

Verslag over de politieke aspecten

door Francis DELPEREE,

Docent aan de *Université catholique de Louvain*
en de *Facultés Saint-Louis*.

★

Het openbaar bestuur — het goede — wordt gaarne beschreven als de dienaar van de politieke overheid: het is een ondergeschikt orgaan zonder verantwoordelijkheid waarvan de actie zich afspeelt op het terrein van de uitvoering. Het verkeerde openbaar bestuur wordt terzelfdertijd soms voorgesteld als de arglistige concurrent van de politieke overheid. Het zou niets anders doen dan dank zij de bekwaamheid van zijn deskundigen stukjes van de regeringsmacht af te knabbelen. Dit in beide gevallen weinig vleidend portret mist realisme, is niet gelijkend en uitgesproken onwaar. Het vindt inderdaad zijn inspiratie in een Manicheïstische opvatting der betrekkingen tussen politiek en administratie. Deze opvatting vindt wellicht nog aanhangers in het politieke zowel als administratieve milieu, maar kan niet staande blijven na onderzoek van de werkelijkheid die oneindig meer complex is.

Eerst en vooral moeten twee feiten worden vermeld voor wie iets verder wil gaan dan vereenvoudigende schema's of oppervlakkige schetsen.

Het eerste is het fenomeen van de toenemende vermenging van de politieke en administratieve functies: de politicus doet administratief werk en de ambtenaar bedrijft politiek; niettegenstaande de gelijkenis van hun taken blijven politieke overheid en openbaar bestuur nochtans verschillen door de modaliteiten van aanstelling, statuut en verantwoordelijkheid.

Het tweede feit is de wederzijdse penetratie der politieke en administratieve instellingen: door de regeling van het zowel politiek als bestuursmatig institutioneel systeem in België worden de tendenzen van deze evolutie versterkt. Dit is overigens oorzaak van spanningen en conflicten bij het voortzetten van de actie.

Uit het samenspel van deze twee verschijnselen zijn nieuwe wijzen van regeren ontstaan. Want minder dan ooit mogen de betrekkingen

tussen politiek en openbaar bestuur worden uitgedrukt in termen van concurrentie. Beide vullen elkaar aan in de openbare dienstverlening.

A. De politieke en de bestuursfunctie.

De onderlinge afhankelijkheid van politiek en bestuur wordt geconcretiseerd op het terrein van de actie ; zij krijgt een meer diepgaand en eigen karakter in het kader van een systeem van verantwoordelijkheden.

I. DE ACTIE.

1. *Het openbaar bestuur in het hart van de politiek.*

Indien men met M. Hauriou als uitgangspunt aanvaardt dat de bestuursfunctie mikt op de bevrediging der openbare behoeften en op het beheer der openbare diensten, waarom zou men dan ontkennen dat de politieke overheid aan openbaar bestuur doet ?

De neiging van de overheid om te besturen (1) ligt verankerd in de evolutie van een samenleving die iedere dag meer beheerst wordt door de feiten, de tijd, de wetenschap en haar technieken en de zorg om doelmatigheid.

Eerbied voor de *feiten* is de eerste voorwaarde voor een rationele behandeling van de publieke aangelegenheden. Ongetwijfeld richt dit voorschrift zich eerst en vooral tot de bestuurder, d.w.z. tot de deskundige in feiten, cijfers, economische, sociale en culturele realiteiten. Maar ook de politicus mag dit voorschrift niet negeren. In een nationale zowel als internationale samenleving, samengesteld uit ongelijksoortige elementen, zodat de regeringen bestaan uit veelvuldige coalities van belangen (politieke, ideologische, territoriale), is het symptomatisch om te spreken over de steeds grotere plaats die wordt ingeruimd voor het begrip « objectieve criteria ». Indien zij een voldoende, aan eenparigheid grenzende consensus krijgen, blijken deze objectieve maatstaven sterker dan de doctrines, de ideologische bindingen en de nationale of regionale voorkeuren.

Op bepaalde terreinen zoals dat van de verdeling der subsidies of van de modaliteiten der publieke financiering, blijkt de objectiviteit niet

(1) Hier wordt geen melding gemaakt van de hypothese volgens welke de politieke overheid de bestuursfunctie vervult in plaats van het openbaar bestuur. Dan vergeet deze overheid dat « *laisser faire* » wellicht het eerste gebod is voor degene die verantwoordelijkheid draagt voor de actie ; alles zelf doen, tekenen, controleren met het risico onder deze taak te bezwijken is het gevaar dat hem bedreigt. Dan gaat men nog voorbij aan het feit dat deze ongerechtvaardigde inbreuk op iemands functie verbittering, onverschilligheid, om niet te zeggen vijandschap oproept.

alleen een kwaliteit van de beslissing te zijn die in toepassing van deze criteria getroffen is, maar zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan ervan. Men blijft nochtans uit de kracht der gewoonte wellicht, deze beslissing als politiek bestempelen.

