

Inleiding

door Albert DELPEREE

Secretaris generaal van het Ministerie van Sociale Voorzorg.



De problemen van het openbaar bestuur worden dagelijks aan de orde gesteld. Deze problemen kunnen in twee categorieën worden gegroepeerd :

- aan de ene kant de technische problemen in verband met de organisatie der overheidsdiensten,*
- aan de andere kant, de politieke problemen die verband houden met rol en statuut van de ambtenaren in het politiek en administratief systeem.*

Deze twee categorieën van problemen zijn niet volledig onafhankelijk van elkaar. Dit is gemakkelijk vast te stellen door na te gaan welk beeld onze landgenoten zich vormen van het openbaar bestuur.

Een bepaald beeld van het openbaar bestuur.

Sommigen zijn van mening dat het openbaar bestuur wordt gekenmerkt door een strakke stabiliteit die weigerachtig staat tegenover creativiteit en innovatie, door een gehiërarchiseerde progressie zonder notie van tijd, door een gerontocratie die beheerst wordt door de vrees voor verandering. Het centrale openbaar bestuur — geografisch in de nabijheid van de politieke overheid — is voor hen het prototype van een bureaucratie waarvan de dysfuncties zich nochtans op zeer verschillende niveaus openbaren.

Andere denken dat de gebreken van het openbaar bestuur elders hun oorsprong vinden : benoemingen en promoties berusten niet in eerste instantie op competentie, beslissingen worden onderworpen aan de inmenging van ministeriële kabinetten of drukkingsgroepen. Voor hen lijkt het openbaar bestuur onder zijn eigen toestand.

Sociologen, juristen en politicologen, met belangstelling voor het administratief fenomeen onderschrijven dit beeld van het openbaar bestuur, als zij als oplossingen voor de problemen van de publieke sector verkondigen ofwel modellen op de particuliere sector geïnspireerd, ofwel nieuwe controlemethoden van vreemde overheidsdiensten ofwel de depolitisering van de ambtenaren. Houden deze oplossingen echter voldoende rekening met de specifieke kenmerken van het openbaar bestuur ;

Het openbaar bestuur als specifiek fenomeen.

Door analyse en ervaring kan men stellen dat de overheidsdiensten niet over één kam geschoren kunnen worden met de particuliere ondernemingen. Ongetwijfeld passen beide zich aan de stromingen van een veranderende samenleving aan : de grote ondernemingen beschouwen winst niet langer als het enig essentiële en weigeren geen verantwoordelijkheid voor het gemenebest : van hun kant gaan de overheidsdiensten nieuwe relaties aan met particuliere bedrijven. De publieke sector financiert particuliere investeringen en publieke investeringen worden gerealiseerd door particuliere groepen. Deze situatie volstaat niet om de opinie te rechtvaardigen van hen die een ontwikkeling willen bevorderen in de richting van een grotere identiteit tussen de particuliere en openbare sector. Het is onmogelijk niet te erkennen dat :

— de overheidsdiensten — zonder enige vergelijking met de particuliere ondernemingen — de terugslag ondervinden van de politieke samenleving ; hetgeen verder ontwikkeld wordt zal de volgende evidentie bewijzen : het openbaar bestuur maakt deel uit van het politiek en administratief systeem en deze situatie beïnvloedt de geldende statuten, structuren en beslissingsprocedures ;

— de overheidsdiensten rechtstreeks of onrechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de bestemming van een geldcirculatie die twee vijfden vertegenwoordigt van het Brutto Nationaal Produkt. Zullen deze bestedingen, die ontsnappen aan de marktcontrole, eventueel kunnen ontsnappen aan de controle van parlement en regering ?

Brengen deze vaststellingen en vragen ons niet tot de kern van het probleem : moet de oplossing niet veeleer gezocht worden in een verbeterde werking der openbare instellingen en in een grotere doeltreffendheid der besluitvormingsmechanismen dan in de verkondiging hetzij van de versterking der jurisdictionele of andere controlesystemen die min of meer snel in onverschilligheid vervallen, hetzij van een meer geaccentueerde

vermenging van de publieke en particuliere sector, hetzij van een depolitiserings die nooit heeft bestaan?

Het openbaar bestuur als subsysteem van het politiek-administratief systeem.

Het openbaar bestuur, wat ook de structuur, de oogmerken of het belang ervan zijn, kan niet deugdelijk functioneren indien zijn leden aan de top geen bepaalde graad van overeenstemming met noch het vertrouwen van de overheid bezitten.

