden afgedaan, blijft er een op zichzelf grote hoeveelheid werk uit de beleidssectoren naar de top - en met name de secretaris-generaal (SG)- stromen. In nogal wat gevallen hebben die stukken een "spoed" of "zeer veel spoed"-karakter. Evaluatie van dit systeem vindt niet plaats; de hoofden van het bureau SG - via welk de stukken naar de SG merendeels lopen - passen in een

aantal gevallen een zekere schifting toe in de zin van "belangrijk/minder belangrijk" enzovoort; deze is echter marginaal. De verschillende mandaats/delegatiebeschikkingen lijken in hun werking nooit te worden geëvalueerd.

Uit de werkstroom bestemd voor de top wordt vooral aan kamervragen, ministerraadsstukken, brieven van particulieren (zogenaamde P-brieven) en correspondentie met de Koningin aandacht besteed.

Bij sommige van deze stukken (met name kamervragen en P-brieven) staat de prioriteit vanwege daarvoor algemeen geldende procedures vast, bij andere wordt die telkens bepaald. Nauwelijks wordt bekeken wat het stellen van dergelijke prioriteiten voor de rest van de werkstroom betekent; niet duidelijk is met andere woorden welke zaken in het dagelijkse werk tijdelijk kunnen afvallen of blijven rusten.

De behandeling van bovengenoemde bijzondere stukken geschiedt per departement verschillend. Bij sommige departementen zorgt de SG voor de distributie van de stukken naar de beleidssectoren, die deze - eventueel volgens richtlijnen van de bewindsman, de SG of de DG's - afhandelen; voortgangscontrole is hierop niet. Bij andere departementen worden deze stukken via het bureau SG verdeeld over de beleidssectoren, terwijl het bureau SG een voortgangscontrole bijhoudt.

Ten aanzien van bepaalde onderwerpen geldt in het algemeen een duidelijker systeem. Zo houden welhaast alle departementen een systeem voor de beantwoording van kamervragen bij. Soms geeft de bewindspersoon zelf de richting van beantwoording of behandeling aan. In veel gevallen zorgt het bureau SG voor een voortgangscontrole. Het hieruit resulterende voortgangslijstje wordt nog weleens in de ministerstaf besproken. Dit laatste geldt ook voor de beleidsprioriteiten.

In nogal wat gevallen worden de ministerraadsstukken, die op andere departementen betrekking hebben voor de bewindspersoon van commentaar voorzien. Soms gebeurt dat centraal (bij het bureau SG), soms worden de stukken zoveel mogelijk ergens ondergebracht. Op één departement pleegt de bewindspersoon expliciet te kennen te geven of hij al dan niet commentaar wenst en trekt hij niet becommentarieerde stukken, waarop hij wel commentaar had willen hebben, na.

De status van het commentaar is niet altijd even duidelijk (persoonlijk, deskundig, departementaal commentaar?). Een handicap vormt het feit dat de stukken nogal eens op het laatste moment op het departement komen.

Daar waar een departement veel aan wetgeving doet worden bepaalde activiteiten tot in detail gepland. Bijstelling van die activiteiten geschiedt ad hoc.

Overlegvormen

Naast het vooral op beheer gerichte overleg (zie onder Interne driehoek) bestaan er op alle departementen verschillende vormen van beleidsoverleg naast elkaar.

Hoewel deze overlegvormen op ieder departement hun eigen naam hebben, kunnen globaal de volgende vormen worden onderscheiden:

- a. politiek overleg (overlegsituatie tussen bewindspersonen van het departement, al dan niet samen met de SG);

- b. de kleine staf (overlegsituatie tussen politieke en ambtelijke top: in beperkte samenstelling);
- c. ministerstaf (overlegsituatie tussen bewindspersonen, SG, plaatsvervangend SG, DG's, plaatsvervangend DG's, al dan niet met directeurs en - soms - een vertegenwoordiger van de financiële, juridische en/of voorlichtingssector);
- d. beleidsoverleg (het bilateraal overleg tussen bewindspersonen, afzonderlijke DG's en directeurs; een beperkte vaste groep, eventueel incidenteel uit te breiden);
- e. incidenteel overleg (overleg over incidentele zaken; ad hoc, wisselende deelnemers, in aantal het meest voorkomend).

Niet op alle departementen komen al deze vormen van overleg voor. Over deze overlegvormen hieronder iets meer.

a. Politiek overleg

Op een beperkt aantal departementen functioneert een dergelijk overleg. De vorm waarin loopt uiteen van een vergadering tot een werklunch-bijeenkomst.

De frequentie is wekelijks. Er wordt bijna nooit afgeweken van de samenstelling van dit betrekkelijk informeel overleg (bijvoorbeeld door toevoeging van ad hoc adviseurs).

b. Kleine staf

Waar dit overleg plaatsvindt is het vaak op de maandagochtend gepland en duurt één tot anderhalf uur. De duur van de vergadering lijkt afhankelijk van de onderwerpen en van de persoon van de voorzitter (de bewindspersoon).

c. Ministerstaf

Deze staf komt op alle onderzochte departementen voor, ook op die waar een kleine staf bestaat. Op twee departementen functioneert alleen deze vorm van overleg. De frequentie is wekelijks en meestal op maandag en de duur gemiddeld anderhalf tot twee uur. Van de samenstelling wordt nauwelijks afgeweken. Het aantal deelnemers wordt bijna overal als (te) ruim ervaren.

Het doel van dit overleg wordt bepaald door prioriteiten van de bewindspersoon en ad hoc zaken. Het bestaat veelal uit informatie uitwisselen, en in mindere mate uit besluitvorming.

Zelden wordt deze staf gebruikt om beleidszaken door te spreken of gerezene problemen grondig uit te praten, noch voor evaluaties.

De informatie-uitwisseling vindt plaats rondom vaste agendapunten; in één van de in het onderzoek betrokken departementen was er géén agenda. Als vaste agendapunten gelden bijna overal: rapportage ministerraad, overzicht kamervragen/beleidsprioriteiten, actiepuntenlijstje, rapportage externe besprekingen, beleidspunten, wat verder ter tafel komt (vaak ad hoc zaken) en rondvraag. De agenda wordt veelal door de SG of het bureau SG opgesteld.

Op twee departementen beschikt de bewindspersoon tijdens de ministerstaf over iets dat op geen enkel van de ander onderzochte departementen, ook niet in andere vorm, voorkomt: iedere beleidssector geeft iedere week een kort schriftelijk verslag van de voortgang van zaken,

een verslag van gevoerde externe besprekingen en de agenda voor de komende week. Op deze wijze kan de bewindspersoon zich in korte tijd optimaal informeren en eventueel richting geven. Bij de verschillende departementen worden in de ministerstaf even zovele accenten gelegd; soms worden kamervragen in het geheel niet besproken, soms ligt het accent op de mededelingen (van de politieke en ambtelijke top), soms op beleidspunten.

Bij alle departementen resulteert dit overleg in een aktiepuntenlijstje. De detaillering van dit lijstje wisselt naar gelang de hanteling ervan; soms wordt het alleen door de betrokkenen gehanteerd, soms door het bureau SG, soms dient het als input voor de beleidssectoren. Ook de voortgangscontrole wisselt; soms is die er niet (of is niet duidelijk bij wie die controle ligt), soms ligt deze bij het bureau SG, soms bij de beleidssectoren. Hoe deze controle in het laatste geval precies verloopt werd niet duidelijk.

d. Beleidsoverleg

De belangrijkste zaken uit de werkstroom voor de top komen aan de orde in het overleg tussen de bewindspersoon en afzonderlijke directeuren-generaal en/of lagere echelons. Afhankelijk van de departementen vinden deze bijeenkomsten op wisselende momenten plaats; soms periodiek, soms wekelijks na de staf, soms ad hoc.

Er wordt nogal eens een vaste agenda gehanteerd, waarvan de punten veelal worden geleverd door de beleidsafdelingen. Bij deze agenda worden dan bijbehorende stukken gevoegd.

De bijeenkomsten van deze staven zijn gericht op besluitvorming, knelpunten-reductie en standpuntbepaling.

Het bureau SG speelt hierin in het algemeen slechts een rol voorzover de secretaris-generaal erbij betrokken is, maar die rol gaat in het algemeen minder ver dan die bij de ministerstaf.

e. Incidenteel overleg

Buiten deze staven zijn er, op niet-institutionele basis - en vaak naar behoefte van de bewindspersoon of de beleidssectoren - contacten tussen de bewindspersoon en afzonderlijke directeuren-generaal en - eventueel - afzonderlijke directeuren, al dan niet met de secretaris-generaal. Dit overleg vindt niet gestructureerd plaats. Het is wat frequentie betreft het grootst. De betrokkenheid van het bureau SG bij dit overleg is veelal gering.

Beleidsplan

Op de vraag of er op het departement een bepaald beleidsplan bestaat, waaraan beleidsintenties kunnen worden gerefereerd, wordt op alle in het onderzoek betrokken departementen negatief geantwoord. Ook de memorie van toelichting op de begroting - en met name het algemene deel hierin - kan niet als zodanig worden aangemerkt. Ook plannen ten aanzien van wetgevingsactiviteiten hebben deze functie niet. Slechts op één departement is zeer nadrukkelijk gepoogd - met een doelstellingenanalyse als uitgangspunt - in samenwerking met de beleidssectoren gedachten te ontwikkelen over beleid op lange termijn. Daarbij is gebruik gemaakt van het systeem van project-management. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een aantal beleidsombuigingen en accentverleggingen.

Thans worden concrete zaken uitgewerkt.

Bij twee andere departementen is men bezig in de lijn geplaatste beleidsafdelingen bovensectoraal via een werkgroep te koppelen dan wel een stafafdeling beleid op lange termijn te laten voorbereiden. Daarmee wordt - zij het in een beginstadium - aanwezige know how gebundeld en wordt een brede basis voor de beleidsvorming gelegd.

Daarnaast bestaan op een tweetal departementen onderzoeksafdelingen; de resultaten van de onderzoeken worden in het ene departement direct gebruikt bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Bij het andere departement worden ze getypeerd als "doet nogal theoretisch aan". Aanzetten tot nieuw beleid komen in de meeste departementen ad hoc tot stand, soms vanuit de politieke hoek maar meestal vanuit de beleidssectoren.

Interne driehoek

Bij de meeste departementen bestaat - meestal op vrijdag - het overleg met de zogenaamde interne driehoek (Organisatie-Personeel-Financiën). Het vindt plaats onder leiding van de secretaris-generaal dan wel zijn plaatsvervanger, indien de taakverdeling tussen hen beiden zodanig is.

Slechts op twee van de onderzochte departementen heeft een vertegenwoordiger van een van deze afdelingen zitting in de ministerstaf. In de overige departementen worden de afdelingen vooraf danwel achteraf op de hoogte gesteld van wat in die staf aan de orde is. De resultaten van het overleg in de interne driehoek komen in de ministerstaf vooral als hamerstukken aan de orde.

Als "case" werd gevraagd een beschrijving te geven van het verloop van de in augustus 1980 uitgevoerde bezuinigingsoperatie. Ook hier was de behandeling per departement verschillend.

In het ene departement was onder leiding van de secretaris-generaal naar mogelijkheden en alternatieven gezocht; de uiteindelijke keuze werd uitdrukkelijk aan de politieke-ambtelijke top voorbehouden. In een ander departement gaven de verschillende beleidssectoren indicaties aan en werd in het overleg van de minister met de secretaris-generaal en het hoofd Financiën een sleutel vastgesteld, die vervolgens na goedkeuring in de politieke en ambtelijke top eenzijdig werd gehanteerd.

In weer een ander departement werden door de beleidssectoren prioriteiten en posterioriteiten aangegeven; op basis hiervan werd het bezuinigingspakket in de politieke-ambtelijke top doorgesproken en werden de knopen doorgehakt. In een laatste departement zette de bewindspersoon met zijn SG de puntjes op de i.

In die gevallen waar voor een dergelijke operatie geen kleine staf bestond, werd er een gecreëerd.

Externe contacten

Een bewindspersoon krijgt in het algemeen ondersteuning bij zijn mondelinge contacten met de buitenwereld middels een afdeling Voorlichting of Externe Betrekkingen. Een functionaris van deze afdeling heeft vaak ook zitting in de ministerstaf, zodat men ten behoeve van de voorlichting op de hoogte kan zijn van alle "ins en outs" van het departement.

Een aantal bewindspersonen signaleert een tekort aan politieke gevoeligheid bij de ambtelijke top. Een duidelijke ondersteuning op politieke aspecten ontbreekt echter veelal.

De contacten met Kamer en pers komen in de verschillende overlegvormen wel aan de orde, doch er blijken geen uitvoerige gesprekken over plaats te vinden. Op twee departementen is sprake van een regelmatig vooroverleg tussen de bewindspersoon en de op het betreffende beleidsterrein opererende vaste kamercommissie. Bij dat overleg is het bureau SG betrokken. Dit overleg wordt goed voorbereid. Punten die men besproken wil hebben worden in een programma opgenomen. Dit wordt vervolgens afgewerkt met een schriftelijke voorbereiding.