Notie van *tijd* is de tweede voorwaarde voor een doelmatig afhandelen der openbare aangelegenheden. Voorzeker schijnt de continuïteit in de actie traditioneel het erfdeel te zijn van het openbaar bestuur. Men maakt dit zelfs courant het verwijt te ver in de toekomst te zien, d.w.z. zijn gedrag vast te pinnen aan plannen op te lange termijn, alsof de verandering ging verlopen volgens een lineair model of een harmonieuze cyclus: 1985 wordt soms opgeofferd aan het jaar 2000. Begrip van tijd echter, en vooral begrip van duur, is geen zaak waaraan de politieke overheid onverschillig voorbij kan gaan.

Wie zou er kunnen twifelen aan het belang van deze bekommernis in een politiek systeem waarin de stabiliteit van de regering door de analisten van het regime geprezen wordt als haar voornaamste eigenschap, waarin de formule «*legislatuurregering*» en «*legislatuurcontract*» regelmatig als zeer gelukkige technieken worden voorgesteld. Overigens kan geen enkele regering, zelfs geen revolutionaire of anarchistische, het zich veroorloven niet te blijven bestaan. De publieke opinie is niet rijp voor al te veelvuldige wisselingen; de economische en sociale structuren zouden die moeilijk verdragen; de staat zelf, wiens primordiale taak bestaat in het behoud van het leven en de samenhang van de sociale groep, loopt gevaar in structuren en werkingsmodaliteiten verstoord te worden. Met andere woorden: de politieke overheid moet besturen om te blijven bestaan.

Bij het leiding geven aan de openbare zaak dient ook de inbreng van de *wetenschap* in overweging genomen. Men heeft even in een opwelling van vrees of bewondering kunnen spreken over het complot der technocraten en alleenheersers van allerlei pluimage, een soort verlichte despoten, die, uitgaande van een analyse of wetenschappelijke kennis der samenleving, hun gedrag en doelstelling aan deze samenleving wilden opleggen. Als er al sprake is van complot, dan is dit niet nieuw. Reeds in het midden van de 18e eeuw rekenden Montesquieu, Rousseau of Quesnay tot hun wensen niet alleen een deskundig en besluitvaardig openbaar bestuur, maar ook een «*gouvernement de raison*». En het voornaamste instrument van de overheid om haar rationaliteit te bewijzen is het openbaar bestuur zelf. Men behoeft niet te onderstrepen dat de politieke actie niet langer behoort tot het terrein van het irrationele, het emotionele, tot het terrein van de abrupte beslissing, zoals men dit nog veinst te geloven. Meer en meer gebruikt de moderne staat de wetenschappelijke besluitvormingsmethoden. Want, zoals E. Pouillet erop

gewezen heeft, is de vooruitgang in kennis voor de staat het meest geëigende instrument tot oplossing van zijn problemen; bovendien dient deze vooruitgang ook tot het ontdekken van nieuwe problemen, nieuwe oogmerken en nieuwe politieke vraagstukken waaraan de staat het hoofd zal moeten bieden. In zekere zin roept het moderne openbaar bestuur evenveel politieke problemen op als het oplost en, paradoxaal genoeg, deze politieke problemen vinden in de moderne staat geen blijvende oplossing, tenzij door een analyse van wetenschappelijke aard die de neiging vertoont aan deze problemen hun aanvankelijke politieke kracht te ontnemen.

Het besef van *doelmatigheid* mag bij het behandelen der publieke zaak niet worden verwaarloosd. Dit is de wezenlijke bekommernis van het openbaar bestuur: omdat het de openbare dienst bij uitnemendheid is, is het onderworpen aan de wet van doelmatigheid die het zowel zijn doelstellingen als zijn actiemiddelen voorschrijft.

Maar ook de politieke overheid ondervindt elke dag dat een doelmatige actie de voorwaarde is voor haar rechtmatig bestaan. De kwaliteit van de dienst die zij verleent, de heldere kijk waarvan zij blijk geeft bij de voorbereiding van de toekomst, de geschiktheid die zij toont in het beheersen van haar functies, kwalificeren de overheid in de ogen van de burger heel wat beter dan haar oorsprong of de modaliteiten van haar aanstelling; en het gedrag dat zij kan aannemen — dit van de luie, onhandige en zelfs oneerlijke zaakwaarnemer — diskwalificeert haar sterker dan het aanwenden van electorale procédés ter beteugeling van een dergelijke houding.

In een maatschappij waarin de burger zijn vrijheid affirmeert als evenzovele schuldvorderingen op de staat: heb ik geen recht op arbeid, op progressie van de economische groei, op familiale en sociale zekerheid, op schoonheid en zuiverheid van het landschap, op veiligheid op de weg, op kwaliteit van de televisie..., in één woord op de toewijzing van het Schone, het Goede en het Ware? — wordt de wanbetaler zonder deernis uitgebannen.

In die omstandigheden en bij een dergelijke inzet is het niet te verwonderen dat de politieke overheid de neiging bezit om te besturen en om doelmatig te besturen.

Vandaar de oprichting, buiten het eigenlijke administratieve milieu, van organen waaraan de staat niet aarzelt grote sectoren van het economische, sociale en culturele leven toe te kennen. Vandaar ook de oprichting van nieuwe departementen of staatssecretariaten met de niet geveinsde bekommernis om te tonen dat bepaalde belangen de overheid bijzonder ter harte gaan.

