

Doeltreffend bestuur

De laatste jaren hebben zich knelpunten gemanifesteerd die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de publieke sector belemmeren. Een fundamentele kwestie is bij voorbeeld het getob over de vraag wat de rol, taak en verantwoordelijkheid van de staat zouden moeten zijn. Voorts zijn er problemen als de verkokering, de onbeheersbaarheid van de overheidsuitgaven en de afnemende waarde van de politieke dialoog. Deze knelpunten kunnen tot stuurloosheid leiden. Als uitwegen noemt de auteur een scheiding van beleidsontwikkeling en -uitvoering door departementale uitvoeringstaken te verzelfstandigen, het versterken van de positie van de minister-president en het geven van meer ruimte aan visie en creativiteit binnen de ambtelijke organisatie.

PROF. DR. R.J. IN 'T VELD*

Het is wellicht nog te vroeg om de balans op te maken van datgene wat in de jaren tachtig achtereenvolgende kabinetten hebben bewerkstelligd met veranderingen in effectiviteit van de Nederlandse overheid. Maar aan de vooravond van een proces van coalitievorming lijkt het nuttig enige grote knelpunten, die thans doeltreffendheid en doelmatigheid van de publieke sector belemmeren, in kaart te brengen en mogelijke wegen tot oplossing daarvan te schetsen. Daarbij bewandelen wij niet het pad van een streng schema van diagnose en therapie. Daartoe stelt de voorhanden zijnde theorie nauwelijks in staat. Liever gebruiken wij termen als knelpunten en uitwegen.

Het functioneren van grote organisaties speelt zich steeds af in het spanningsveld van structuur en cultuur, van institutionele vormgeving enerzijds en functioneren anderzijds. Daarmee moet men ook rekening houden bij het formuleren van uitwegen of oplossingen. Immers, het debat over de vormgeving van met name de rijksoverheid in Nederland is lang gekenmerkt geweest door theoretische overwegingen betreffende de ideale structuur. In de praktijk echter heeft het accent gelegen op pogingen tot aanpassing van functioneringspatronen, zoals zelfbeheer. Structuur en cultuur bepalen gezamenlijk en in onderlinge wisselwerking de resultaten van het openbaar bestuur.

De thans bestaande knelpunten zijn onder meer ontstaan door maatschappelijke veranderingen, die in de jaren tachtig zijn opgetreden. Sommige daarvan hebben een conjunctureel karakter. Tot de ontwikkelingen op langere termijn behoren naar ons inzicht de volgende:

– de groei van de publieke sector in de afgelopen halve eeuw is voor een belangrijk deel het gevolg geweest van de politieke verlangens tot voorziening in zogenaamde 'merit goods'; grote zorgsystemen zijn daardoor met overheidssteun ontstaan. Deze verstatelijkte verzorgingsarrangementen houden naar hun wijze van financiering en overige regulering veelal geen rekening met het feit, dat individuele baten sterk uiteenlopen en geenszins corresponderen met de lastenverdeling. De daaruit voortvloeiende conclusie kan zijn, dat de staat zich uit de financiering van dergelijke voorzieningen geleidelijk dient terug te trekken, en meer over dient te laten aan particuliere bekostiging. Een goed voorbeeld

is het hoger onderwijs, in het bijzonder het post-initiële onderwijs, waarbij een duidelijke relatie bestaat tussen individuele inkomenshoogte en het genot van de desbetreffende voorziening. Het blijkt echter minder eenvoudig om dergelijke verzorgingsarrangementen op het financiële vlak te 'ontstatelijken', dan het in de tijd was om ze te verstatelijken. Op het gebied van de fysieke infrastructuur doen zich eveneens verschijnselen voor, die te maken hebben met individualisering van baten en lasten. De intense belasting van ons wegennet is onderwerp van een debat betreffende individualisering;