Slechts op één departement houdt het bureau SG een overzicht bij van de belangrijkste contacten met externe doelgroepen. Vaak echter melden de ondervraagden dat ze daarop geen zicht hebben, omdat deze contacten via de beleidssectoren lopen; veel contacten zijn ad hoc en afhankelijk van de situatie.

Op één departement worden de contacten met de pers, de Kamer(commissie) en externe doelgroepen door de ministerstaf grondig voorbereid en doorgesproken. Op de andere departementen wordt er in die staf slechts informatie over deze contacten aan de deelnemers verstrekt.

Alle departementen hebben interdepartementale contacten: echter een duidelijk inzicht hierin ontbreekt. De contacten vinden vooral op directeur-generaal-niveau of lager plaats. Zij worden veelal ad hoc voorbereid en in kleine kring doorgesproken. In het voorgaande werd al melding gemaakt van het feit dat op twee departementen wekelijkse overzichten van onder meer externe contacten worden gemaakt die zonodig door de politieke en ambtelijke top worden besproken.

Taak- en rolvervulling

In het politieke en ambtelijke topcircuit speelt de formele taakomschrijving een minder belangrijke rol: er lijkt veel ruimte te zijn voor persoonlijke invulling en interpretatie. Een duidelijk gesprek over de vraag hoe men zijn taak/rol ziet, vindt echter niet of nauwelijks plaats. Met name gebeurt dit niet bij de komst van een nieuwe minister. Het wordt dan wederzijds aftasten hoe een ieder zich opstelt. Van een minister wordt dan ook vaak pas tijdens de rit duidelijk of men te maken heeft met een "politiek dier", een specialist dan wel een (politiek) manager. Overigens kent men elkaar meestal wel van tevoren, gezien de kleine kring waaruit het politieke en ambtelijke topcircuit voortkomt.

De taakverdeling tussen minister en staatssecretaris wordt direct in het begin van hun optreden onderling afgesproken en formeel vastgelegd. De staatssecretarissen hebben een eigen portefeuille. Naast de taakverdeling groeit echter gedurende de rit - afhankelijk vaak van persoonlijke affiniteit - een ander soort rolverdeling. Staatssecretarissen gaan dan bijvoorbeeld los van de taakverdeling als vervanger van hun minister optreden. Op één departement zijn beiden zonder meer onderling vervangbaar.

De opvang van een nieuw bewindspersoon op een departement verschilt nogal. Er zijn departementen, die een afwachtende houding aannemen en

geen voorbereidingen treffen om hem/haar "uit de startblokken te helpen". Andere departementen besteden juist erg veel aandacht aan deze start. De vorm waarin verschilt: waar de een zich hoofdzakelijk beperkt tot informatie per beleidssector, geeft de ander meer algemene informatie (rubrieken als algemene zaken, informatie over het ministerie, zaken die door de voorganger niet zijn afgehandeld, (nieuwe) begroting, taakverdeling beleidssectoren, stand van de wetgeving, relaties met vaste kamercommissie, brandende en actuele kwesties, interne activiteiten, toezeggingen aan de Kamer en stand van zaken in bilateraal overleg).

Op bijna alle departementen heeft de secretaris-generaal een splitsing aangebracht tussen zijn coördinerende en beheersfunctie. Een plaatsvervanger doet in de meeste gevallen de beheerskant.

Contacten tussen secretarissen-generaal vinden plaats tijdens de min of meer geïnstitutionaliseerde gemeenschappelijke lunch. Over echte departementale problemen lijkt daar nauwelijks te worden gesproken. Ook gemeenschappelijke ontmoetingen tussen plaatsvervangend secretarissen-generaal lijken op dit punt nauwelijks plaats te vinden. Over dergelijke ontmoetingen tussen directeuren-generaal kwam tijdens het onderzoek niets naar voren. In het algemeen bestaat nauwelijks onderling contact over gemeenschappelijk management of andere problemen. Dit geldt overigens ook voor de bureau's SG.

De rol van het bureau SG zelf wisselt nogal. De taak loopt van assistentie van de secretaris-generaal, doorgeefluik, sluis of duvelstoejaan tot het verrichten van beleidsactiviteiten, of een combinatie van alles. De rolopvatting is nogal persoonsgebonden en afhankelijk van de couleur locale van het departement. In sommige gevallen worden rechtstreeks voor de bewindspersonen hand- en spandiensten verricht. De huidige functionarissen zijn veelal uit de sectoren van het departement gerecruteerd, en daarmee uit de lijn en weinig management-gericht.

3.8.3. Conclusies

In het voorgaande is de onderlinge relatie tussen de politieke en de ambtelijke top op een aantal aspecten doorgelicht. De door Maas en Tchernoff getrokken conclusies laten zich als volgt samenvatten.

De eerste conclusie van algemene aard is dat het feitelijk functioneren van de politieke en ambtelijke top vooral een management-vraagstuk is. Het onderscheid politiek tegenover ambtelijk is erg beladen en maakt daardoor de discussie over de onderlinge relaties, het functioneren en de mogelijkheden tot verbetering moeilijk. Veel van wat wordt beschouwd te zijn van ambtelijke of politieke aard blijkt een probleem van een andere orde; soms letterlijk een kwestie van betrokkenheid tegenover wat meer afstandelijkheid.

De tweede algemene conclusie is dat er op alle departementen wordt getoed met het feitelijke functioneren van de top van de organisatie en dat er veel gemeenschappelijke lijnen zijn te onderkennen in de wegen waarlangs men de oplossingen zoekt. De verschillen die er zijn laten zich verklaren door tradities, cultuur en personen. Er zijn geen harde aanwijzingen voor het toch vaak gehoorde argument dat de werkterreinen van de departementen die verschillen verklaren. Die werkterreinen geven

net zoals de tradities, de cultuur en de personen wel de accenten, maar verschillen hierin zijn niet wezenlijk.

Meer specifieke conclusies luiden:

- Grote delen van het werkpakket van een departement worden behandeld zonder dat de top enig inzicht heeft in de omvang, de wijze van behandeling en de snelheid waarmee dit gebeurt. Dat maakt zaken als voortgangscontrole en evaluatie, het streven naar doelmatiger werken of het heroverwegen van taken problematisch. Hetzelfde geldt voor het verkrijgen van inzicht in de ambtelijke werkbelasting. Het maakt bovendien het overal gehanteerde systeem van delegatie en mandaatsbeschikkingen betrekkelijk.

Ook de wijze waarop de top omgaat met dat deel van de werkstroom waarmee zij wel in aanraking komt verdient kritische beschouwing. De prioriteitstelling daarin vindt niet plaats door afweging van het belang van de ene zaak tegenover dat van de andere. Het is dan ook de vraag of de top door deze werkwijze voldoende aandacht kan schenken aan het geven van leiding en het uitzetten van de grote lijnen.

- Duidelijk is dat de top zeer veel intern overleg voert. Men kan daar een zekere rangorde in herkennen, maar het systematisch hanteren van die rangorde - in de zin dat men zich het doel van elk overleg duidelijk voor ogen stelt en daarnaar handelt - lijkt te ontbreken. De ministerstaf wordt als de belangrijkste overlegvorm gezien. In de praktijk echter heeft de onduidelijkheid over het doel van deze overlegvorm en het gebruik dat men er van heeft gemaakt, aanleiding gegeven tot het ontstaan van andere overlegvormen. Het resultaat is dat de ministerstaf op haar beurt als het ware is uitgehold en wordt gehandhaafd terwijl het nut vaak niet hoog wordt aangeslagen.

Meer in het algemeen geldt dat het doel van overleg zelden duidelijk is, de voorbereiding weinig systematisch plaatsvindt, de duur van het overleg en de wijze van vergaderen nogal afhankelijk is van de voorzitter en dat de "follow up" onvolkomen is.

- Algemene beleidsplannen of -visies, waaraan beleidsvoornemens kunnen worden getoetst of afgewogen zijn er eigenlijk niet. Zelfs eventuele tegenstellingen in en tussen beleidssectoren komen niet ter discussie, terwijl deze het goed functioneren van het departement in de weg staan. "Brainstorming" of het doorspreken van zaken voor de langere termijn komen slechts zelden voor. Nieuw beleid komt meestal niet uit de politieke sector en nog minder uit het regeringsprogramma. Het merendeel van de aanzetten tot beleidsvernieuwing komt uit de beleidssectoren, maar ongeordend en niet in een kader.

Activiteiten met betrekking tot beleidsontwikkeling of planning die buiten de lijn plaatsvinden, lijken minder succes te hebben; "doet nogal theoretisch aan" is vaak de typering. Het schijnt dat het niet "in de lijn" opgenomen zijn een handicap voor het leveren van een relevante bijdrage vormt.

- Ook de rol van de zogenaamde Interne driehoek is beperkt. Een duidelijke band met de beleidssectoren is er niet. Er is sprake van een vicieuze cirkel. Deze afdelingen worden niet of te laat bij beleidsvoornemens betrokken omdat - zo wordt gesteld - hun niveau te laag zou zijn. Het resultaat is uiteraard dat hun niveau ook te laag blijft. Blijken er uitvoeringsproblemen te rijzen waarbij deze afdelingen betrokken zouden moeten zijn, dan wordt de trage afhandeling daarvan weer aan die afdelingen verweten. Dat deze afdelingen lang

niet altijd in de ministerstaf zijn vertegenwoordigd is misschien een indicatie van de - toch wat oneigenlijke - scheiding die men tussen beleid en apparaatzorg maakt.

- De voorbereiding op en begeleiding van externe contacten vindt niet overal op eenzelfde wijze plaats. De afdeling Voorlichting of Externe betrekkingen wordt wel vaak ingeschakeld en is ook bij veel overleg betrokken, maar van een duidelijk voorlichtingsbeleid lijkt veelal geen sprake.

Standpunten met betrekking tot te voeren interdepartementaal overleg worden lang niet altijd van tevoren doorgesproken. Een duidelijk inzicht in aard, omvang en verscheidenheid van het geheel aan externe contacten ontbreekt bij de meeste departementen.

- De taken aan de top van een organisatie zijn minder vastomlijnd en geven dus ruimte voor persoonlijke invulling. Dat geldt ook voor de top van de rijksdienst. Over de taak van de minister is in feite niets vastgelegd. De wijze waarop de functie wordt uitgeoefend verschilt dan ook van persoon tot persoon. Eventuele kandidaten voor het ambt oriënteren zich kennelijk hoogst zelden op het betreffende departement. Zelfs gesprekken met vertrekkende bewindspersonen vinden niet altijd plaats. Dit gevoegd bij de voorbereidingen die het departement bij de komst van een nieuwe bewindspersoon treft, maakt dat het in de praktijk enige tijd duurt alvorens duidelijk is hoe de bewindspersoon zijn functie opvat. Ook onder de ambtelijke top leven echter verschillende ideeën over de rolopvattingen. Het is duidelijk dat hieruit spanningen kunnen ontstaan, zeker als er nooit een gesprek over de wederzijdse rolverwachtingen plaatsvindt.

- De secretaris-generaal is zowel adviseur van de minister, beleidscoördinator als beheerder van het departement. De wijze waarop hij coördineert geeft nogal eens problemen met de beleidssectoren. De combinatie van taakelementen geeft een zware werkbelasting. Afsplitsing van taken naar een plaatsvervanger geeft problemen in de sfeer van de evenwaardigheid tussen beheer en beleid. Over zijn rol als adviseur was de ondervraagden weinig bekend.

De rol van het bureau SG hangt samen met de opstelling van de SG. Het is - in ondersteunende zin - vooral betrokken bij de beleidsactiviteiten van de top en weinig bij de beheerstaken. Ook via het bureau SG is er derhalve geen sprake van samenhang tussen beleid en beheer.

Tenslotte samenvattend: de organisatorische vormgeving van de politieke en ambtelijke top wat betreft hun onderlinge relatie is zwak tot zeer zwak.

De oorzaken van die zwakte zoekt men al te gemakkelijk elders - bijvoorbeeld in "het stelsel" - of in het karakter van het betreffende departement. Ook wijst men nogal eens op verschillen in de politieke en ambtelijke belevingssfeer. Deze zouden een bron van tegenstellingen vormen en een goede oplossing van de organisatorische problematiek in de weg staan.

Merkwaardig is echter dat de politieke top niet werkelijk in de organisatorische vormgeving is geïnteresseerd, of de prioriteiten elders legt, terwijl de ambtelijke top op een enkele uitzondering na niet op "managen" is ingesteld.

3.9 Het parlement

3.9.1. Algemeen

Het parlement heeft in het politiek-bestuurlijke systeem van ons land een belangrijke plaats toegewezen gekregen. In de Grondwet staat omschreven dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen (72).