De publieke opinie ziet dat goed. Als de regering een staatssecretariaat voor volkshuisvesting opricht, dan betekent deze institutionalisering dat het probleem voor haar een meer nadrukkelijke politieke dimensie heeft gekregen. Schaft men een secretariaat af, dan interpreteren de burgers dit als proef op de som van een gebrek aan belangstelling voor een zaak die van fundamenteel belang scheen.

De uitgedrukte reacties houden overigens geen rekening met de eeuwigdurendheid der administratieve diensten die deze taken uitvoeren.

Al deze elementen — feiten, tijd, wetenschap, doelmatigheidsbesef — rechtvaardigen de tendens van de politieke overheid om te besturen. Dat wil niet zeggen dat men besluit tot de depolitisering van deze overheid op middellange termijn. De technocratische illusie is op een sissert uitgelopen. De zuiver politieke problemen bestaan immers nog en hierop hebben de beschouwingen, die worden afgeleid uit de eisen van een goed beheer der openbare zaak, geen vat. Zonder te vergeten dat de zuiver politieke beslissingen nog bestaan, kan men stellen dat de politieke overheid, zelfs indien zij haar gehechtheid verkondigt aan de elementaire regels van het openbaar management, zelf niet steeds nauwlettend de lessen ervan toepast.

2. De politiek in het hart van het openbaar bestuur.

Indien de politieke functie wordt genomen in haar traditionele betekenis, die van Aristoteles en Cicero, en zich bijgevolg vereenzelvigd met de actie die op lange termijn en op beslissende wijze het leven van de staat aangaat, hoe is het dan mogelijk om niet aan te nemen dat het openbaar bestuur aan politiek doet?

Dat men de betekenis der woorden niet verkeerd versta! Het gaat hier over de « politica ». Om in dit geval de handiger en minder dubbelzinnige Angelsaksische terminologie te gebruiken waarin het onderscheid wordt gemaakt tussen « policy » en « politics »: het openbaar bestuur moet zich het eerste tot taak rekenen zonder noodzakelijkerwijze op het tweede als actiemethode beroep te doen.

Ook hier vergist de burger zich niet. Voor hem is het openbaar bestuur wellicht niet de motor maar zeker de hefboom der politieke actie. De « innerlijke keuken » van de overheid, de hiërarchische relaties tussen diensten, vervagen in zijn ogen bij één feit: de monolitische verschijningsvorm van de staat. Waarom zou hij anders aan de postmeester, de controleur der belastingen, en zelfs aan de ambtenaar van de regie der elektriciteit het vaderschap of in ieder geval de medeverantwoordelijkheid toeschrijven voor de besluiten waarvan hij weet dat ze aan de top van het regeringsapparaat genomen zijn? De solidariteit van

de publieke autoriteiten in de actie die zij voeren, is geen ijdel woord. Het gezond verstand van de burger is niet bezijden de werkelijkheid.

Eerst en vooral wortelt het openbaar bestuur in de politieke samenleving. Webers analyse van een bureaucratie die onverschillig is voor de belangen en waarden die door de politieke samenleving worden verdedigd, schijnt in dit opzicht niet te vertrouwen. Ongetwijfeld voegt de staatsbureaucratie zich in feite naar verschillende regimes en filosofieën; ongetwijfeld heeft zij ook de gewoonte om alle stormen te trotseren, zodat een eenvoudige regeringscrisis of de civiele of militaire staat van beleg haar niet diepgaand schijnt te raken. Maar wat bewijzen deze ervaringsgegevens, tenzij dat het openbaar bestuur geen parasiet is van de staat en dat iedere politieke samenleving, met welke structuren of functioneringswijzen zij ook is uitgerust, op de diensten van dit bestuur is aangewezen.

Het openbaar bestuur dat blijft, terwijl regeringen gaan, is grondig doordringbaar door het omringend politiek milieu of, om een modeuitdrukking te gebruiken: *het leven van het openbaar bestuur wordt geconditioneerd door de politieke omgeving.*

Er is meer. Het openbaar bestuur is verplicht aan politiek te doen. « Doelen kiezen op grond van de middelen, middelen toewijzen voor doelen, kosten en baten berekenen, behoeften selecteren en er op die wijze aan beantwoorden dat de huidige bevrediging ze niet dramatischer maakt op langere termijn, wat is dat anders dan stof voor een politiek ? », schreef Georges Burdeau en hij voegde eraan toe: « in al deze zaken kunnen de politieke organen slechts intenties formuleren, het werk wordt door het openbaar bestuur gedaan ».

Voor het beeld van het openbaar bestuur dat geen problemen kent, omdat het zich tevreden stelt met de getroffen besluiten die voor deze problemen een oplossing willen zijn, komt stilaan het beeld in de plaats van een dienst die de problemen opspoorde, deze ontdekt en ze oplost voor ze uiteenspatten. « Ook besturen is voorzien » zoals Marcel Waline heeft gezegd...