- aan de andere zijde treden omvangrijke en nieuwe verlangens naar staatsactiviteit en overheidsfinanciering op de voorgrond, zoals het streven naar een leefbaar milieu en de bevordering van een kennisinfrastructuur die aansluit bij het geavanceerde karakter van de economische bedrijvigheid;
- de internationaal tamelijk breed optredende ontwikkeling tot vergroting van de mobiliteit op de arbeidsmarkt wordt in Nederland bijna in het geheel niet gevolgd. De structuur van ons stelsel van sociale zekerheid, de uitkeringshoogte en -systematiek, zijn niet gericht op voor-noemde beweeglijkheid, maar bijna uitsluitend op het honoreren van oordelen betreffende verdelende rechtvaardigheid. Ondanks het toegenomen inzicht in de consequenties van dit stelsel voor arbeidsmarktgericht gedrag, blijkt de politieke dialoog geenszins te leiden tot meerderheden, die steun betuigen aan belangrijke wijzigingen van dit stelsel om gedragsprikkels te versterken, gericht op intreding op de arbeidsmarkt;
- in het afgelopen decennium is sprake geweest van vrij aanzienlijke versterking van de intensiteit van sturing van de grote zorgsystemen; de noodzaak tot financiële sanering is in veel gevallen gebruikt voor verhoging van de effectiviteit van sturingssystemen. Deregulering en decentralisatie zijn metterdaad geen aanduidingen gebleken van zwakker wordende overheidsinvloed, maar van een poging tot verhoging van de doeltreffendheid.

* De auteur is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tegen deze achtergrond van een gemengde ontwikkeling in de kwantitatieve en kwalitatieve verhoudingen binnen de publieke sector, gemengd met naar het zich laat aanzien duurzaam herstel van de economische bedrijvigheid, is het nu mogelijk de thans optredende knelpunten in ogenschouw te nemen.

Knelpunten

Rol van de staat

Het eerste en meest fundamentele knelpunt in het functioneren van de overheid in Nederland is het getob omtrent rol, taak en verantwoordelijkheid van de staat in een moderne samenleving.

De herbezinning die volgde op de ongebreidelde expansie van de publieke sector in de jaren zestig en zeventig, heeft nog niet geleid tot consolidatie van gedachten omtrent die toekomstige rol, taak en verantwoordelijkheid. Ook ideologisch bestaat hieromtrent diversiteit. Eén van de gevolgen hiervan is, dat processen tot privatisering, begrepen als afstoting van regulering en financiering uit de publieke sector, veelal een opportunistisch karakter dragen. Dat het symbolische karakter van de politiek hierbij dikwijls op de voorgrond treedt, moge geen verwondering wekken, maar op zichzelf is zulks nog geen motief voor een verlies aan zakelijkheid. Op dit laatste verschijnsel duiden echter wel sommige zeer kostbare transacties tot verschaffing van garantiestellingen voor de exploitatie van inmiddels geprivatiseerde organisaties.

Onder het dispuut omtrent de staatstaken gaat een ander conflictueus punt schuil, te weten de macro-lastenverdeling in de samenleving. Indien een voorziening niet langer wordt gefinancierd uit belastinggeld, zal *ceteris paribus* het belastingniveau kunnen dalen, maar de gebruiker zal wel de prijs van die voorziening moeten betalen. In een aantal gevallen blijkt dat die gebruiker groot belang heeft bij de collectieve financiering. Dit geldt bij voorbeeld voor ondernemingen, die belang hebben bij publieke financiering van belangrijke delen van de kennisinfrastructuur. Het politiek-bestuurlijke gesprek hierover blijft echter nagenoeg impliciet. Daardoor is het weer mogelijk, dat inconsistente posities in stand blijven, zoals bij voorbeeld een algemeen pleidooi voor verlaging van openbare uitgaven vanuit dezelfde instantie, die pleit voor publieke financiering van belangrijke voorzieningen welke voor haar voordelig zijn. Dientengevolge is voornoemde consolidatie ook niet te verwachten.