Deze achtergrondstudie heeft echter niet het gehele politiek-bestuurlijke systeem als object van onderzoek; om zinvolle bestudering mogelijk te maken hebben we in paragraaf 2.3. een aantal afperkingen gemaakt. De politiek-ambtelijke top in het algemeen en de politieke component daarvan in het bijzonder staan in het centrum van onze aandacht. Daarom zijn in het voorgaande de functies van minister-president en coördinerend bewindspersoon en het functioneren van organen als ministerraad, onderraden en ministeriële commissies de revue gepasseerd. Vanuit deze benaderingswijze beschouwen we de relatie met het parlement als een externe relatie evenals die met actiegroepen, politieke partijen en lagere overheden. Het functioneren van het parlement wordt daarom uitsluitend aan de orde gesteld voorzover het de relatie van het parlement met de rijksdienst betreft. Hieronder verstaan we zowel de relatie met het kabinet als die met het ambtelijk apparaat. Immers, via de ministeriële verantwoordelijkheid is de minister aanspreekbaar voor het handelen, of niet handelen, van zijn ambtenaren.

In 3.9.2. worden de onderzoeksresultaten geschetst, die uit de interviews naar voren zijn gekomen. Tevens zullen we hier aandacht schenken aan de resultaten van een verkennend onderzoek naar de knelpunten in de relatie tussen parlement en rijksdienst dat in opdracht van de Commissie is uitgevoerd door mevrouw A.H. Sebus (73).

Deze koppeling is des te interessanter, omdat het laatstgenoemde onderzoek aanvullend is op het in de interviews aangetroffen materiaal. In de interviews zijn de meningen gepeild van direct betrokkenen aan de kant van de rijksdienst, terwijl in het verkennende onderzoek de meningen van direct betrokkenen aan de kant van het parlement aan de orde komen. Confrontatie van de meningen van beide groepen respondenten kan wellicht verhelderend werken, want vaak blijkt: "where you stand depends on where you sit".

3.9.2. Onderzoeksresultaten

Het functioneren van het parlement blijkt bewindspersonen en ambtenaren nogal bezig te houden. Vooral in verband met het functioneren van de ministerraad wordt vaak de rol van het parlement naar voren gebracht. Knelpunten als gebrek aan aandacht voor lange-termijn beleid, te veel detailzaken op de agenda en onvoldoende aandacht voor hoofdzaken, zouden mede bewerkstelligd worden door het parlement dat vooral oog heeft voor zaken waarmee politiek voordeel valt te behalen. Tabel 3.50 geeft de mening van ambtenaren en bewindspersonen weer omtrent de al dan niet versturende rol die het parlement speelt.

Tabel 3.50: De mate waarin het parlement verstorend werkt

%	groot			gering		
	1	2	3	4	5	
bewindspersonen	30	40	0	15	15	n = 20
ambtenaren	38	24	0	24	16	n = 13

De tabel spreekt voor zichzelf; meer dan 60% van zowel ambtenaren als bewindspersonen beoordeelt de rol van het parlement als verstorend. Ambtenaren zijn wat dat betreft nog meer uitgesproken dan de bewindspersonen: bijna 40% vindt de mate waarin het parlement verstorend werkt groot.

Eén van de respondenten maakt een onderscheid tussen conjuncturele en structurele ontwikkelingen in de relatie tussen parlement en regering. Met conjuncturele ontwikkelingen worden, in dit verband, tijdelijke ontwikkelingen bedoeld, zoals in een bepaald kabinet een 'zwakke' minister en een bepaalde meerderheid in de kamer. Blijvende, structurele, ontwikkelingen in de relatie tussen regering en parlement verdienen echter meer aandacht. Ter illustratie noemt hij de scheefgegroeide relaties tussen het parlement en bepaalde departementen, die elkaar als vijanden zien. In het verlengde hiervan kunnen we het recht op informatie van het parlement bezien. Het blijkt nogal eens voor te komen dat het parlement niet tevreden is met de informatie die wordt verschaft. Sommigen spreken over te weinig informatie terwijl anderen wijze op het overvoeren met detail-informatie. Het lijkt aannemelijk dat een negatieve beeldvorming aan beide kanten manipulatie met informatie in de hand werkt. Het structureel verbeteren van deze relatie zal ook wellicht het verschaffen van relevante informatie, in hanteerbare vorm, vergemakkelijken.

Ook de wijze waarop het contact tussen parlement en regering plaats vindt blijkt problemen op te roepen. Enkelen bepleiten dan ook om afspraken te maken over de wijze waarop mondelinge en schriftelijke vragen beantwoord moeten worden. Het buitenspel zetten van de oppositie in de contacten met de rijksdienst wordt door sommigen als onwenselijk betiteld. Juist met de oppositie zou het kabinet regelmatig contact moeten hebben. De contacten met de regeringsfracties daarentegen, in het bijzonder die met de fractievoorzitters, zijn aanzienlijk frequenter. Sommigen stellen zelfs dat de fractievoorzitters behoren mee te regeren. Zij betwijfelen ook de wenselijkheid van het dualisme tussen parlement en regering. Bij de kabinetsformatie zouden harde afspraken gemaakt moeten worden over de hoofdlijnen van het beleid, die mede ondertekend moeten worden door de fractievoorzitters.

Een belangrijk deel van de contacten tussen rijksdienst en parlement vindt plaats via de ministers. Dit blijkt in de praktijk nogal een zware belasting voor de desbetreffende bewindspersoon te zijn. Uit de door ons gehouden enquête naar de tijdsbesteding van bewindspersonen blijkt deze zware belasting echter niet. De contacten met de Kamer en

met kamercommissies nemen zo'n 4-6% van de werktijd van de bewindspersoon in beslag. We dienen wel op te merken dat deze cijfers gebaseerd zijn op de tijdsbesteding van een beperkt aantal bewindspersonen. We benadrukken dit feit des te meer, omdat uit de interviews is gebleken dat de contacten met de Kamer wat frequentie betreft per bewindspersoon sterk kunnen verschillen. Bepaalde beleidsterreinen blijken zich nu eenmaal meer voor vragen uit de Kamer te lenen dan andere. Ook de persoonlijke kwaliteiten van de bewindspersoon en het beleid dat hij voert zijn hierop van invloed. Dit kunnen we illustreren aan de hand van het feit dat één van de bewindspersonen 20% van de opgegeven werktijd aan contacten met de Kamer besteedt.

Een aantal bewindspersonen ervaart het contact met de Kamer als sterk verstoring. Het feit dat de minister interpellabel is voor alles wat zijn ambtenaren doen of laten, wordt vaak als oorzaak hiervan aangevoerd. Sommigen pleiten er dan ook voor om aan deze situatie iets te doen, en ambtenaren aanspreekbaar te maken voor vragen uit de Kamer. De bewindspersonen behoeven dan niet meer zo frequent in de Kamer te verschijnen en ook detailkwesties kunnen ze aan hun ambtenaren overlaten. Hun aandacht kan zich dan meer op de hoofdlijnen van het beleid richten.

Deze roep om ambtenaren aanspreekbaar te maken staat natuurlijk niet op zichzelf. Bewindspersonen blijken zich in grote mate te moeten bezig houden met detailzaken, omdat het parlement vooral aandacht heeft voor korte termijn aangelegenheden en de actualiteit van de dag. Het functioneren van het parlement krijgt zo, aldus enige respondenten, een nogal chaotisch karakter en bewindspersonen worden opgezadeld met vragen die detailkwesties betreffen. Niet het aanspreekbaar maken van ambtenaren is een goede remedie om de zware belasting van de bewindspersonen te verlichten, zo betogen zij, veeleer moet het parlement haar werkwijze veranderen. Het zal meer aandacht voor hoofdlijnen en de evenwichtigheid van het beleid dienen te hebben.

Na de visies van bewindspersonen en ambtenaren op de relatie parlement-rijksdienst te hebben behandeld, zal een schets worden gegeven van de voornaamste conclusies uit het verkennende onderzoek, dat de Commissie heeft laten uitvoeren.

Om inzicht te verkrijgen in de meningen die betrokkenen aan de kant van het parlement koesteren, is een beperkt aantal interviews gehouden. In totaal werden negen respondenten geïnterviewd, waarvan zes parlementsleden en drie griffiers. De parlementsleden zijn voorzitter of ondervoorzitter van een kamercommissie en zijn afkomstig uit de PvdA en het CDA; van elke partij drie. Het spreekt voor zichzelf dat deze gegevens niet representatief behoeven te zijn voor de totale populatie kamerleden en griffiers. Ze kunnen echter wel indicatief zijn voor de door de kamerleden ervaren knelpunten in hun relatie met de rijksdienst.

Deze knelpunten zijn:

- de ideeën van de Kamer dringen niet door op de departementen doordat vooral politieke barrières dat verhinderen;
 - de invloed van de Kamer op het overheidsbeleid is te gering;
- Opmerking: De mate waarin de hiervoor geschetste knelpunten werdenesignaleerd, blijkt in sterke mate af te hangen van het feit of de respondenten tot de oppositie of tot de regeringsfracties behoren. De eerstgenoemden blijken hier meer problemen mee te hebben dan de laatstgenoemden.

- de eenheid in het beleid laat nogal te wensen over. Bewindspersonen zijn te sterk departementaal georiënteerd, ze letten voornamelijk op hun eigen winkel.
- bewindspersonen hebben onvoldoende aandacht voor hoofdlijnen van beleid; ze richten zich te sterk op details en daardoor ontstaat er nogal wat onbegrip voor nieuwe ideeën.
- het parlement krijgt onvoldoende relevante informatie in hanteerbare vorm. Sommige departementen zitten potdicht.
- beantwoording van kamervragen duurt te lang, vooral als er meerdere departementen bij betrokken zijn. De zelfstandige opstelling van de departementen en het moeizame interdepartementale overleg worden hiervoor veelal als oorzaak aangewezen.
- gebrek aan planning van de overheidsactiviteiten. Daardoor duurt de beleidsvoorbereiding bijzonder lang en blijft er voor de Kamer doorgaans te weinig tijd over voor het behandelen van de wetsontwerpen.
- gebrekkige kwaliteit van de wetgeving.

3.9.3. Conclusies

Uit de hiervoor gepresenteerde gegevens, waarin de meningen van bewindspersonen, ambtenaren en kamerleden over hun onderlinge relaties naar voren zijn gekomen, blijkt dat de contacten tussen parlement en rijksdienst allerm minst vlekkeloos verlopen. Door beide partijen worden nogal wat knelpunten waargenomen. Opmerkelijk hierbij is dat er een sterke mate van overeenstemming bestaat over een aantal van deze knelpunten; er is onvoldoende aandacht voor hoofdlijnen en lange termijn aspecten van het beleid en het algemeen regeringsbeleid komt in de ministerraad onvoldoende aan bod omdat de aandacht vooral door detailzaken wordt opgeëist. Ook is men het grotendeels eens over de stelling dat de huidige situatie onbevredigend is. Over de oorzaken van deze knelpunten lopen de meningen echter sterk uiteen. Bewindspersonen en ambtenaren wijzen op de werkwijze en het optreden van het parlement en kamerleden zien het functioneren van het kabinet als oorzaak. Beide groepen beschouwen elkaar dus als oorzaak van de problemen die zijn ontstaan en daardoor ontbreekt de communis opinio over mogelijke oplossingen.

We willen hierbij wel opmerken dat er verschillende mogelijkheden zijn om de relatie tussen parlement en regering te beschouwen. Behoort het parlement te domineren over de regering, of behoort de regering te domineren over het parlement, of dienen ze misschien in een bepaald evenwicht tot elkaar te staan? De wijze waarop de verschillende respondenten de relatie tussen parlement en regering beschouwen kan in sterke mate de aard van de signaleerde knelpunten bepaald hebben.

Sommige respondenten wijten de situatie aan het dualisme tussen parlement enerzijds en rijksdienst anderzijds. Een respondent drukt dat uit door te wijzen op de nogal stereotype wederzijdse beeldvorming tussen parlement en rijksdienst: ze zien elkaar als vijanden, waarbij een gerichte samenwerking onmogelijk wordt. Om aan deze problematiek het hoofd te bieden zal allereerst gestreefd moeten worden naar het verbeteren van de relatie tussen parlement en rijksdienst, waarbij afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop de onderlinge communicatie zal geschieden. Tevens lijken organisatorische afspraken tussen parlement en rijksdienst wenselijk over zaken zoals: wijze waarop en termijnen waarbinnen beantwoording van kamervragen dient te geschieden, wijze waarop aan het parlement informatie wordt verschaft en

vroegtijdige indiening van wetsontwerpen opdat de Kamer voldoende tijd heeft voor een zorgvuldige behandeling.

Hoewel organisatorische verbeteringen knelpunten in de relatie tussen parlement en rijksdienst kunnen wegnemen, willen we toch in de eerste plaats de nadruk leggen op het verbeteren van de verhouding tussen de beide onderdelen van het politieke systeem. De wijze waarop personen uit beide deelsystemen met elkaar omgaan is daarbij van het grootste belang. Wellicht zouden deze personen moeten proberen "ideaal" kamerlid of "ideaal" minister te zijn, zoals Anne Vondeling deze in zijn boek "Tweede Kamer: lam of leeuw" omschreef (74).