Het openbaar bestuur dat « geen gedachten » heeft, omdat het slechts de arm is van het politiek gezag, maakt geleidelijk aan plaats voor een geheel van diensten dat denkt, concipieert, hypothesen, thesen en synthesen uitwerkt.

Bij de voorstelling van een openbaar bestuur dat « zonder contacten » leeft omdat het de gewoonte heeft aangenomen zich enkel de bewegen op het terrein van de ambtelijke uitvoering, voegt zich een ander beeld: een openbaar bestuur dat beraadslaagt, argumenteert, verklaart en overtuigt.

Men geeft toe dat de actie van zo'n prospectief, creatief en democratisch openbaar bestuur de meest wezenlijke verwante trekken vertoont met die van de politieke actie.

Wellicht is er in dit schema geen plaats voor een openbaar bestuur dat « beslist ». Waar wat is beslissen ? Indien dit het op militaire wijze nemen, formuleren en meedelen van besluiten is, dan beslist het openbaar bestuur ongetwijfeld niet. Maar indien het integendeel deelnemen is aan het grootste deel van het besluitvormingsproces, indien het is maatregelen nemen om de beslissing uitvoerbaar te maken, rationaliteit en opportuniteit ervan expliciet aantonen, doelmatigheid en rendement nagaan, dan heeft het openbaar bestuur een belangrijk aandeel in de politieke besluitvorming.

Hoewel er geen politiek bestaat zonder punctuele beslissing — op een gegeven moment op een gegeven plaats door een welbepaalde persoon — zou deze zich er ook niet kunnen toe beperken. Het is eerder een actie die men voert, ontwikkelt en voortzet. Kunnen alle kunstmatige hinderpalen die men opricht tussen beslissing en uitvoering stand houden tegen de zo gerechtvaardigde opmerking van Henri Buch : de uitvoering is de toetssteen van de beslissing ? Het is m.a.w. het openbaar bestuur dat achteraf en door een dagelijks uitgevoerde actie de eertijds door de politieke overheid genomen beslissing rechtvaardigt. Het is ook dit bestuur dat de beslissing ontkracht en in diskrediet brengt door in contact met de werkelijkheid het bewijs te leveren dat deze onuitvoerbaar, verkwistend en inopportuun was. Gaat het dan om een instelling die zich hult in een houding van slimme neutraliteit ?

II. DE VERANTWOORDELIJKE POLITIEKE OVERHEID.

In de actie zijn politiek en openbaar bestuur met elkaar verbonden. Deze gelijkenis in functie mag nochtans niet leiden tot een verzwinden van de verantwoordelijkheid : het past dus in herinnering te brengen welke aan ieder van beide eigen is.

1. *Een verantwoordelijke politieke overheid.*

De regeringsoverheid ontleent haar gezag aan een investituur die zij gekregen heeft van de publieke opinie ; deze laatste ontnemt haar dit ook hetzij rechtstreeks door de uitslag der verkiezingen, hetzij, hetgeen minder zelden voorkomt, door tussenkomst van de wetgevende kamers.

Zij wordt dus fundamenteel van het openbaar bestuur onderscheiden door haar statuut ; dit laatste ontleent zijn voorrechten slechts aan de regering van de staat : het feit dat dit bestuur blijft, vindt blijkbaar slechts zijn weerga in het feit dat het niet verantwoordelijk is voor

de publieke opinie ; de uitvoerende macht dient verantwoording af te leggen voor het optreden der administratieve diensten.

Niettegenstaande het dooreen lopen der functies dient de politieke verantwoordelijkheid der regering met kracht te worden bevestigd.

In aansluiting op dit dooreenlopen der politieke en administratieve functies kan er geen sprake zijn de verantwoordelijkheid van de politieke overheid op één lijn te stellen met die van het openbaar bestuur. Dit zou het niet verantwoordelijk zijn van de regering wettingen, terwijl de uitvoerende macht de verantwoordelijkheid van alle politieke en administratieve taken op de rug schuift van het openbaar bestuur en zich verschuilt achter een voorzichtig anonymaat.

De praktijk wijst uit dat deze bewering juist is voor wat betreft de autoritaire regimes. Deze huldigen dergelijke beginselen : de zwakke neigingen tot autonomie waarvan het openbaar bestuur blijk geeft, worden in de kiem gesmoord en op hetzelfde ogenblik worden ook de getroffen beslissingen onder de dekmantel van de administratieve techniek geschoven.

Deze houding is niet aanvaardbaar in een politiek en administratief bestel dat op de democratie gebaseerd is. In een samenleving van vrije mensen met culturele, economische en sociale rechten moet de op de toekomst gerichte actie gepaard gaan met een politieke controle van de publieke opinie.

De modaliteiten van de controle op de actie van de regering kunnen verschillen. Maar het beginsel kan niet worden aangevochten : de regering is voor de publieke opinie verantwoordelijk voor alle politieke en administratieve taken die onder haar leiding worden vervuld.

2. Een verantwoordelijk openbaar bestuur.

Moet de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur op dezelfde wijze geaffirméerd worden ? Positief-rechterlijk is het antwoord kort en eenvoudig. De politieke verantwoordelijkheid (2) van het openbaar bestuur kan erbij betrokken zijn, maar deze onderscheidt zich ongetwijfeld in procedures, voorwerp en resultaten.