Verhouding tussen ambtelijk en politiek bedrijf

Een tweede knelpunt zijn enige culturele kenmerken van het ambtelijke en het politieke bedrijf. In de afgelopen jaren is een eigenschap van Nederlandse politici op de voorgrond getreden, die historisch gezien niet karakteristiek is voor de Nederlandse politiek, en wellicht het best te omschrijven is als 'toughness'. Zeker niet onafhankelijk daarvan heeft zich aan ambtelijke zijde als een dominante eigenschap toenemende geslotenheid, bedeesdheid en risicomijding ontwikkeld. De flinkheid van Nederlandse ministers in de afgelopen jaren heeft zich geconcentreerd op inhoudelijk terrein en had vooral betrekking op de sanering van financiën van de aan hen toevertrouwde sectoren. In het algemeen zijn die zelfde ministers veel minder flink geweest met de reorganisatie van hun eigen departementen. Dat is vanuit hun standpunt begrijpelijk: ten eerste waren zij zich ervan bewust dat zij niet zouden worden beoordeeld op wat zij 'in huis' aan reconstructie hadden teweeggebracht, maar op grond van wat zij in de samenleving hadden geëffectueerd; ten tweede, dat al te harde en bij het eigen apparaat impopulaire maatregelen een houding binnen het ambtelijke corps zouden kunnen oproepen, waarbij de verwezenlijking van hun inhoudelijke

voornemens niet langer verzekerd was. Er bestaan dan ook aanwijzingen, dat in een aantal gevallen pogingen van ambtelijke zijde tot ingrijpende reorganisatie van de hoofdstructuur van een departement door de minister zijn tegengehouden, zulks met het oog op daaruit dreigende belemmeringen voor inhoudelijke voortgang. Waar vanuit een centraal punt in de rijksdienst aanzetten werden gegeven tot bezuiniging en/of sanering, hebben de verschillende ministers volgend gedrag getoond. Voor veranderingsmanagers op ambtelijk niveau kan de consequentie hiervan zeer demotiverend zijn. In hun ogen ontstaat dan, wat in de terminologie van Rosenthal de volgende formulering kent: "Overheidsfunctionarissen of -instellingen denken te sturen maar zijn veeleer bezig aan de eigen ontregeling. Het culmineert in gesloten waarneming-, informatie- en communicatiecircuits, waarbinnen men de kleren van de keizer bewondert en elkaar met 'wise cracks' opjuicht. Van de metafoer van het schip van staat blijft weinig over"¹.

Moge dit beeld een relevante observatie voor de rijksdienst zijn, op gemeentelijk niveau hebben de jaren tachtig een andersoortige ontwikkeling laten zien. Daar is in veel gevallen de interactie tussen politici en ambtenaren juist op constructieve wijze verbeterd. Daar zijn zowel op het vlak van ambtelijke reorganisatie als op het vlak van informatisering belangrijke vorderingen geboekt. De eigenaardige interactie van flinke politici en gesloten ambtelijke systemen is in de afgelopen jaren vooral tot uitbarsting gekomen in een aantal informatiseringsperikelen op rijksniveau. Vaak faalde echter de implementatie van het beleid nadat gedurende beleidsontwikkeling en besluitvorming de gevaarlijke stelling was verdedigd, bij voorbeeld in de betoogtrant van Wintzen², dat weliswaar de complexiteit van de regelgeving toenam, maar dat dit verdedigbaar was op grond van het argument dat computers dat wel zouden kunnen afwikkelen. Werd deze implementatie een zelfstandig politiek prestigepunt, dan was niet zelden het gevolg dat de bewindspersoon zich persoonlijk ging bezighouden met de totstandkoming van geautomatiseerde informatiesystemen. Intussen is duidelijk geworden dat deze strategie voor bewindspersonen zeer riskant was. Omdat niet meer de noodzakelijke afstand tot het ambtelijke topmanagement werd bewaard, ja sterker nog in een aantal gevallen de bewindspersoon de rol van ambtelijk topmanager in feite ging vervullen, geraakte de politicus ook aanspreekbaar op de kwaliteit van zijn of haar persoonlijk leidinggeven aan (andere) ambtenaren. Deze ontwikkeling droeg bepaald niet bij aan een toenemend vertrouwen tussen de politieke en de ambtelijke top.

Juist de introductie van nieuwe technologieën, zoals informatietechnologie er een is, vereist een evenwicht tussen de verschillende soorten vakmanschap en leiding. De verzoening van dynamiek, het hart van het politieke bedrijf, met de stabiliteit die systeemontwikkelaars altijd vragen met het oog op de noodzakelijke doorlooptijd van hun werkzaamheden, wordt aanzienlijk bemoeilijkt in een sfeer waarin wederzijds respect niet langer domineert.