- (1) A.J.M. van Nispen tot Pannerden, De ministerraad sedert 1945, in: Opstellen over recht en rechtsgeschiedenis aangeboden aan prof.mr. B.H.D. Hermesdorf, 1965, pp 231-246. Zie in het bijzonder p. 231. Dat over de ministerraad vrijwel niets gepubliceerd is moeten we enigszins nuanceren; er is ons verzekerd dat het boekje Ministerraad 1989, het derde kabinet Den Uyl vergadert (uitgave: Van Gennep, Amsterdam, 1979) een min of meer realistisch beeld van het functioneren van de ministerraad geeft.
- (2) In artikel 86-2 van de Grondwet wordt uitsluitend vermeld dat ministers door de Koning worden benoemd.
- (3) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16.035 nummer 5. Zie ook: Staatscourant, 6 februari 1980, p. 1 "ministerraad krijgt een wettelijke basis".
- (4) H.Th.J.F. van Maarseveen, De heerschappij van de ministerraad, 's-Gravenhage, 1969, pp. 49-50.
- (5) Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie van Veen), Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie, 1971, 's-Gravenhage, 1971, p. 45.
- (6) J. van Putten (red.), Haagse machten, 's-Gravenhage, 1980, p. 258.
- (7) H.D. Tjeenk Willink, Regeren in een dubbelrol, 's-Gravenhage, 1980, p. 22.
- (8) Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Mitaco), Interdepartementale taakverdeling en coördinatie, Tweede Kamer, zitting 1977, 14.649 nummers 1 - 2, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, De organisatie van het openbaar bestuur, 's-Gravenhage, 1975.
- (9) Commissie van Veen, p. 27 en pp. 49-55.
- (10) Voor wetenschappelijk onderzoek geldt een kortere termijn, maar ook dan kunnen we niet spreken van "recente" gegevens. Het is overigens de vraag of deze bron wel zoveel informatie over het feitelijk functioneren van de ministerraad oplevert. In de notulen is over voorbereiding, schorsingen en delegatie niets terug te vinden. Deze zijn voor het feitelijk functioneren wel zo belangrijk. Zie ook: Staatscourant, 12 maart 1973, aanwijzingen ten behoeve van archiefbeheerders. Daarin wordt de raadpleging van oude notulen van de ministerraad geregeld.
- (11) Zie het Reglement van Orde van de Raad van Ministers, Staatsblad 1979, 264, p. 6. Dit reglement dateert 16 mei 1979.
- (12) Staatscourant, 5 juni 1975, p. 6.
- (13) Zie: W. Drees sr., Kabinetsformaties en programs, in: Politiek, parlement, democratie, opstellen voor prof.mr. F.J.F.M. Duynstee, Deventer, 1975, pp. 81-87.
- (14) Deze stellingname is nogal opmerkelijk, omdat deze afwijkt van de mening van de meerderheid van de PvdA-leden met betrekking tot de wenselijkheid om bij kabinetsformaties bindende afspraken te maken. Zie J. Kooiman, Over de Kamer gesproken, 's-Gravenhage, 1976, p. 148.
- (15) U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, Openbaar bestuur, Alpen aan den Rijn, 1977, pp. 265-273.
- (16) De gegevens uit deze tabel zijn voor wat betreft de jaren 1950-1964 afkomstig uit het artikel van Van Nispen tot Pannerden. De overige gegevens zijn afkomstig van het secretariaat van de ministerraad.

- (17) Ondanks deze constatering blijkt delegatie van de sociaal-economische problematiek aan de bestekministers vrij ver te gaan. Uit de interviews bleek dat de ministerraad zich vrijwel altijd aan de besluiten van de bestekministers conformeert.
- (18) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16.035 nummer 5, p. 2. Zie over de ontwikkeling van het ministerie van Algemene Zaken en van het minister-presidentschap: M.J.D. van der Voet, Enige beschouwingen over de geschiedenis en de taak van het ministerie van Algemene Zaken, Bestuurswetenschappen, mei-juni 1974, pp. 142-162, alsmede Tjeenk Willink, 1980.
- (19) Dat een formeel sterke positie van de minister-president, zoals die in Engeland bestaat, in ons land niet mogelijk is, heeft onder andere te maken met het feit dat ons land door coalitiekabinetten wordt geregeerd. De coalitievorming zou zeer moeilijk, zo niet onmogelijk worden als de minister-president met verstrekkende bevoegdheden zou worden toegerust.
- (20) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15.424, nummer 1.
- (21) idem, p. 2.
- (22) Commissie van Veen, pp. 45-46.
- (23) Ook wordt wel gesteld dat het ministerie van Algemene Zaken beperkt van omvang moet blijven omdat "supercoördinatie" door Algemene Zaken in ons politiek-bestuurlijke systeem niet wenselijk is.
- (24) Zie de Staatsalmanak 1979, pp. 131-134 en bijlage IV bij het rapport nummer 6 van de (voorlopige) Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, De organisatie van het openbaar bestuur, 's-Gravenhage, 1975.
- (25) Van Nispen tot Pannerden vermeldt dat er "na 1945 vele onderraden zijn opgericht en veelal ook weer geliquideerd". De Raad voor economische aangelegenheden werd op 2 juli 1945 geboren. Zie Van Nispen tot Pannerden, 1965, pp. 232-233.
- (26) Zie ook (de desbetreffende noten bij) paragraaf 1.4.
- (27) Zie bijvoorbeeld bijlage III bij het Mitaco-rapport.
- (28) Deze taakomschrijvingen zijn voor het eerst opgenomen in de Staatsalmanak 1978.
- (29) Zie paragraaf 1.4.
- (30) Mitaco-rapport, bijlage III, p. 89.
- (31) Wij doelen hiermee niet op het (partij-)politieke overleg tussen bewindspersonen van eenzelfde politieke kleur, al dan niet met de desbetreffende fractie- en/of partijvoorzitter. Zulk overleg bestaat uiteraard ook.
- (32) Zie het rapport van de Commissie van Veen, p. 63.
- (33) (V)WRR, 1975, bijlage IV en R.H.P.W. Kottman, Interdepartementale beleidscoördinatie, Bestuurswetenschappen, 1975 nummer 2, maart-april, pp. 107-108. Kottman schetst de relaties tussen de zogenaamde ambtelijke voorportalen en de onderraden.
- (34) Van Putten, 1980, p. 256.
- (35) Zie Van Nispen tot Pannerden, 1965, p. 232. Hij stelt dat "de benauwende politieke omarming van de raad bij de kabinetsformatie van 1952 (beweerd werd dat naar samenstelling de raad te veel werd beïnvloed door ministers van de Partij van de Arbeid) heeft een einde gemaakt aan haar wekelijkse bijeenkomsten".
- (36) Zie de toelichting bij het Reglement van Orde, p. 8.
- (37) Conform art. 19 lid 2 van het Reglement van Orde.
- (38) Wellicht hangt dit ook samen met het onderscheid tussen "zware" en "lichte" coördinerende taken. Zie hierover paragraaf 3.5.

- (39) Deze vaste ministeriële commissies worden ook in de Staatsalmanak 1980 genoemd: Ministeriële Commissie Noordzee-aangelegenheden (Micon), Ministeriële commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Miciv) en de Décoratiecommissie. Zie ook appendix II.
- (40) Vergelijk de in noot (34) aangeduide opmerking bij Van Putten.
- (41) Een opmerking van deze strekking wordt ook in bijlage IV bij het Mitaco-rapport gemaakt.
- (42) In zijn achtergrondstudie somt Kottman een aantal suggesties voor het verbeteren van de coördinatie op. Zie R.H.P.W. Kottman, Interdepartementale beleidscoördinatie, 's-Gravenhage, 1981.
- (43) Een omschrijving van de taak en de bevoegdheden, alsmede de grenzen daar aan, geeft het Reglement van Orde, Zie ook de zogenaamde aanwijzingen inzake werkwijze ministerraad en onderraden, Staatscourant 5 juni 1975, nummer 105. Hierin wordt met name de relatie tussen coördinerend bewindspersoon en onderraad behandeld. In deze studie betrekken wij echter ook de coördinerende taken, waarover niet in onderraden of ministerraad wordt overlegd.
Op de positie van de coördinerend bewindspersoon gaat ook de achtergrondstudie van R.H.P.W. Kottman, 1981 in.
- (44) Mitaco-rapport, pp. 18-19.
- (45) Mitaco-rapport, p. 19.
- (46) Mitaco-rapport, p. 18.
- (47) Commissie van Veen, p. 68.
- (48) Een totaaloverzicht van deze coördinerende taken wordt als losse bijlage, met als titel, 'Overzicht coördinerende taken van bewindspersonen', bij deze achtergrondstudie uitgegeven.
- (49) Wij spreken hier van de formele bases van coördinerende taken. Dat is niet geheel correct, want enige bases die in de tabel genoemd worden hebben geen eigen formele betekenis. Zo moeten een wetsontwerp en een onderraadsbesluit formeel nog bekrachtigd worden. Toch hanteren wij deze begrippen, en wel omdat het hier opgaven van de verschillende departementen betreft.
- (50) Onder "zwarte taken" worden die taken verstaan, waarbij het overleg in sterke mate geïnstitutionaliseerd is.
- (51) Vergelijk R.H.P.W. Kottman, Horizontale taakverdeling en coördinatie, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn, 1978, pp. 369-387. Kottman komt tot de gevolgtrekking: "Over de "behoefte" aan coördinatie in een gegeven situatie kan door de diverse betrokkenen zeer verschillend gedacht worden, gezien de belangen die hierbij in het geding zijn" (p. 387).
- (52) U. Rosenthal en G.H. Scholten, Crisis en continuïteit, Alphen aan den Rijn, 1977, in het bijzonder pp. 98-100 en p. 110.
- (53) J.F. Glastra van Loon, Kanalen graven, Baarn, 1976.
- (54) Van Putten, 1980.
- (55) W. Gortzak (red.), De kleine stappen van het kabinet Den Uyl, Deventer, 1978.
- (56) Zie voor een opsomming van publicaties over dit thema Rosenthal, Van Schendelen en Scholten, 1977, p. 301.
- (57) Commissie van Veen, pp. 81-90. Deze suggesties hebben met name betrekking op de staatssecretaris en de secretaris-generaal. Zie ook paragraaf 1.4.
- (58) Met sectorattitude wordt hier het verschijnsel bedoeld dat bewindspersonen (en topambtenaren) hun handelen in de eerste plaats door het belang van de sector (het departementale werkveld

en/of het departement) waarvoor zij eerst verantwoordelijk zijn laten bepalen. Vergelijk ook de "spanning" tussen individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, alsmede de begrippen "local" en "cosmopolitan" attitude.

- (59) Dit komt in grote trekken overeen met constatering van Mayntz en Scharpf:

"The informally operating rules for the selection can be formulated roughly as follows.

(1) Executive attention is allocated to politically controversial problems and to policy initiatives which are likely to trigger intense political conflict. (2) Executive attention is given to projects and proposals which serve the management of an acute crisis. (3) Selective attention is paid to the development of programs which are likely to receive wide publicity and to gain public acclaim. (4) Executive attention is given to issues which have provoked public criticism of the department and to cases where the department has bungled something visibly. (5) Attention must be given to matters brought forth by another cabinet member, a member of the executive's party group, or some other politically important person. (6) Finally, executives normally develop personal interest in specific matters or in some specified policy field; these interests are often biographically determined and channel executive attention selectively."

R. Mayntz en F.W. Scharpf, Policy making in the German federal bureaucracy, Amsterdam, 1975, p. 91.

- (60) Van Putten, 1980, pp. 255-258 geeft een overzicht van de rol van de bewindspersoon bij de totstandkoming van een achttal regeringsmaatregelen. Zie ook p. 275: "..... waardoor de beleidsvorming ondanks alle goede bedoelingen een nogal chaotisch karakter krijgt. (....) Dat ondanks al die omwegen uiteindelijk toch de ambtenaren (en hun ministers) het zwaarste stempel op het beleid drukken,"
- (61) Vergelijk de in een noot bij Van Putten aangehaalde uitspraken van ex-bewindspersonen uit datzelfde kabinet Den Uyl, Van Putten, 1980, p. 282, noot (23).
- (62) Van de 7 enquêtes die wij van de door de Commissie geïnterviewde bewindspersonen terugontvingen zijn slechts die van de zittende bewindspersonen verwerkt. De ene ex-bewindspersoon die een enquêteformulier retourneerde had, enkele jaren geleden, ook al aan de enquête van J. Kooiman onder oud-leden van het kabinet Den Uyl meegewerkt. In die enquête van Kooiman gaat het overigens om 18 personen. Van deze 18 personen gaven 3 ministers alleen hun tijdsbesteding uitgedrukt in procenten. De overige 15 (waaronder 7 staatssecretarissen) gaven ook hun absolute werktijd op. Een kopie van het enquêteformulier is voor belangstellenden bij de onderzoekers verkrijgbaar.
- (63) De verschillen tussen ministers en staatssecretarissen zijn overigens slechts miniem. Zo bedraagt de gemiddelde werktijd van de staatssecretarissen in het Kabinet Van Agt 77.75 uur (N=2). De ministers werken gemiddeld 75.25 uur (N=4). Voor het kabinet Den Uyl was dat respectievelijk 66.3 uur (N=7) en 78.1 uur (N=8). De populaties zijn echter - met name voor het kabinet Van Agt - zo beperkt dat aan deze cijfers geen verstrekkende conclusies mogen worden verbonden. Wat tijdsbesteding betreft is het zo dat de staatssecretaris, zoals voor de hand ligt, minder tijd aan besprekingen in kabinetsverband besteedt en

relatief meer tijd aan het management van het eigen departement(sonderdeel) dan de minister. Tussen de staatssecretarissen van de beide kabinetten valt in zoverre verschil te constateren dat die in het kabinet Den Uyl relatief meer tijd in de omgang met parlement en politieke partijen steken dan hun politieke superieuren, terwijl voor staatssecretarissen in het zittende kabinet het omgekeerde geldt.