Het openbaar bestuur legt niet rechtstreeks verantwoording af tegenover de publieke opinie, maar het is wel langs de regering om verantwoordelijk voor zijn daden tegenover het parlement en zijn collaterale organen.

De bevoegde minister interpelléren of hem een parlementaire vraag stellen over het voeren of nalaten van een actie door het openbaar bestuur zal wellicht een eigenaardige omweg en ondoelmatige werkwijze

(2) Vermeld moet ook worden de jurisdictionele verantwoordelijkheid waaraan het openbaar bestuur zich blootstelt. De onvolmaaktheden op dit gebied als traagheid, foutieve uitvoering, wettelijke regeling, zijn maar al te bekend.

schijnen : het debat wordt gevoerd in afwezigheid van de voornaamste betrokkene en wordt afgehandeld in de gebruikelijke context van de betrekkingen tussen meerderheid en oppositie.

Maar elk systeem dat ertoe leidt om rechtstreeks en fundamenteel de politieke verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur erbij de betrekken, vervalst in feite de regels zelf van het institutionele spel. Dat is iemand in het geding brengen die zich niet kan verdedigen, iemand straffen die geen veroordeling verdient ; het betekent ook onherroepelijk nemen van ernstige maatregelen die de eer raken van openbaar bestuur en ambtenaren. De regering die door het parlement wordt afgekeurd ingevolge een discussie door beide partijen, bezit de mogelijkheid het debat op straat te voeren en aan de publieke opinie te vragen de knoop door te hakken. Zij vertrekt, als zij wordt verslagen en zet haar taak voort, als zij wint. Dit is geenszins het geval met het openbaar bestuur ! Zelfs de in de politiek toch traditionele perspolemieken worden het op deontologische gronden ontraden. Het is duidelijk dat het niet met gelijke wapenen strijdt en dat in dit systeem er enkel sprake kan zijn van een *indirecte politieke verantwoordelijkheid*.

De verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur is zonder enige twijfel van politieke aard, vermits zijn activiteit het ook is. De controle die op zijn daden wordt uitgeoefend, zou dus niet beperkt moeten blijven tot een zuiver juridische controle van overeenkomst en gelijkvormigheid. De opportuniteit van een maatregel zou rechtstreeks in het geding gebracht moeten kunnen worden ; ook de resultaten zou men moeten kunnen beoordelen : dat men de procedures respecteert, wil nog niet zeggen dat de maatregel doelmatig is. Waar het openbaar bestuur verantwoordelijk is, is ook de regering erbij betrokken. Een openbaar bestuur dat gehouden is aan de eisen van de continuïteit kan zich niet aanpassen aan het eertijds geldende spoils system in de V.S., noch aan de dubbelzinnige situatie van de franse ambtenaar-afgevaardigde in de juli-monarchie. Is de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur ernstig bij de zaak betrokken ? Het is de uitvoerende macht, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de publieke opinie, die maatregelen moet nemen voor een betere discipline bij de mensen en een betere organisatie van de diensten. In een dergelijke administratie vinden daarentegen geen collectieve aanstellingen of ontslagen plaats.

Op het terrein van de wetenschap der politiek kan het antwoord wellicht iets anders klinken. Is het inderdaad nog mogelijk zonder blikken of blozen het dogma, om niet te zeggen de mythe te aanvaarden van de quasi-onverantwoordelijkheid van het openbaar bestuur ? Kan het « administratief gezag », zoals H. Chardon het in 1902 meende, zich nog

bewegen op het terrein van de onverantwoordelijkheid, als het beladen is met politieke functies ?

Het antwoord is eenvoudig. Het openbaar bestuur dat geen macht is in de juridische zin van het woord, is het toch sociologisch gezien : het heeft een greep op individuen en gemeenschappen. Zijn verantwoordelijkheid zal dan ook niet van juridische aard zijn — tegenover de kamers noch tegenover de rechtbanken — maar het is eerst en vooral een morele (ieder ogenblik zal het voor zichzelf de balans opmaken) en vervolgens een sociale verantwoordelijkheid (het zal verantwoording afleggen tegenover de publieke opinie over het goed gebruik van mensen en middelen die het zijn toevertrouwd).

Is het een vrome wens over een dergelijke verantwoordelijkheid te spreken, terwijl het ontbreken van verplichte procedures en sancties in het oog springt ? Of is het eerder een dwingende eis, zonder weerga noch voorbehoud, althans voor die ambtenaren die gevoelig zijn voor morele veroordelingen van parasitisme, immobilisme, nalatigheid of verspilling en die goed weten dat het oordeel van de goed ingelichte publieke opinie vaak snel, waar en bijna onuitwisbaar is ?