Het openbaar bestuur kan niet doeltreffend zijn, tenzij rol en bevoegdheden duidelijk omlind zijn en volledig aanvaard in het kader van het politiek — administratief systeem. Het ogenblik is gekomen om de dubbelzinnigheid waarin de betrokkenen behagen scheppen, vaarwel te zeggen. Men moet aannemen dat de ambtenaren van ver of dichtbij deelnemen aan het politieke spel, als zij geroepen worden om deel te hebben in besluitvormingsproces en beslissingsmacht. Van hun kant dienen de politiek verantwoordelijke personen stelling te nemen t.a.v. de volgende vragen en hieruit de consequenties trekken :

— Moet het openbaar bestuur een centrum zijn van werkelijke bevoegdheden of enkel een systeem van doorgeven en uitvoeren? Moet het openbaar bestuur rechtstreeks deel hebben aan de macht of moet het eenvoudig schakel zijn?

— Aangezien het systeem van machtsverdeling het openbaar bestuur in het geding brengt, wordt de vraag gesteld op welk niveau de scheidslijn moet lopen tussen leiding en beheer, tussen politiek en techniek?

Tegenover de opkomst der Europese en gedecentraliseerde instellingen, dit om redenen van functionele of lokale aard, en tegenover de uitbreiding van de raadgevende diensten, ministeriële kabinetten en studiediensten van alle aard, tegenover de ontwikkeling van de functies en reglementeringen van de staat, tegenover de technische en wetenschappelijke vooruitgang en de socio-culturele revolutie, vragen rol en methoden van het centrale openbaar bestuur om een ernstige bezinning.

Het openbaar bestuur beseft zijn eigen problematiek.

Moeten de ambtenaren bepaalde ideeën hebben over de ontwikkeling van het centrale bestuur? Sommigen zullen daar negatief op antwoorden. Toch ondergaan de overheidsdiensten de huidige ontwikkeling niet op een passieve wijze: zij weten dat de beginselen die traditioneel

het openbaar bestuur beheersen, worden aangevochten en op de helling geplaatst ; zij zijn zelf bekommerd om een organisatie op te bouwen die niet noodzakelijkerwijze in handen van grijsaards is, die autocratische vormen van bevelvoering kan missen ; die beweert « open » te zijn om in dienst te blijven staan van het publiek en het gemeenebest.

Maar de organisatie en de aanpassing van het openbaar bestuur vormen een aanpak die niet louter van functionele aard is : deze is ook en vooral van politieke aard en in die zin ontsnappen deze problemen aan het openbaar bestuur. De sociologische problemen van de organisatie, of die nu handelen over specialisatie, beleid volgens gestelde oogmerken of leiding geven, dienen in de realiteit rekening te houden met de politieke dimensie van het openbaar bestuur.

De moeilijkheid om deze dubbele benadering ook feitelijk te combineren en het aanzienlijk gebrek aan doelmatigheid dat hieruit voortspruit, het aantal dysfuncties die de conflicten doen toenemen en hun weerslag hebben op de besluiten, al deze dingen hebben er naast andere toe geleid een studie op stapel te zetten onder de titel « Bestuur '85 ».

Een inleidende etappe.

Met dit beraad is een aanvang gemaakt in het kader van het Instituut Administratie-Universiteit : talrijke ambtenaren hebben aan de werkvergaderingen deelgenomen ; zij hebben een rijke oogst aan gedachten aangebracht met talrijke nuances die gaan van vreesachtigheid en conformisme bij de enen, tot ideeën om de openbare instellingen en zelfs de samenleving op de helling te plaatsen bij de anderen. Niettemin zijn in ruime mate gelijkkluidende meningen duidelijk geworden over de technische problemen : nieuwe budgettaire methoden, informatica, management, enz.

Daarentegen heeft zich een ernstig verschil van mening geopenbaard over de betrekkingen tussen politieke overheid en openbaar bestuur. Sommigen blijven de dichotomie verdedigen, die een erfenis is van de liberale staat. Anderen zijn voorstander van een fusie tussen politieke overheid en hogere ambtenarij in de naam van een doelmatige regeringsactie. Er moet dus een fundamentele keuze worden gedaan : de oplossingen voor bepaalde technische problemen zullen overigens afhangen van de bepaling der verhouding tussen politiek en bestuur*.

* Reeds vastgesteld door Ed. POULLET in zijn studie *Program Budgeting* van 1966.

In de huidige stand van zaken en om een stellingname van de betrokken milieus te bevorderen, heeft men vier deskundigen verzocht op eigen verantwoordelijkheid hun persoonlijke gedachten te ontwikkelen. Deze gedachten zullen ongetwijfeld reacties oproepen in verschillende zin, maar deze zullen niettemin op een meer definitieve wijze richting kunnen geven aan de werkzaamheden van het Instituut Administratie-Universiteit.