- (64) Voor bezwaren tegen en kritiek op het rationele besluitvormingsmodel zie bijvoorbeeld H.R. van Gunsteren, The quest for control, London, 1976.
- (65) Zie A. Vondeling, Tweede Kamer, lam of leeuw?, Amsterdam, 1976, pp. 233-241.
- (66) Grondwet, artikel 86-2.
- (67) Staatsalmanak 1979, pp. 131-135.
- (68) Mitaco-rapport, p. 70.
- (69) Grondwet, artikel 86-2.
- (70) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16.035, nummers 1-4, pp. 7-8. De ministers stellen zich achter de meerderheid van de staatscommissie Cals/Donner en spreken zich uit tegen de staatssecretaris-onderminister.
- (71) Zie noot (30) bij hoofdstuk 1.
- (72) Grondwet, artikel 88.
- (73) Bij het samenstellen van deze paragraaf is gebruik gemaakt van een concept-versie van het rapport van A.H. Sebus, Knelpunten in de relatie tussen parlement en rijksdienst, een verkennend onderzoek, Leiden, 1980, niet gepubliceerd.
- (74) Zie Vondeling, 1976, hoofdstuk 10 en 11.

4. Terugkoppeling

4.1. Inleiding

Naast een op de behoefte van onze opdrachtgever toegespitste onderzoeksverslaglegging willen wij ook een interpretatie van de onderzoeksresultaten in termen van het conceptuele model presenteren.

Wij doen dat aan de hand van de aandachtspunten die wij in paragraaf 2.7. hebben geformuleerd. In dit hoofdstuk gaan wij hoofdzakelijk in op de grote lijnen die uit de onderzoeksresultaten naar voren komen. Wij wagen een poging om deze aan het conceptuele kader van hoofdstuk 2 te koppelen. Voor de meer inhoudelijke aspecten verwijzen wij naar hoofdstuk 3.

Achtereenvolgens komen knelpunten in het intern functioneren van een aantal specifieke organen en coördinerende rollen, verstoringen in de procesgang en tekorten in het besturend vermogen van de topstructuur aan de orde. Wij sluiten dit korte hoofdstuk af met een aantal opmerkingen over de relevantie van de gekozen conceptuele ingangen.

4.2. Institutionele knelpunten

Met institutionele knelpunten bedoelen wij verstoringen in het intern functioneren van rollen, posities en organen. In deze paragraaf gaan wij dan ook in op de aandachtspunten een en twee van paragraaf 2.7.

Het eerste aandachtspunt formuleerden wij als volgt:

1. hoe functioneren minister-president, coördinerend bewindspersoon en staatssecretaris voor wat betreft de "interne" kenmerken van hun functie? (zoals bevoegdheden, ondersteuning).

Op dit gebied treden nogal wat knelpunten op; met name het gebrek aan bevoegdheden en ondersteuning van minister-president en coördinerend bewindspersoon, alsmede de moeilijke positie van de staatssecretaris, verdienen aandacht.

Veranderingen op dit niveau hebben een wat kleinschaliger karakter dan wijzigingen in structuur en functioneren van bijvoorbeeld onderraden. Als eerste stap in een veranderingsstrategie bieden zij daarom misschien perspectieven. Daartegenover staat echter dat (ook) op dit gebied de staatsrechtelijke en politieke randvoorwaarden hard lijken.

Het tweede aandachtspunt omschreven wij als:

2. hoe functioneren ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en het verschijnsel informeel overleg? (wederom qua bevoegdheden, ondersteuning enzovoort).

Uit de onderzoeksresultaten valt op te maken dat het intern functioneren van de verschillende organen niet als bijzonder verstoord uit de bus komt. Vaak is het zo dat betrokkenen aangeven weliswaar niet geheel met dat functioneren tevreden zijn, doch dat een en ander door externe omstandigheden - bijvoorbeeld de politieke constellatie of de rol van het parlement - niet werkelijk voor verbetering vatbaar is. Of, zoals één respondent het formuleert: "als het onderzoek op moet leveren dat er weer een nieuwe structuur bij moet komen, weet ik het ook niet meer..".

Wel vraagt men aandacht voor de vergaderefficiency. Daarbij wordt vaak de rol van de minister-president genoemd. Hij zou bij uitstek degene zijn die door inzet van persoonlijke en politieke kwaliteiten de verschillende vormen van interministerieel overleg zo optimaal mogelijk kan doen benutten.

Al met al neigen wij tot de conclusie, dat de voornaamste knelpunten in de topstructuur zich niet in de sfeer van het intern functioneren manifesteren. Ingrepen, alleen gericht op het verbeteren van het intern functioneren zullen naar onze opvatting slechts een marginaal effect sorteren.

Vanuit dit gezichtspunt lijkt het dan ook niet zinvol de huidige coördinatiestructuur drastisch te reorganiseren.

Er zijn echter wel sterke aanwijzingen dat de "koppeling" tussen de verschillende instituties en het "beleidsproces" niet optimaal is. De externe verstoringen overschaduwden de interne.

4.3. Knelpunten in de procesgang

Het aandachtspunt dat op de knelpunten in de procesgang betrekking heeft luidt:

3. in hoeverre vormt het functioneren van de individuele bewindspersoon een knelpunt in het totale beleidsvormingsproces binnen de centrale overheid en in welke fasen van het beleidsvormingsproces doen zich knelpunten voor? (initiatie, afweging, voortgangscontrole, evaluatie).

Uit ons materiaal blijkt dat het aandeel dat bewindspersonen in de beheersing van beleidsprocessen hebben weinig aanleiding tot bewondering geeft. Ministeriële initiatie van (nieuw) beleid heeft vaak een weinig systematisch karakter en lijkt eerder ontsproten aan persoonlijke belangstelling of zware politieke druk dan aan een beleidsprogramma voor de langere termijn. Het doorhakken van knopen vindt, evenals voortgangscontrole en procesbewaking, vaak op ad hoc basis plaats. Enigszins geavanceerde systemen voor procesbeheersing ontbreken; men valt terug op het "opschrijfboekje", of bedient zich van zogenaamde "piepsysteem". Voor evaluatie van bestaand beleid is al helemaal weinig aandacht. Dat men dat toegeeft valt wellicht te prijzen, maar eigenlijk zouden er toch op korte termijn instrumenten geschapen moeten worden, die bewindspersonen meer mogelijkheden tot een goede procesbeheersing bieden.

Wat voor de individuele bewindspersoon opgaat, lijkt ook voor de organen te gelden. Noch de bijdrage van de ministerraad, noch die van de onderraden kan als systematisch gekenschetst worden. Te zeer gaat het om "brandjes blussen" en het oplossen van geschillen. Dat kan misschien moeilijk anders in een stelsel waarin voor lange termijn-beleid en bezinning over beleidsuitgangspunten weinig aandacht overblijft. Het feit dat ook de systematische controle op het voorgenomen regeringsbeleid (bij het secretariaat van de ministerraad) slechts een beperkt karakter draagt, evenals de tijdsbesteding van bewindspersonen, illustreren dat.

Onze conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat de beheersing van beleidsprocessen binnen de centrale overheid te weinig aandacht krijgt. Het lijkt er op dat het ontbreken van voldoende politieke aandacht een belangrijke factor in dit geheel vormt.

4.4. Knelpunten in de besturing

Op dit gebied formuleerden wij twee vraagpunten:

4. in welke mate hebben bewindspersonen en topambtenaren aandacht voor de verschillende besturingstypen? (routine-, structuur- en doelsturing);
5. in welke sfeer doen zich de belangrijkste knelpunten in de besturende functie van de topstructuur voor? (beeldvorming, instrumentarium, bestuurskracht).

Om kort te gaan: de aandacht voor structuursturing lijkt, vooral onder bewindspersonen, minimaal. Belangrijke zaken als de organisatie van het departement en het personeelsbeleid ten aanzien van lagere ambtenaren blijven grotendeels buiten hun gezichtsveld. Het lijkt erop dat slechts weinig bewindspersonen zich realiseren dat het soms nodig is het aangeven van nieuwe beleidsdoelstellingen met organisatorische ingrepen te combineren. Vandaar misschien ook verzuchtingen in de trant van "het duurt allemaal zo lang tegenwoordig".

Ook bestaat er een onderwaardering voor routinesturing: bewindspersonen die zich uitdrukkelijk alleen met "niveau-besturing" wensen bezig te houden lopen het gevaar dat hun beleidsvoornemens, hoe goed ook verwoord, in de machinerie verdwijnen. "De uitvoering is zeker zo politiek als het formuleren van beleid."

Knelpunten in de besturing manifesteren zich naar onze indruk vooral in de sfeer van het besturend vermogen. Hoewel er aan de informatievoorziening wel het een en ander ontbreekt en ook het besturingsinstrumentarium verre van toereikend is lijkt het er sterk op dat tekorten in het besturend vermogen van de topstructuur terug te voeren zijn op een gebrek aan persoonlijke kwaliteiten als durf, doorzettingsvermogen, de capaciteit om tegenspel te bieden enzovoort. Dit leidt ertoe dat de besluitvaardigheid sterk wordt aangetast; men durft de verantwoordelijkheid voor een werkelijke keuze niet meer aan. Klaagzangen over manco's in de beleidsinstrumentatie of informatievoorziening moeten dit persoonlijke aspect misschien wel verhullen.

4.5. Tenslotte

Wat levert de gekozen conceptuele benadering nu uiteindelijk aan

resultaten op? Sterk gesimplificeerd komt het hier op neer: het besturend vermogen van de topstructuur staat vooral onder druk door een tekort aan aandacht voor structuursturing (ingrijpen in de structuren, waarbinnen beleidsprocessen zich voltrekken), het ontbreken van goede besturingsinstrumenten en de persoonlijke en politieke randvoorwaarden die het bereiken van voldoende "action-consensus" bemoeilijken. Het gehanteerde conceptuele model is uiteraard slechts een ruw, weinig verfijnd en in een embryonaal stadium verkerend raamwerk. Enige relativering van de zojuist geplaatste opmerkingen is daarom geboden. Hoewel het besturingsmodel in de vorm waarin wij het voor deze studie hebben gebruikt zeker aanknopingspunten tot verdere uitdieping van het onderzoeksveld biedt, hangt een oordeel over de (in)effectiviteit van de besturing door de topstructuur uiteindelijk toch van subjectieve opvattingen af. En dat is misschien maar goed ook.

5. Besluit

5.1. Inleiding

Ter afsluiting van dit rapport presenteren wij een aantal conclusies, formuleren wij enkele aanbevelingen en plaatsen wij een enkele slotopmerking.

Voor wat betreft de conclusies: in paragraaf 5.2. sommen wij de gevolgtrekkingen die wij reeds in het derde hoofdstuk van dit verslag maakten, nogmaals op. Een aantal voorzichtige aanbevelingen komt in paragraaf 5.3. ter sprake. Met opzet hanteren wij hier de term "voorzichtig". Het doen van concrete suggesties tot verbetering van het functioneren van de topstructuur is immers in eerste instantie een zaak van de Commissie. Ook in een tweede opzicht is een zekere terughoudendheid geboden. Zoals wij al eerder uiteengezet hebben, dienen de onderzoeksgegevens met de nodige scrupules geïnterpreteerd te worden. En dat beginsel verdraagt zich slecht met het formuleren van al te radicale suggesties.

In de paragraaf slotopmerkingen tenslotte, vragen wij ons af in welke mate deze studie een bijdrage aan een beter functioneren van de politiek-ambtelijke top van de rijksdienst zal kunnen leveren.