Om het maar bij de zwaarste sancties te houden, volstaat het vast te stellen dat de verdwijning van een openbare dienst slechts zelden het resultaat is van een rechtsbesluit, veeleer is dit de vrucht van een politieke maatregel die het soms vage, soms levendig uitgesproken oordeel van de publieke opinie over die dienst bekrachtigt. De sanctie is wel niet juridisch, maar toch niet minder krachtig. Moet men overigens niet wensen dat het openbaar bestuur geregeld een inventaris van zijn diensten opmaakt ? Dan zou het concreet getuigen van zijn verantwoordelijkheidszin door, niettegenstaande druk van alle aard, over te gaan tot het afschaffen van nodeloze instellingen, uitwassen en structuren, die omwille van een wijziging der oogmerken niet meer aangepast zijn.

3. Een versnipperd openbaar bestuur dat verantwoordelijk is.

De verantwoordelijkheid der parastatale instellingen dient bijzonder benadrukt te worden. Sociologisch gesproken is de eenheid van het openbaar bestuur een mythe. Het beeld van het verdeelde rijk schijnt hier beter te passen. Zonder die onmogelijke en ondoelmatige eenheid te willen nastreven, is het toch tijd institutionele formules uit te denken die, met respect van de bestaande autonomie, toch zullen zorgen voor de samenhang van het geheel en de correcte dienstverlening aan de gemeenschap.

Hier doen zich twee soorten problemen voor.

De eerste soort. Bepaalde openbare diensten schijnen te ontsnappen zowel aan de direct politieke controle als aan de controle die wordt

uitgeoefend via de actie en de begroting van de verantwoordelijke ministers. De voorgedijmechanismen die zijn ingesteld om de controle te verzekeren over de organen van openbaar nut, blijken gebrekkig: de aard der gebruikte nasporingsprocédés, de zwakheid of vreesachtigheid van bepaalde controleurs, de in deze instellingen aanvaarde werk- en discussie-methoden, de politieke dekmantel ook van gebreken en overtredingen, dit alles moet eens grondig worden nagegaan. Het occasioneel gebruik van uitzonderlijke controlemethoden zoals de parlementaire enquête, versterkt de mening dat de overheid in de meeste gevallen ervan afziet om op te treden.

Men zal stellen dat de politieke verantwoordelijkheid niet geheel verdwenen is, omdat de raden van beheer der parastatale instellingen gedeeltelijk zijn samengesteld uit vertegenwoordigers der politieke en syndicale krachten. Waar de beheerders vandaan komen is van weinig belang. Het gaat om de vraag tegenover wie ze verantwoordelijk zijn. Het antwoord op deze vraag is niet moeilijk: in de praktijk tegenover niemand.

De voorbereiding van de toekomst vergt dat de mechanismen van toezicht over de parastatale instellingen grondig worden herzien. Hun autonomie is gerechtvaardigd. Hun algehele vrijstelling van politieke controle is het niet.

Het tweede probleem kan als volgt worden uitgedrukt. Openbare dienst en particuliere onderneming waren aanvankelijk niet gemaakt om met elkaar overeen te komen. Vandaag de dag zijn niettemin steeds meer aan elkaar gebonden. Ofwel is de particuliere onderneming niet meer in staat te blijven bestaan zonder de hulp, de aansporing of de deelname van de staat; ofwel schuift het openbaar bestuur een deel van zijn taken af op de particuliere belangen; ofwel, meer in het algemeen, houden particuliere en publieke instellingen rekening met de economische en sociale interpenetratie van hun activiteiten: de index ondervindt evenzeer de weerslag van een verhoging van de telefoontarieven dan van de stijgende prijs van groente en fruit.

Zet de toenadering die ontstaat tussen hun oogmerken, methoden, bronnen en activiteiten, er niet toe aan naar een grotere identiteit van hun structuren streven? En wie structuren zegt, denkt niet alleen aan de vorm der beleidsorganen, maar ook aan de modaliteiten van de controle, aan de vorm van begrotingen en rekeningen opmaken, aan de systemen van participatie in het beheer.

Men moet een nieuwe bepaling vinden voor de wetten van de publieke dienstverlening, die in het begin van de eeuw de bestuursdeskundigen zo dierbaar waren en ook zo praktisch vooral door hun algemeenheid en hun toepassing op alle overheidsdiensten. Zij dragen wellicht niet

meer de naam van continuïteit en belangeloosheid, maar veeleer van verandering, rendement, democratische controle, medezeggenschap der bestuurden. Deze nieuwe wetten zouden het elementair juridische kader moeten vormen waarin iedere dienst zou worden opgenomen die door de overheid of door haar tussenkomst wordt opgericht, gecontroleerd, gesubsidieerd of geholpen wordt.

1985 hangt af van het vinden en toepassen van deze nieuwe wetten van de openbare dienstverlening.

4. Een verantwoordelijk openbaar ambt.

Politiek en administratief verantwoordelijke instellingen hebben mensen nodig die politiek en administratief verantwoordelijk zijn. Deze bewering doen schijnbaar afbreuk aan alle tradities van een openbaar ambt dat, naar het voorbeeld van het Franse en Engelse model, met veel genoegen zijn neutraliteit bevestigt. Daar is niets van aan.