Hiernaast is nog voor een andere observatie ruimte. Frissen beschrijft in het door hem onderzochte directoraat-generaal de geleidelijke versterking van de opvatting, dat het irrationele en grillige karakter van politiek door informatisering zou kunnen worden bestreden. "De mythe van de rationele beheersing, die in de bureaucratie is belichaamd, wordt aldus versterkt. Informatisering versterkt daarmee de karakteristieke bureaucratistische waarden", aldus Frissen³.

Andere waarnemingen in de rijksdienst, waar omvangrijke informatiseringsoperaties wel goed zijn verlopen, dui-

1. Zie de bijdrage van U. Rosenthal in W.C.M. van Lieshout (red.), *Bestuur en meesterschap*, Staatsuitgeverij, 1988

2. E.J. Wintzen, *Bestuur*, mei 1989.

3. P. Frissen, *Bestuur*, mei 1989.

den niet op een doem over de toepassing van informatie-technologie in de publieke sector, doch eerder op de noodzaak om politieke besluitvorming een voldoende geconsolideerde afronding te geven, voordat systeemontwikkeling ter hand wordt genomen.

Verkokering

Het derde knelpunt is verkokering. In dit tijdperk van snelle technologische en economische veranderingen, doemen nieuwe beleidsproblemen op, die op een andere wijze dan voorheen het totale territorium doortrekken. Traditionele grenzen tussen departementen zijn daarbij niet langer doelmatig. Niet alleen echter blijken gevestigde structuren moeilijk te veranderen, telkens blijkt ook de mogelijkheid tot een wijze van functioneren waarbij coördinatie op de voorgrond treedt, zeer beperkt. Ook deze beperkingen zijn reeds uit de literatuur bekend. Aanvaardt men, dat politici er gedragsregulerende motieven op na houden die zijn af te leiden uit hun verlangen tot optimalisering van hun eigen toekomst, dan zullen zij gevoelig zijn voor factoren die die toekomst bepalen, zoals de kiezersgunst danwel het oordeel over hen door een politiek leider. Op die wijze is een gedragswetenschappelijk fundament te verschaffen voor de betrouwbaarheid van politici. In ons land lijkt in toenemende mate te constateren, dat politici-bewindspersonen hun streven naar continuering van de eigen positie in interdepartementale verhoudingen vooral realiseren door het beginsel van minimale interventie. Zij beperken hun bemoeienis tot het eigen terrein of tot wat dat terrein bedreigt. Dit betekent, dat zij alleen dan geneigd zullen zijn om aan te dringen op coördinatie door de minister-president, danwel beslechting door deze van een bestaand conflict, voor zover zij bij het ontbreken daarvan hun positie in gevaar achten. In alle overige gevallen zal verkokering dominant zijn, uiteraard met uitzondering van die gevallen, waarin onderlinge samenwerking tot een positieve som voor elk van de samenwerkende partijen kan leiden. Het gevolg van verkokering is, dat zich bij de tussenwanden tussen departementen in toenemende mate onopgeloste maatschappelijke vraagstukken hebben opgehoopt. Daarvan zijn saillante voorbeelden te geven, zoals kinderopvang, jeugdbeleid, arbeidsvoorziening in relatie tot opleidingsbeleid, en tal van issues binnen de milieuproblematiek.

Onbeheersbare financiën

Een vierde knelpunt vormt de onbeheersbaarheid van veel financieringssystemen in de publieke sector. Bij de kabinetsformatie in 1986 is in het regeerakkoord een passage opgenomen, waarin het streven naar het dichtschroeven van de zogenaamde open-einderegelingen een ongeclausuleerde bevestiging vond. In de afgelopen jaren is komen vast te staan, dat een eenzijdige financiële optiek op de problematiek van open-einderegelingen niet tot erg bevredigende resultaten leidt. De opstelling van het Ministerie van Financiën, dat deze vraagstukken in strikt technische termen beschreef en naliet erop te duiden, dat bij voorbeeld de erkenning van een sociaal grondrecht de voornaamste aanleiding vormde tot de constructie van een financieringssysteem met een open-eindekarakter, heeft hier wellicht desastreuze gevolgen gehad. De afgelopen vier jaar zijn volstrekt onvoldoende benut voor een diepgaande discussie over de relatie tussen het karakter van de voor burgers of organisaties gevestigde aanspraken enerzijds en de gewenste financieringssystemen anderzijds. Zoals bekend, heeft zulks bij voorbeeld geleid tot besluitvorming in het kabinet, waarbij de minister van Onderwijs en Wetenschappen werd gedwongen om het niveau van een uitkering die het karakter had van een minimumvergoeding voor de kosten van levensonderhoud, te weten de studiefinanciering, te verlagen op grond van de constatering dat enerzijds het aantal gerechtigden toenam en anderzijds het budget niet kon worden uitgebreid. Pas aan het eind van de kabinetsperiode lijkt er ruimte te zijn