5.2. Conclusies

Ministerraad

Veel respondenten erkennen dat er in de ministerraad als gevolg van overbelasting door detailzaken en 'crisismanagement' veel te weinig aandacht voor de hoofdlijnen van het beleid en het beleid op langere termijn overblijft. Ook de korte-termijn oriëntatie die het politieke bedrijf op dit moment kenmerkt, zou hieraan in hun ogen debet kunnen zijn. Voorzieningen voor een behoorlijke voortgangscontrole ontbreken eveneens. Mogelijke oplossingen zoekt men onder andere in het terugbrengen van het aantal bewindspersonen in de ministerraad en in het benadrukken van constructies als de bestekministers. Formalisering van een informeel kernkabinet als de bestekministers tot een werkelijk kernkabinet (in bijvoorbeeld Britse zin) lijkt de respondenten echter niet wenselijk; dit zowel om staatsrechtelijke (de individuele ministeriële verantwoordelijkheid) als partijpolitieke (moeilijke kabinetsformaties) redenen. (Zie paragraaf 3.2.)

Minister-president

Uit het onderzoek komt naar voren dat de ontwikkeling naar een

feitelijk sterkere positie van de minister-president temidden van zijn collegae, zoals deze zich gedurende het afgelopen decennium heeft voltrokken, in het algemeen wel wenselijk geacht wordt. Toch zijn de respondenten in merendeel van opvatting dat een formele bekrachtiging van die gegroeide positie om politieke en staatsrechtelijke redenen minder gewenst is. Het zou de individuele ministeriële verantwoordelijkheid ondergraven en de vorming van coalitiekabinetten nog verder bemoeilijken. Men tekent daar nog bij aan dat het immers niet zinvol is de positie van de minister-president te versterken als daar niet een zekere onderschikking van overige bewindspersonen mee gepaard gaat. Het departement dat de minister-president ten dienste staat, Algemene Zaken en dan in het bijzonder het Kabinet van de minister-president, zou naar de opvatting van veel respondenten uitgebreid moeten worden. De minister-president zou zijn coördinerende taak dan (nog) beter gestalte kunnen geven. Opvallend is dat respondenten van Algemene Zaken zelf erop wijzen, dat een dergelijke uitbreiding juist een averechts effect zou sorteren. De optimale omvang van het apparaat is in hun ogen reeds bereikt: verdere vergroting zou een goed functioneren slechts belemmeren. (Zie paragraaf 3.3.)

Overige ministeriële coördinatieorganen

Onder het niveau van de ministerraad bestaat een variëteit aan afstemmingsvormen. Deze verscheidenheid, van onderraad tot informeel ad hoc overleg, wordt door de respondenten positief gewaardeerd. Onderraden blijken evenwel aan hetzelfde euvel als de ministerraad te leiden: weinig aandacht voor hoofdlijnen en de lange termijn. Vanuit dit gezichtspunt pleiten de respondenten ervoor de besluitvorming te vergemakkelijken door het aantal deelnemers te beperken. Met name het aantal departementale ambtenaren zou teruggebracht kunnen worden. Hier tegenover staat dat veel respondenten de bijdrage van deskundigen ("het type Zijlstra") wel hogelijk waarderen. Ook de positie van de minister-president komt ter sprake: het lijkt erop dat diens aanwezigheid en politiek gezag het functioneren van een onderraad in belangrijke mate kunnen bepalen. Het gebruik van ministeriële commissies (voor bijzondere en moeilijke kwesties) en het verschijnsel "informeel overleg" ondervinden positieve waardering. Een belangrijk aantal bewindspersonen en topambtenaren pleit ervoor méér problemen in kleinere kring op te lossen. (Zie paragraaf 3.4.)

De coördinerend bewindspersoon

Een inventarisatie van de coördinerende taken van bewindspersonen levert globaal het volgende beeld op. Momenteel zijn er 69 coördinerende taken die bijna allemaal permanent van aard zijn. Het zijn vooral ministers die formeel de coördinerende verantwoordelijkheid dragen. Staatssecretarissen spelen wat dat betreft een minder belangrijke rol. De wijze van instelling van de coördinerende taken blijkt allerminst eenduidig te zijn. Sommige zijn bij wet ingesteld terwijl andere door overeenstemming tussen bewindspersonen zijn ontstaan. De formele basis van de meeste taken is een ministerraadsbesluit. Uit de inventarisatie blijkt tevens dat ongeveer 65% van de taken na 1971 is ingesteld en dat de verhouding met andere coördinerende taken, met uitzondering van de taken die betrekking hebben op ruimtelijke zaken, onvoldoende is geregeld. De opvattingen van de respondenten sluiten hier goeddeels bij aan. Zij signaleren knelpunten als "wildgroei", een onduidelijke afbakening van bevoegdheden en onvoldoende onderlinge afstemming tussen

de verschillende coördinerende taken. De meest gehoorde klacht over coördinerende bewindspersonen is dat zij, met de hen ter beschikking staande beperkte bevoegdheden, de hun toegewezen verantwoordelijkheden niet waar kunnen maken. Uit de interviews blijkt dat men over mogelijke oplossingen voor dit probleem verdeeld denkt. Versterking van de positie van de coördinerende bewindspersonen in het algemeen spreekt velen nog wel aan, maar een versterking van diens formele bevoegdheden vindt men onacceptabel. Men bespeurt daarin een aantasting van de grenzen van de individuele ministriële verantwoordelijkheid. (Zie paragraaf 3.5.)

De individuele bewindspersoon

De ondervraagden achten de rol van de bewindspersoon in het departementale beleidsproces niet erg groot. Met name in de ogen van ambtenaren, maar ook wel in die van bewindspersonen, spelen de eigen ministeriële prioriteiten na verloop van tijd slechts een ondergeschikte rol. Voor een goede uitoefening van de bestuurlijke of managementtaken ontbreekt het de bewindspersoon vaak aan voorzieningen.

Goede systemen voor voortgangscontrole en procesbeheersing zijn er niet of nauwelijks binnen de rijksdienst. Een zekere chaotisering van beleidsprocessen wordt daarmee in de hand gewerkt. Meer dan eens leggen respondenten er ook de nadruk op dat "alles tegenwoordig zo ontzettend lang duurt". (Zie paragraaf 3.6.)

De minister zonder portefeuille

Met de figuur van de minister zonder portefeuille tonen de respondenten zich niet gelukkig. Velen geven op een opmerkelijk bondige wijze aan dat deze constructie eigenlijk afgeschaft zou moeten worden. (Zie paragraaf 3.7.)

De staatssecretaris

De staatssecretaris wordt in het algemeen niet om zijn positie benijd. Een heroverweging ten aanzien van deze figuur lijkt op zijn plaats. De respondenten zien de voordelen van een zogenaamde onderminister vooral in het vlak van de vervanging.

Bij afwezigheid van de minister - en dat kan dan afwezigheid uit "overmacht" of afwezigheid op basis van een bewuste keuze zijn - zou de onderminister bepaalde ministeriële verplichtingen over kunnen nemen. Te denken is dan aan "vervanging" op het departement, in de ministerraad of tegenover het parlement.

Interessant is voorts dat vrijwel alle ondervraagden het belang van een goede persoonlijke relatie tussen minister en staatssecretaris benadrukken. Zij zijn zelfs van mening dat goede persoonlijke verhoudingen belangrijker zijn dan een gelijke partij-politieke kleur. (Zie paragraaf 3.7.)

De departementale top

De organisatorische vormgeving van de departementale top is zwak tot zeer zwak. Het gebrek aan systematiek in het gebruik van overlegvormen, de scheiding tussen beleid en beheer of "apparaatszorg" en de zware werkbelasting van de secretaris-generaal zijn daar slechts indicaties van. Wat opvalt is dat de politieke top niet werkelijk in organisatorische kwesties is geïnteresseerd of de prioriteiten elders legt, terwijl de ambtelijke top op een enkele uitzondering na eigenlijk niet op

"management" is ingesteld. (Zie paragraaf 3.8.)

Topstructuur en parlement

Ook de relatie tussen topstructuur en parlement is niet helemaal vlekkeloos. Er lijkt sprake van een nogal stereotype wederzijdse beeldvorming. Bewindspersonen en topambtenaren zijn van mening dat het parlement onvoldoende aandacht voor hoofdlijnen en lange termijnzaken opbrengt en te veel tijd besteedt aan detailzaken waar politiek voordeel mee behaald kan worden. Parlementariërs verwijten het kabinet echter exact hetzelfde: "Algemeen regeringsbeleid komt in de ministerraad onvoldoende aan bod, ministers zijn te departementaal ingesteld en geven veel te veel aandacht aan details".

Bewindspersonen betogen dat dit verstorend inwerkt op hun functioneren en parlementariërs klagen dat hierdoor het parlement wordt lam gelegd. (Zie paragraaf 3.9.)

5.3. Aanbevelingen

Met de aanbevelingen die wij in deze paragraaf verwoorden geven wij slechts richtingen aan voor mogelijke verbeteringen in het functioneren van de topstructuur. Evenals de zojuist geformuleerde conclusies zijn deze suggesties al in hoofdstuk 3 aan de orde gekomen.

- Het lijkt zinvol het aantal bewindspersonen niet verder uit te breiden en zo mogelijk zelfs terug te brengen.
- Constructies als die van de "bestekministers" kunnen op bepaalde beleidsterreinen de functie van een informeel kernkabinet vervullen. Dit kan de beleidsvorming en -coördinatie ten goede komen. Een kernkabinet in Britse zin lijkt in onze politiek-bestuurlijke verhoudingen vooralsnog onmogelijk en verdient momenteel geen serieuze overweging.
- Het streven om beleidscoördinatie naar een zo laag en informeel mogelijk niveau terug te drukken heeft meer aandacht nodig, ook van de politieke top.
- Het onderradenstelsel lijkt aan herziening toe. Zowel qua feitelijke taakinhoud en taakvervulling als op het vlak van de personele bezetting is een zekere "opschoning" op zijn plaats.
- Ook het bestand aan coördinerende taken van de verschillende (coördinerende) bewindspersonen moet doorgelicht worden. Het scheppen van duidelijkheid in de onderlinge verdeling en afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan het instituut coördinerend bewindspersoon wat meer handen en voeten geven.
- Aan de onheldere positie van de staatssecretaris kan het een en ander verbeterd worden door deze figuur op te tuigen tot een zogenaamde onderminister. Zo'n onderminister zou als minister-ad-interim moeten optreden en kan tevens een bijdrage leveren aan een verlichting van de ministeriële taak.
- De ontwikkeling van instrumenten voor de systematische besturing van beleidsprocessen binnen de centrale overheid moet met kracht gestimuleerd worden.

5.4. Slotopmerkingen

Wat zou er gebeuren als men de aanbevelingen die wij in de vorige paragraaf schetsten, zou concretiseren en uitvoeren? Misschien niet al te veel. Wij hebben inmiddels de indruk dat het functioneren van de

politiek-ambtelijke top van de gehele rijksdienst door dergelijke ingrepen slechts marginaal verbeterd kan worden. Die indruk baseren wij mede op een drietal overwegingen, die overigens elders in deze studie al eens genoemd zijn. In de eerste plaats: het (dys-)functioneren van de politiek-ambtelijke topstructuur mag niet geïsoleerd gezien worden. Vanuit systeemtheoretisch perspectief verdienen juiste de samenhangen met andere probleemvelden de aandacht. Welnu, het lijkt erop dat veel knelpunten die zich in de meer "technische" sfeer van verhoudingen en bevoegdheden manifesteren, in wezen terug te voeren zijn op de onmogelijkheid om maatschappelijke processen te besturen. Wij behoeven daarvoor slechts naar de discussies rondom de stagnerende verzorgingsstaat te verwijzen.(1) Natuurlijk is het niet zo dat iedere poging om de overheidsbureaucratie - op wat voor niveau dan ook - te herstructureren "bij voorbaat" tot een mislukking moet leiden. Ook hier kan de strategie van de kleine stappen vruchten afwerpen. Maar van ingrepen met een meer "technisch" karakter mogen geen wonderen verwacht worden. Daarvoor hangen politieke, persoonlijke en beleidstechnische aspecten van overheidsbeleidsvorming te veel met elkaar samen. En dat gevoegd bij de onmogelijkheid om de toekomst te doorgronden maakt dat ook in de komende decennia het overheidsbeleid met vallen en opstaan (én met de nodige gebreken) tot stand zal komen. Daar verandert geen structurele ingreep wat aan.

Een tweede aandachtspunt waarop wij willen ingaan is de verwevenheid tussen politiek en bestuur. De klassieke scheiding tussen politiek als doelstellingsbepalende en bestuur als doelstellingsverwezenlijkende functie voldoet niet meer. In feite zijn beide in het gehele proces van beleidsontwikkeling en -uitvoering onlosmakelijk met elkaar verbonden. In onze huidige maatschappij kan en mag geen beleid geformuleerd worden dat zich aan de uitvoering nietsgelegen laat liggen, evenmin als een goede uitvoering mogelijk is zonder voortdurende bezinning op en terugkoppeling naar de doelstellingen van het beleid. Dat vraagt om een open en constructieve instelling van zowel ambtenaren als politici. Kortom: er is behoefte aan meer politiek in het bestuur én aan meer bestuur (of management) in de politiek. Met deze uitspraak sluiten wij aan bij datgene wat wij in hoofdstuk 4 als onderzoeksconclusie formuleerden: er is te weinig aandacht voor zowel de politieke aspecten van het openbaar bestuur als de management-aspecten van de politiek. Politisering van de discussie over de structurering van ons openbaar bestuurssysteem lijkt geboden.