De ambtenaren die tot taak hebben plannen voor de toekomst uit te werken, daarbij rekening houdend met de heersende sociale waarden, moeten mensen zijn die hun politieke verantwoordelijkheid beseffen. Zowel overheid als publieke opinie zouden hun een rechtmatig verwijt mogen maken over hun intellectuele houding van neutraliteit die zou grenzen aan een ontoelaatbare onverschilligheid, luidheid en passiviteit.

De staat kan niets doen met conformistische technocraten of brave bureaucraten.

Ongetwijfeld behoort het tot de deontologie en de discipline grenzen af te bakenen voor de politieke actie der ambtenaren. Maar men moet zich met Robert Catherine verheugen over het feit dat de Staat mensen in dienst heeft die in hun beroep een supplementaire reden vinden bij te dragen tot de verjonging der openbare instellingen.

Dat betekent niet de deur openzetten voor een gepolitiseerd openbaar bestuur d.w.z. een dienst waar de politieke groeperingen de baantjes en gunsten onder elkaar verdelen. Het is integendeel de weg naar een openbaar bestuur dat bewust is van zijn taak en zijn politieke verantwoordelijkheid.

De onderlinge afhankelijkheid der politieke en administratieve functies evenals de aard van hun respectieve verantwoordelijkheden beletten een analyse van hun betrekkingen in termen van competitie. Nu dient men zich toe te leggen op de bepaling der instellingen die zullen bijdragen tot het voortzetten van de samenwerking tussen overheid en openbaar bestuur.

B. De politieke en administratieve instellingen.

Functies moeten worden veilig gesteld in solidariteit. Maar de samenwerking kan van functioneel ook organisch worden ; zij doet zich dan gelden in een institutioneel systeem dat de interdependentie van politiek en administratie in de hand werkt.

Instellingen worden opgericht. Aan de ene kant willen deze instellingen het isolement bestrijden van overheid en openbaar bestuur en daarom breken zij de kunstmatige hekken af die men tussen beide poogt op te richten. Aan de andere kant doen zij alles om te strijden tegen de inlijving van de ene gesprekspartner door de andere en wijzen ieder systeem af dat de gemakkelijke maar verarmende monoloog in de plaats stelt van de dialoog.

Dan is er sprake van samenwerking, wederzijdse aanvulling, verbondenheid in het uitoefenen van gezamenlijke verantwoordelijkheden en geenszins van wantrouwen, schokken en conflicten.

I. HET SYSTEEM.

1. De alternatieve mogelijkheden.

De alternatieve mogelijkheden voor de overheid zijn eenvoudig ; samenwerking of scheiding der machten, autonomie of centralisatie, economische en sociale democratie of politieke democratie.

Een eerste alternatief doet zich voor. Behoort het openbaar bestuur tot een samenleving die opteert voor een samenwerking der politieke machten ?

Met een wordt dan de solidariteit tussen regering en openbaar bestuur bevorderd. In het aldus opgerichte systeem hebben de wetgevende kamers inderdaad geen actie uit te oefenen via impulsen op het openbaar bestuur. Het parlement schuift grotendeels zijn taak van toezicht op de regering af ; de controle over het openbaar bestuur ontsnapt het parlement in ruime mate. Bovendien is de regering geneigd om systematisch haar diensten te dekken. De minister richt, in plaats van de onontbeerlijke schakel te zijn voor de parlementaire controle op het openbaar bestuur, in werkelijkheid een scherm voor een dergelijk toezicht op. Omdat hij met de leidinggevende taak bekleed is, is hij dan ook niet solidair verantwoordelijk voor de slechte uitvoering ?

De politieke en administratieve realiteit is heel anders in een systeem van scheiding der machten, waarvan het presidentieel regime in de V.S. een voorbeeld is. Het openbaar bestuur is niet alleen ondergeschikt aan de richtlijnen van de regering maar ook aan de vooral budgettaire besluiten van het Congres, waartegen het niet beschermd wordt door

het « politieke beschuttende scherm » van de regering ; m.a.w. het openbaar bestuur is een terrein van botsing tussen twee politieke machten en geen bevoorrechte partner van een van beide.

De werkelijkheid zou geheel anders zijn in een systeem van vermenging der politieke machten, zoals dat van de socialistische landen. De autonomie van het openbaar bestuur is er tot nihil herleid ; zoals M. Puget opmerkt, is het hele openbaar bestuur onderworpen aan de partij en moet haar doelstellingen dienen. Men is het erover eens dat hier geen sprake meer is van een onderlinge afhankelijkheid tussen regering en openbaar bestuur, maar veeleer van een wijze van inlijving der administratieve diensten door de overheid, die op haar beurt onder de suprematie staat van de ene en enige partij.

Ziehier de schets van een tweede alternatief. Behoort het openbaar bestuur tot een maatschappij die een ruime autonomie toekent aan de politieke basisgemeenschappen ? Dan wordt hierdoor meteen op het niveau van deze eenheden de vermenging van de administratieve en politieke taken aangemoedigd.