ontstaan voor een meer bezonnen gesprek, echter nog zonder dat duurzame oplossingen zijn bereikt⁴.

Besturingskringloop

Het vijfde knelpunt betreft de veronachtzaming in het openbaar bestuur van de besturingskringloop. Wetgevingsjuristen en andere ontwerpers van besturende systemen hebben evenals politici onvoldoende oog voor de beperkte levensduur van besturingssystemen. Burgers leren op een tevoren onvoorspelbare wijze zich aan besturingsdwang te onttrekken. Dit leerproces zal leiden tot afnemende effectiviteit van het sturingssysteem. Tezijnertijd zal het door een ander moeten worden vervangen. De consequentie van het bestaan van deze kringloop voor de besturingspraktijk is, dat men zich niet langer kan oriënteren op eeuwigheidswaarden, op de oneindige gebruiksduur van een sturingssysteem. De levensduur zal beperkt zijn. Dit betekent ook dat het noodzakelijk wordt om de kosten van ontwerp, ontwikkeling en onderhoud van een dergelijk systeem niet te beschouwen als kosten waartegenover eeuwige baten staan, maar als lasten die gedeeld door de levensduur als jaarlijkse afschrijvingen zijn te beschouwen. Aandacht hiervoor zou zonder twijfel leiden tot herbezinning op tal van voorbereidingen voor grote, nieuwe besturingssystemen. De bestuurder van nu kan zich niet meer opstellen als de aartsvader, maar moet zich gedragen als deel van een lerende organisatie, die probeert om de leerprocessen van de bestuurden, steeds slimmer wordende burgers, bij te houden.

Politieke dialoog

Het zesde en laatste knelpunt heeft betrekking op de kwaliteit van de politieke dialoog. Dezelfde snelle maatschappelijke verandering, die hiervoor werd aangestipt, leidt ook tot een afnemend inzicht in de aard van zich nieuw aandienende vraagstukken. Waardenontwikkeling wordt daarmee een niet minder noodzakelijk, maar wel ondoorzichtiger proces. Het door velen, onder wie Frissen, gehuldigde oordeel, dat wij thans leven in een tijdperk van ont-ideologisering, aanvaardden wij niet als een noodzakelijk gegeven. Observatie van aard en inhoud van de politieke dialoog echter zou wellicht tot zo'n conclusie aanleiding kunnen geven. Moeilijk valt vol te houden dat politieke partijen thans nog een vooraanstaande rol spelen op het terrein van waardenontwikkeling. Eerder lijken zij alle gevangen in de aanzuigende werking van quasi-consensusvorming terwille van de komende coalitie. Daarmee gaat de voedende waarde, die behoort uit te gaan van de politieke dialoog binnen een democratisch bestel, echter goeddeels verloren. Op fundamenteel niveau kan hiervan stuurlaaiheid het gevolg zijn.

Uitwegen

De eerste uitweg uit deze knelpunten heeft betrekking op de positie van de overheid in de samenleving. Het wordt tijd om taak en rol van de staat in een moderne samenleving op politiek niveau te consolideren. Politici dienen zich ervan bewust te zijn, dat de leiding van de overheid aan hen is toevertrouwd. Daarbij past verantwoord rentmeesterschap. Zo zij zich realiseren, dat politiek gericht is op bindende waardentoedeling in de samenleving, zullen zij de dwaze metafoer van de overheid als onderneming terstond verlaten. Dat betekent niet, dat zij opnieuw vormen van elephantiasis van het staatsapparaat na moeten streven. Slink is mooi. Anderzijds is het ongerijmd om in het midden van een ongeëvenaard rijke samenleving een straatarme overheid te construeren. In Europa dragen

4. Zie voor een getuige van die bezonnenheid van de relatie tussen grondrechten en financiering: Commissie Hirsch Ballin, *Onderwijsverantwoordelijkheid*, 1989.

staten de verantwoordelijkheid voor de belangrijkste investeringsprocessen, die een nationale samenleving kent, te weten die in de kennisinfrastructuur en het milieu.