Resteert nog het persoonlijke element. In de literatuur over het politiek/bestuurlijk functioneren van de top van de centrale overheid is daar van oudsher weinig aandacht aan besteed. De ideaaltypische bureaucratische ambtenaar van Weber is als het ware gedepersonifieerd. Ook in de rationele benadering van bijvoorbeeld Wilson wordt het persoonlijke element eigenlijk naar de kantlijn geschoven.(2) Uit bestuurswetenschappelijk oogpunt lijkt het onbevredigend dat het functioneren van de top van het openbaar bestuur zo sterk aan het doen en laten van personen wordt gekoppeld. Toch hebben wij de indruk dat de invloed van individuele wensen, voorkeuren en hebbelijkheden van bewindspersonen en topambtenaren op vooral het verloop van beleidsvormingsprocessen sterk onderschat wordt. Hiermee willen we geenszins beweren dat een kleine elite op basis van een eigen "heilsplan" de overheidsbeleidsvorming manipuleert. Dat zou een grove vertekening zijn. Maar voor de individuele topambtenaar of minister zijn de mogelijkheden om een eigen stempel op beleid en beleidsproces te drukken er zeker

wel, hetgeen naar onze opvatting vooral tot uitdrukking komt in het feit dat een aaneenschakeling van "toevalligheden" uiteindelijk verloop en uitkomst van een beleidsproces bepaalt. In al die toevalligheden hebben bewindspersonen en topambtenaren een ruim aandeel, ook al zijn zij daar zelf misschien niet in alle opzichten van overtuigd (of: te overtuigen).

Deze achtergrondstudie is opgezet vanuit twee gedachten. De eerste is dat er een redelijk samenhangend inzicht in de verstoringen in het feitelijk functioneren van de topstructuur uit moet blijken. In hoofdstuk 3 hebben wij de bouwstenen voor dat inzicht willen aandragen.

Een tweede draad die door deze studie heenloopt is die van de kritische beschouwing vanuit een bepaald theoretisch gezichtspunt. Met name in hoofdstuk 4 komt dit aspect tamelijk uitgesproken naar voren. De nadruk waarmee wij in dat hoofdstuk een aantal knelpunten aanwijzen, staat op het eerste gezicht misschien in tegenstelling tot de terughoudende wijze waarop wij in de vorige paragraaf een aantal aanbevelingen formuleerden.

Wij hopen echter dat onze benadering zowel een bijdrage levert aan het concreet denken over de vormgeving van de topstructuur als uitnodigt tot een verdere bestuurswetenschappelijke uitdieping van dit veld van onderzoek.

- (1) Zie: C.J.M. Schuyt en J.A.A. van Doorn (red.), De stagnerende verzorgingsstaat, Amsterdam, 1978 en, voor een overzicht: A. de Jong, Wankelt de Nederlandse verzorgingsstaat?, Intermediair, 17e jaargang nummer 3, 16 januari 1981, pp. 21 en volgende. Over de bestuurlijke aspecten van de "stagnerende verzorgingsstaat" gaat met name J. Kooiman (red.) De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos?, congrespublicatie van de vereniging van Bestuurskunde, Alphen aan den Rijn, 1980.
- (2) Het weberiaanse ideaaltype omvat onder andere de gedragskenmerken discipline en controle. Het "onpersoonlijke" van de weberiaanse bureaucraat kan er echter toe leiden dat hij de marges van zijn eigen positie volledig gaat benutten. Er zijn nogal wat bezwaren tegen het ideaaltype mogelijk. Zie U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, G.H. Scholten, Openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn, 1977, pp. 47-50 en pp. 60-62. Hierin wordt ook de visie van Wilson behandeld: in de overheidsadministratie staan zuinigheid, efficiëntie en doelmatigheid voorop; er is een duidelijke scheiding tussen "policy" en "administration". Voor politieke benoemingen en "corruptie" mag geen enkele ruimte zijn.

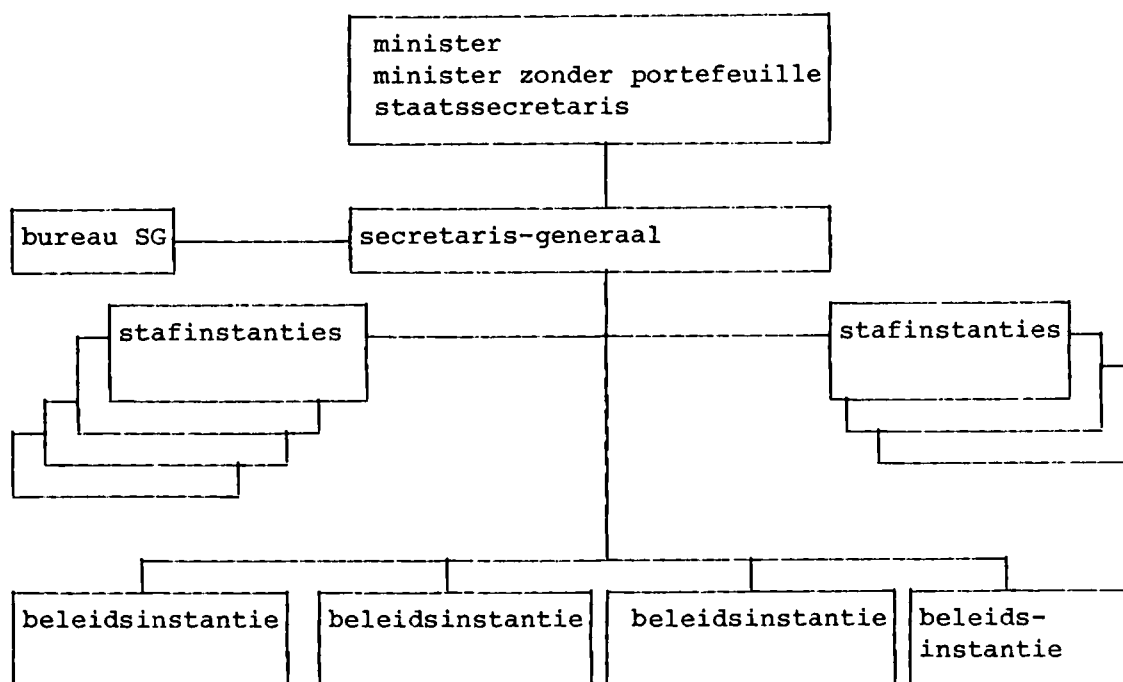
Appendix I

Departementale organisatiestructuur en organisatie van de interdepartementale beleidscoördinatie

In deze bijlage lichten wij een aantal begrippen, die in de tekst van de achtergrondstudie voorkomen, toe. Het gaat met name om de opbouw van de departementale organisatie en de organisatorische vormgeving van interministeriële en interdepartementale beleidscoördinatie. Hoewel de meeste geïnteresseerden in deze achtergrondstudie wel uitermate goed met de gebruikte terminologie op de hoogte zullen zijn, leek het ons toch wenselijk een aantal centrale begrippen te verduidelijken en in een onderling verband te plaatsen. Op deze wijze kan het feitelijk materiaal uit de achtergrondstudie ook voor lezers die het functioneren van de rijksdienst niet van dichtbij kennen toegankelijk worden. Voor een meer uitgebreide en wetenschappelijk gezien zorgvuldiger uiteenzetting over de hier onder aangesneden onderwerpen verwijzen wij naar het werk van anderen.(1)

Departementale organisatie

Enigszins vereenvoudigd kan de departementale organisatie als volgt in een organisatieschema worden weergegeven:



De politieke en ambtelijke top

De minister en eventueel de minister zonder portefeuille en de staatssecretaris(sen) vormen de politieke top van het departement. De minister is formeel hoofd van het departement. Ook de minister zonder portefeuille en de staatssecretaris(sen) geven in het algemeen leiding aan een deel van het departement. De staatssecretaris is daarbij ondergeschikt aan de minister, de minister zonder portefeuille niet. Deze laatste heeft formeel dezelfde rechten als een minister, alleen hij

staat niet aan het hoofd van een departement. Ministers zonder portefeuille worden vaak benoemd om een bepaalde politieke krachtsverhouding in het kabinet mogelijk te maken. Ook kan men op deze wijze de nadruk leggen op een onderdeel van het beleid (bijvoorbeeld: de betekenis van de ontwikkelingssamenwerking in het regeringsbeleid).

De secretaris-generaal is de hoogste ambtelijke functionaris. Zijn taak is drieledig: beheerder van het departement, adviseur van de minister, en coördinator van het beleid van de verschillende departementsonderdelen. In zijn werkzaamheden wordt hij ondersteund door het bureau secretaris-generaal, een betrekkelijk kleine eenheid, die soms ook hand- en spandiensten voor de bewindspersonen verricht.

Beleidsinstanties

Voor de opbouw van de verdere departementale organisatie is het onderscheid in beleidsinstanties en stafinstanties van belang. Beleidsinstanties zijn er in twee soorten. Min of meer los van het departement staan de zogenaamde diensten en instellingen. Zij zijn met de uitvoering van een onderdeel van het overheidsbeleid belast. Op grond van hun professionele taakstelling en (soms) hun geografische spreiding kunnen zij in meerdere of mindere mate een eigen koers varen. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn de belastinginspecties, de rijkspsychologische dienst en het staatsbedrijf der PTT.

Binnen de departementen vinden we de tweede categorie beleidsinstanties. Zij zijn de belangrijkste departementale beleidsvoorbereidende en -ondersteunende organen. Hun organisatorische vormgeving is vaak die van het directoraat-generaal. De topman van een directoraat-generaal, de directeur-generaal, is op zijn beleidsterrein vaak één van de meest invloedrijke figuren. Qua rangniveau is een directeur-generaal gelijk aan een secretaris-generaal.

Directoraten-generaal kunnen zijn opgesplitst in directies en directies op hun beurt weer in (hoofd-)afdelingen. Het komt ook voor dat het niet een directoraat-generaal maar een directie is, waar het zwaartepunt van de beleidsontwikkeling voor een bepaald terrein van overheidsbeleid ligt. Met welke naam zo'n beleidsinstantie gesierd wordt hangt, behalve van de historische ontwikkeling, af van de "zwaarte" van de taak en het aantal mensen dat met die taak bezig is.

Belangrijk is dat dergelijke beleidinstanties - en dan vooral die met een duidelijk extern gerichte taakstelling - vaak intensieve contacten met allerlei maatschappelijke organisaties en groeperingen die zich ook op het desbetreffende beleidsterrein bewegen onderhouden. Het vermoeden bestaat dat de binnenmuren van een departement soms dikker zijn dan de buitenmuren. Dit houdt in dat het voornaamste referentiepunt van veel organisatorische eenheden niet binnen het departement als geheel, maar in de maatschappelijke omgeving - het eigen beleidsterrein - ligt. Om die reden zullen wij in de achtergrondstudie dergelijke organisatorische eenheden vaak met het begrip beleidssector aanduiden.

Stafinstanties

De stafinstanties hebben een vooral ondersteunende, voorwaarde schepende taak. De zorg voor het personeelsbeleid, de organisatie en de huisvesting vallen hier bijvoorbeeld onder. Soms treft men op dit niveau ook organen met een algemeen beleidsplannende taak aan. De organisatorische vorm is veelal die van een (centrale) directie of afdeling.

Hun relaties met de beleidsinstanties verschillen van departement tot departement.

Organisatie van de interdepartementale coördinatie

Iedere organisatorische eenheid houdt zich bezig met een stukje van het maatschappelijk gebeuren. De maatschappij is echter complex, de taken van de ene eenheid zijn vaak sterk met die van andere verweven en het risico van verschillen in opvatting en daarmee tegenstrijdigheden in het overheidsbeleid is dan aanwezig. Binnen een departement kan de bewindspersoon eventueel de knoop doorhakken. Gaat het onderwerp meerdere departementen aan dan moet er een ander middel tot beleidsafstemming ingezet worden. Zo'n middel is interdepartementale coördinatie. Coördinatie kan zowel op ambtelijk als op politiek niveau plaatsvinden. Het organisatorische kader waarin coördinatie geschiedt is in eerste instantie de ambtelijke interdepartementale coördinatiecommissie. Soms zijn er meerdere interdepartementale commissies bij eenzelfde beleidsonderwerp betrokken. Steeds heeft één departement het voortouw, maar andere departementen (of onderdelen daarvan) zijn, soms zeer nauw, bij de beleidsontwikkeling betrokken.

Komen deze commissies tot overeenstemming dan is er verder niets aan de hand. Lukt het echter niet om tot een eensluidend standpunt te geraken dan moet er een hoger niveau aan te pas komen. Dat kan zowel een hoger ambtelijk niveau (hogere ambtenaren) als het niveau van de bewindspersonen zijn.