Samenlevingsontwikkeling wordt in de eerste plaats gekenmerkt door toenemende interdependentie, zoals Elias en De Swaan terecht betogen⁵. Dat geldt lang niet alleen voor processen van collectivisering, maar evenzo voor tal van private arrangementen in de samenleving. Men denke slechts aan het verkeer, aan computernetwerken, aan media. Tal van onzichtbare handen dragen bij tot de vermindering van chaos. Het is echter eveneens volkomen duidelijk, dat dergelijke mechanismen niet zorgen voor de productie van collectieve goederen, voor rechtvaardigheid tussen generaties, voor het vermijden van diepgaande aantasting van het natuurlijk milieu en voor de optimalisering van de kennisinfrastructuur. Daarvoor is sturing nodig. Sturing van een geavanceerd karakter, die vanuit intelligente organisaties wordt geleid. Aan die organisaties moeten politici op gezaghebbende en motiverende wijze leiding geven. Zoals hierboven bleek, is consolidatie van taak en rol van de overheid echter niet mogelijk, zonder dat het gesprek over macro-lastenverdeling tussen de verschillende maatschappelijke partners uitdrukkelijk wordt gevoerd. Dit lijkt ons een noodzakelijke, zij het zware opgave voor het komende decennium.

De zojuist aangestipte intelligente organisaties, die geavanceerde besturing tot stand brengen, kunnen niet de departementen van gisteren en vandaag zijn. Deze laatste hebben een zodanige omvang aangenomen, en dekken zo totaal alle fasen van de beleidscyclus, dat zij het vermogen tot leren goeddeels lijken te hebben verloren. In een recente rede heeft de secretaris-generaal van VROM, W. Lemstra, er nog eens voor gepleit om niet alleen de departementale indeling ongeveer zo te houden als deze nu is, maar ook de organisatie van de afzonderlijke departementen. Zulks met het motief, dat de samenbrenging van beleidsontwikkeling en -uitvoering in één organisatie binnen de publieke sector gewenst is. Op het punt van de organisatie van de afzonderlijke departementen verschil ik wezenlijk met hem van mening. Natuurlijk is het zo, dat geen beleidsontwikkeling kan plaatsvinden zonder dat de uitvoerbaarheid uitvoerig is beproefd. Daarvoor is zonder twijfel inbreng van deskundigen op het niveau van de uitvoering nodig. Maar het verrichten van beide activiteiten in één enkele organisatie is nimmer een garantie geweest voor het verkeer van de verschillende noodzakelijke soorten deskundigheid. Anderzijds is ook te constateren, dat beleidsontwikkeling een geheel andere culturele ambiance kent dan uitvoering. De ernstige onderschatting van implementatievraagstukken in het afgelopen decennium, met name op het gebied van de informatisering, is mede het gevolg geweest van een natuurlijke intellectuele dominantie van de beleidsontwikkelaars binnen een departementale organisatie. Juist de bevordering van een afzonderlijke, gelijkwaardige cultuur rondom de beleidsuitvoering vereist een zelfstandige plaats voor uitvoeringsorganen. Ook de betekenis van de verantwoordelijkheid van ambtelijke managers is in de wereld van beleidsontwikkeling heel anders te typeren dan in die van de uitvoering. De vervlechting van beide in één departementale organisatie heeft zowel verhinderd, dat ten aanzien van beleidsontwikkeling de noodzakelijke integratie optrad, veelal door verkavelingen tussen directoraten-generaal, als belemmerd, dat de gewenste zelfstandige uitvoeringscultuur tot zijn recht kwam. Het devies moet dan ook luiden, dat de bestaande departementen hun uitvoerende bestanddelen verzelfstandigen. Niet in de eerste plaats in de richting van privatisering. Privatisering is in veel opzichten een slechts optisch schone operatie geweest. Wel in de richting van organisaties binnen de publieke sector met een zelfstandige leiding, die volwaardig op basis van het eigen vakmanschap en met respect voor het gebiedende signaal van de politiek kun-

nen functioneren. Dientengevolge zal in een veel kleiner resterend departement de mate van integratie van beleidsontwikkeling aanzienlijk kunnen toenemen.