De hoogste ambtelijke coördinatie-organen zijn de zogenaamde ambtelijke voorportalen. Deze zijn rechtstreeks aan het politieke niveau gekoppeld. Ze fungeren als voorportaal, als sluis voor een onderraad van de ministerraad. Onderraden, ministeriële commissies en uiteraard de ministerraad zelf zijn de organen waarin op politiek niveau wordt gecoördineerd.

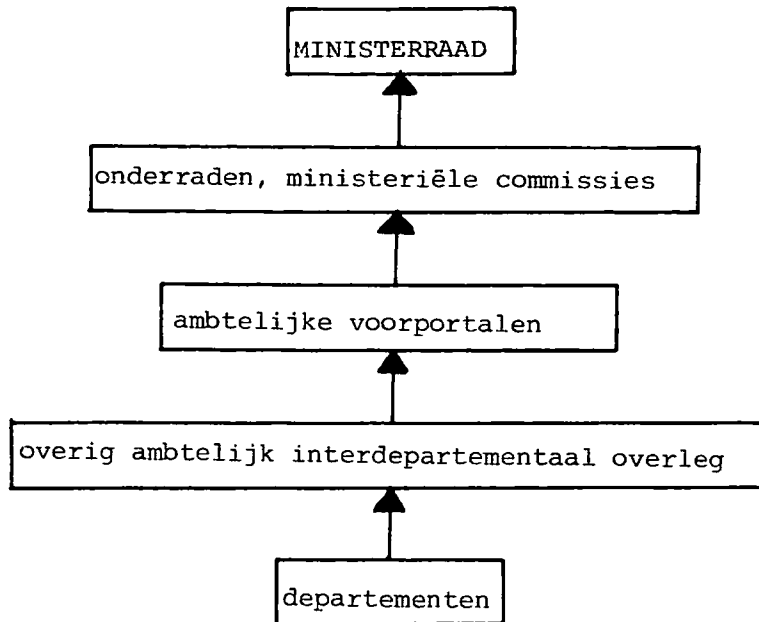
Coördinatie op bewindspersonenniveau

Onderraden zijn vaste colleges uit de ministerraad. In een onderraad wordt het beleid voor een bepaald beleidsterrein door de meest betrokken ministers en staatssecretarissen doorgesproken. Daarna kan het beleid ter definitieve vaststelling aan de ministerraad worden voorgelegd.

Ministeriële commissies worden meestal voor ad hoc onderwerpen ingesteld. Ook hier gaat het vaak om beleidsvoorbereiding over specifieke onderwerpen. Ministeriële commissies hebben meestal een minder duurzaam karakter dan onderraden. Het onderscheid is echter vaag. De voornaamste doelstelling van deze hulporganen is dat zij de werkbelasting van de ministerraad verminderen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat velen zich met een zaak bezighouden die door enkelen kan worden voorbereid. De ministerraad is het hoogste beleidsvoerende orgaan.

Besluiten van hulporganen moeten eerst de raad passeren, alvorens zij een officiële status verkrijgen. Geschillen tussen bewindspersonen worden formeel in de ministerraad beslecht. De raad bevordert, zoals het reglement van orde het noemt, de eenheid van het beleid en beraadslaagt onder meer over alle wetsontwerpen en belangrijke onderwerpen van buitenlands beleid.

Resumerend ziet de coördinatiestructuur er als volgt uit:



In principe speelt de coördinatie zich "van beneden naar boven" af. De ambtelijke beleidscoördinatie wordt echter kortgesloten als bewindspersonen van de betrokken departementen buiten een politiek coördinatie-orgaan om, via informeel overleg, tot overeenstemming weten te komen. Het komt ook voor dat beleidsonderwerpen de cyclus departement → interdepartementaal overleg → ambtelijk voorportaal → ministerieel coördinatie-orgaan meerdere malen doorlopen.

Twee functionarissen hebben, als het om een goede beleidscoördinatie gaat, een bijzondere taak. In de eerste plaats is dat de minister-president, want hij is verantwoordelijk voor het zogenaamde "algemeen regeringsbeleid" en, als voorzitter van ministerraad en onderraden voor een goede gang van zaken in deze politieke coördinatie-organen. Daarnaast zijn er bewindspersonen die, naast hun overige taken, speciaal belast zijn met de begeleiding van en het toezicht op een goede ambtelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding en -coördinatie. Deze bewindspersonen heten coördinerende bewindspersonen. Hun bevoegdheden zijn niet van inhoudelijke maar van procedurele aard.

Over geschillen en problemen beslist dus in laatste instantie de ministerraad.

Noten

- (1) Zie bij voorbeeld de achtergrondstudie van R.H.P.W. Kottman, Interdepartementale coördinatie, 's-Gravenhage 1981; U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, Openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn, 1977; Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie, Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, 's-Gravenhage 1971. Ook de drie rapporten van de Commissie gaan op deze problematiek in. De staatsalmanak bevat organisatieschema's van de verschillende departementen.

Appendix II

Aantal vergaderingen van ministeriële coördinatieorganen 1978-1980 (1)

A. Ministerraad

1. Ministerraad
 - in 1978: 85
 - in 1979: 95
 - in 1980: 75 (±)
2. Ministerraad van het Koninkrijk (2)
 - in 1978: 12
 - in 1979: 16
 - in 1980: 13

B. Onderraden

1. Raad voor de ruimtelijke ordening en de milieuhygiëne (RROM)
 - in 1978: 7
 - in 1979: 12
 - in 1980: 10
2. Raad voor de rijksdienst (RRD)/Raad voor de rijksdienst in inkomensaangelegenheden (RRDIA) (3)
 - in 1978: 9
 - in 1979: 10
 - in 1980: 7
3. Welzijnsraad (WR)
 - in 1978: 7
 - in 1979: 8
 - in 1980: 7
4. Raad voor economische aangelegenheden (REA) (3)
 - in 1978: 6
 - in 1979: 6
 - in 1980: 4
5. Raad voor Europese zaken (REZ)
 - in 1978: 4
 - in 1979: 5
 - in 1980: 3
6. Algemene verdedigingsraad (AVR)
 - in 1978: 4
 - in 1979: 5
 - in 1980: 3
7. Raad voor het wetenschapsbeleid (RWB)
 - in 1978: 1
 - in 1979: 5
 - in 1980: 3

C. Ministeriële commissies

1. Bestekministers
 - in 1978: 13
 - in 1979: 31
 - in 1980: 28 (±)
2. Bewindsliedenoverleg Suriname
 - in 1980: 8
3. Interdepartementale stuurgroep volwasseneneducatie (bewindslieden)
 - in 1979: 10
 - in 1980: 10
4. Interdepartementale stuurgroep gehandicaptenbeleid (bewindslieden)
 - in 1978: 9
 - in 1979: 5
 - in 1980: 3
5. Ministeriële commissie regionaal beleid
 - in 1978: 4
 - in 1979: 4
 - in 1980: 4
6. Interdepartementale stuurgroep drugbeleid (bewindspersonen)
 - in 1978: 5
 - in 1979: 3
 - in 1980: 1
7. Ministeriële commissie Noordzee-aangelegenheden
 - in 1978: 4
 - in 1979: 1
 - in 1980: 0
8. Ministeriële stuurgroep kostenbeheersing sociale zekerheid (4)
 - in 1978: 3
 - in 1979: 1
 - in 1980: 0
9. Interdepartementale werkgroep residentiële voorzieningen voor jeugdigen (bewindspersonen)
 - in 1979: 2
 - in 1980: 2
10. Interdepartementale stuurgroep bejaardenbeleid (bewindspersonen)
 - in 1978: 0
 - in 1979: 0
 - in 1980: 2
11. Jaarvergadering verkeersveiligheidsministers
 - in 1978: 1
 - in 1979: 1
 - in 1980: 1

12. Ministeriële commissie voor de overheidsaanschaffingen
 - nog niet bijeen geweest
13. Ministeriële commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
 - aantal vergaderingen geheim
14. Decoratiecommissie
 - aantal vergaderingen p.m.

Noten

- (1) De gegevens zijn ontleend aan een door de Commissie gehouden enquête onder de departementen.
- (2) De ministerraad voor het Koninkrijk wordt gevormd door de Nederlandse ministerraad en de gevolgmachtigd minister van de Nederlandse Antillen. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Staatsblad 1954, 403) bepaalt welke aangelegenheden tot de "aangelegenheden van het Koninkrijk" worden gerekend en dus in de raad van ministers voor het Koninkrijk moeten worden behandeld. De vergaderingen van deze raad gaan meestal aan die van de "gewone" ministerraad vooraf. Zie over de positie van de gevolgmachtigd minister ook het reglement van orde voor de raad van ministers, Staatsblad 1979, 264.
- (3) RRDIA en REA vergaderden ook gezamenlijk.
- (4) Deze ministeriële commissie leidt sedert de zomer van 1979 een slapend bestaan.

Appendix III

Lijst van geïnterviewde personen

I Vraaggesprekken Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1)

a) bewindspersonen, ministers

mr. A.A.M. van Agt
H. Wiegel
dr. C.A. van der Klaauw
mr. J. de Ruiter
dr. A. Pais
mr. A.P.J.M.M. van der Stee
drs. P.B.R. de Geus
jhr. drs. P.A.C. Beelaerts van Blokland
ir. D.S. Tuynman
drs. G.M.V. van Aardenne
ir. H.J.M. Braks
dr. W. Albeda
mevr. M.H.M.F. Gardeniers-Berendsen
dr. L. Ginjaar
drs. J. de Koning
dr. ir. A.A.Th.M. van Trier

b) bewindspersonen, staatssecretarissen

L. de Graaf
mevr. mr. E. Veder-Smit
mevr. J.G. Kraaijeveld-Wouters
mevr. drs. N. Smit-Kroes

c) ex-bewindspersonen, ministers

mr. F.H.J.J. Andriessen
drs. J.P.A. Gruyters
drs. R.F.M. Lubbers
dr. W.F. Duisenberg
drs. J.M. den Uyl
mr. H.W. van Doorn
mr. C. van Veen

d) ex-bewindspersonen, staatssecretarissen

mr. L.J. Brinkhorst
mr. J.G. Rietkerk

e) topambtenaren

prof. drs. H.Ch. Posthumus Meyjes
mr. W.A. Renardel de Lavalette
prof. dr. ir. F. Hellinga
dr. D. van Duyne
mr. J.H. Grosheide (2)
drs. H.J.M. Broekhuijse
drs. W.H.J. Tieleman
mr. H. Statema
dr. G. Hendriks
ir. S. Herweyer
drs. Th.A.J. Meys
dr. E. van Spiegel
ir. W.C. Rey
dr. W.M. Otto

- f) ex-topambtenaren
drs. H.J. Viersen
drs. A.J. Middelhoek

II Door de onderzoekers geïnterviewde personen

- a) secretarissen onderraden
mr. M.J.D. van der Voet
drs. T. van der Graaf
Th.W.S.M. Gründemann
- b) secretaris en adjunct-secretarissen ministerraad
mr. J.H. Kist
drs. H.L.F.B. van der Putten
mw. mr. E. Stolk
jhr. drs. J.P. de Savornin Lohman
- c) informanten voor de verkennende fase van het onderzoek (3)
dr. L.J.C.M. le Blanc
drs. J.K.T. Postma
drs. G.H.B. Verberg
dr. G.J.M. de Vries
mr. P.G.A. Noordanus
mr. A.A.M.F. Staatsen
mr. J. Witsen
mw. mr. M.B.E.G. Brenninkmeyer-Rutten
drs. Kl. Laansma
drs. Th.H. Roes
mr. D.Q.R. Mulock Houwer
dr. W. Drees jr.
prof. mr. P. de Haan

III Ex-bewindspersonen uit het kabinet-Den Uyl (interviews J. Kooiman)

- drs. J. Boersma
mr. W.F. de Gaay Fortman
mr. A. Stemerdink
dr. J.A. van Kemenade
drs. J.P. Pronk
mr. M. van der Stoel
drs. M.P.A. van Dam
J.L.N. Schaefer
dr. G. Klein
W. Meyer
J.P.M. Hendriks

Noten

- (1) De Commissie heeft naast de hier vermelde vraaggesprekken onder andere ook met de secretarissen-generaal van de departementen gesproken. Alleen de verslagen van de gesprekken met de hier opgesomde personen zijn in de analyse verwerkt.
- (2) Mr. J.H. Grosheide had ook onder de categorie ex-bewindspersonen ingedeeld kunnen worden: hij was van 1963 tot 1973 achtereenvolgens staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, Onderwijs en Wetenschappen en Justitie.
- (3) De verslagen van deze gesprekken zijn niet in de analyse betrokken; de gesprekken hadden het karakter van een verkenning en beoogden tevens een toetsing van bij de onderzoekers levende inzichten over de opbouw van het onderzoeksinstrumentarium.

Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Eik kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
- deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
- deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
- deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
- deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
- deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
- deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
- deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
- deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruijt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