Daarmee is het vraagstuk van de verkokering tussen departementen echter nog niet aangepakt. Hier moet de uitweg zijn, er helpt geen moedertje lief aan, dat de positie van de minister-president versterking krijgt. Niet door hem uit te rusten met een nieuwe, gigantische organisatie. Wel door hem de leiding toe te vertrouwen van het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Raad van Advies voor Wetenschaps- en Technologiebeleid en het Centraal Bureau voor de Statistiek, zulks naast de thans reeds onder hem ressorterende WRR. Deze krans van expertise zou hem in staat moeten stellen om met name op het vlak van de beleidsontwikkeling zonedig steeds zoveel expertise te verzamelen, dat hij ten minste de gelijke van de verzamelde departementen is.

Lijken de hiervoor geschetste oplossingen vooral structureel van aard, uiteraard hebben zij een begeleidende component op het vlak van de functionering. Zo zal verzelfstandiging van de uitvoeringsorganen gepaard moeten gaan met een verdere versterking van contractmanagement. Niet alleen in de betekenis, waarin dit in praktijk gebracht wordt op de departementen van VROM en WVC. Deze departementen gaan overeenkomsten aan waarbij de prestaties van de desbetreffende organisatie niet in kaart zijn gebracht en niet aan normen zijn gebonden. De aanduiding daarvan is globaal gelaten terwijl aan de inputkant, aan de zijde van de middelen, een vergaande specificatie heeft plaatsgevonden. In het contract tussen de minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Informatiseringsbank daarentegen is wel van een dergelijke specificatie aan de prestatiekant sprake. Bij verzelfstandiging van de beleidsuitvoering zal een instrumentarium moeten worden ontworpen om de noodzakelijke overdracht van kennis uit de wereld van de uitvoering naar de wereld van de beleidsontwikkeling te bevorderen. De uitvoeringstoets, zoals op een aantal plaatsen in de rijksdienst ontwikkeld, zal daarvan onderdeel uitmaken.

Een verdieping van het politiek-bestuurlijke gesprek in Nederland lijkt onze volgende bijdrage tot oplossing van een aantal knelpunten. Onder deskundigen bestaat overeenstemming over de noodzaak om de primaire beleidsprocessen met het oog op informatisering diepgaander dan tevoren te analyseren. Dat is dan een opgave aan met name de beleidsontwikkelaars.

De totstandkoming van beheersbare financieringssystemen in de publieke sector vereist eveneens verdieping, en wel een hogere mate van consistentie tussen bevestiging van aanspraken van burgers of organisaties op voorzieningen enerzijds en de vormgeving in bekostigingsregels en andere elementen van financieringssystemen anderzijds. Ook hier dus de noodzaak tot een betere doordenking van besturingsprocessen. Het is niet eenvoudig aan te geven, welke activiteiten daartoe zullen kunnen leiden. In ieder geval lijkt het noodzakelijk, dat de positie van het Ministerie van Financiën wezenlijk verandert. De vervlakkings, die het gevolg is geweest van een strikt technische beschouwingswijze van het beheersingsvraagstuk, ware vanaf nu te vermijden. Ook zal tot de elementen van het wenselijke verdiepingsproces behoren, dat creatieve vermogens van het ambtelijke corps meer worden benut, en dat het respect voor hun vakmanschap mede tot uitdrukking komt in een positieve bejegening van visie en riskante creativiteit.

De geschetste uitwegen leveren geen omvattend of gesloten beeld op van een wenselijk beleid voor de rijksdienst. Zij vormen enige elementen van een ingewikkeld proces, dat toekomstige beleidsvoerders in gang zullen moeten zetten.

R.J. in 't Veld

5. A. de Swaan, *In care of the state*, Polity Press, Cambridge, 1988.