Het ijdele van debatten over de vraag of de gemeenten of agglomeraties van gemeenten politieke gemeenschappen vormen of slechts technische, zogenaamde administratieve bevoegdheden bezitten, is reeds menigmaal aan de kaak gesteld : het zijn tegelijkertijd politieke en administratieve organen. Wat een verschil met de situatie in een gecentraliseerde staat ! Deze laatste vervult alle politieke leidinggevende taken ; de lokale besturen, al behouden die ook een ruime autonomie, zijn slechts in staat deze uit te oefenen op het terrein van de technische uitvoering van richtlijnen die van boven komen : afgezonderd in de rol van eenvoudige administratieve arrondissementen, verliezen zij ditmaal elke politieke functie.

Een derde alternatief kan zich voordoen : indien aan de bestaansvoorwaarden is voldaan van een politiek regime dat verwantschap vertoont met de economische en sociale democratie, wordt terzelfdertijd aan het openbaar bestuur een specifieke plaats toegewezen. De autonomie komt in het gedrang : voor sociale groepen gespecialiseerde diensten rijzen op en beconcurreren zijn actie ; de vertegenwoordigers van professionele groepen worden als doorgewinterde ambtenaren verbonden aan de leiding en zelfs het beheer van deze diensten ; de voorkeur voor de mechanismen van collectieve onderhandeling en de procedures van een consultatief openbaar bestuur versterkt nog de neiging der politieke, economische en sociale krachten om hun stem te laten horen en hun wil op te leggen. Deze interferenties hebben hun weerslag op op de werkgewoonten van een openbaar bestuur dat meestal is opgericht in een democratie van vrije meningsuiting. Deze wordt eerder opgevat

als een systeem waarin het toekomt aan de publieke opinie, in haar algemeenheid genomen en zich uitdrukkend via eigenlijke politieke groeperingen, niet om de wil van tegenstrijdige groepen op te leggen, maar om een keuze te maken uit de meest algemene opties van de regering. Aan de ene kant een openbaar bestuur dat betrokken is bij de discussie en de actie in samenwerking met de politieke en sociale krachten; aan de andere kant een onpartijdige, geïsoleerde scheidsrechter die van de samenleving slechts niet-georganiseerde individuen of de algemene opinie kent.

Zoals men ziet modelleren de antwoorden op deze vragen a priori een type van openbaar bestuur en vooral een type van betrekkingen tussen openbaar bestuur en politieke overheid. Afhankelijkheid en samenwerking der machten zijn van deze keuzen afhankelijk.

2. De dwingende eisen.

Dergelijke keuzen dienen te worden gemaakt, rekening houdend met de mensen en instellingen in het België van 1973 en zo mogelijk van 1985. Aldus doen zich eisen voor die beletten te redeneren vanaf een tabula rasa, zonder zich te bekommeren over wat historisch gegroeid is.

Men moet aannemen dat de Belgische staatsinrichting niet het procédé kent van de strenge scheiding der machten, een ruime autonomie verleent aan gemeenten en gewesten, een belangrijk actieterrein openlaat voor provincies, gemeenten, agglomeraties en federaties van gemeenten en evolueert in de richting van een economische en sociale democratie.

De elementen voor een nieuwe samenwerking tussen politieke en administratieve functies en instellingen zijn aldus samengebracht. De voornameste onbekende die blijft, is de vraag in welke mate de inrichting van de gewestelijke autonomie zal worden voortgezet.

Men weet inderdaad dat in een bestel dat, in welke vorm dan ook, verwant is aan het federale model, besturen ontstaan op het niveau der samengevoegde gemeenschappen maar vooral op dat van de centrale staat; gewoonlijk behouden deze besturen een grote onafhankelijkheid tegenover het politiek gezag.

De instelling van cultuurraden is in dit opzicht verhelderend. Ziedaar wetgevende vergaderingen der culturele gemeenschappen die ieder voor zich en met uitsluiting van de nationale wetgever, normen gaan uitwerken voor de culturele actie. Nochtans niet beschikkend over een eigen uitvoerend orgaan, zullen zij voor de verwezenlijking van hun respectief beleid een beroep moeten doen op de eventueel ontdebeldde nationale overheidsdiensten; het is ook het nationaal parlement dat de verantwoordelijkheid zal moeten nagaan van de ministers bij de uitvoering van de aanvankelijk door de cultuurraden uitgewerkte normen. Zal het

openbaar bestuur, tegenover een aldus verdeeld politiek gezag, niet geneigd zijn blijk te geven van zijn autonomie? Is de dienaar van twee meesters dikwijls niet het meest onafhankelijk?

Vraagtekens blijven dus bestaan over de juiste aard der dwingende eisen van het institutioneel systeem; zij houden reeds een zekere tijd de aandacht der verschillende regeringen gaande.

Toch tekent zich niettemin een vrij duidelijke conclusie af. Het openbaar bestuur doet aan politiek zonder het te weten, eerst functioneel en vervolgens organisch. En het Belgisch politiek en administratief systeem bevordert de actie van een openbaar bestuur dat geheel geconditioneerd wordt door het politieke milieu waarin het leeft en handelt.

II. DE WERKING.

De voorwaarden voor een harmonieuze samenwerking tussen politieke overheid en openbaar bestuur zijn zowel op functioneel als organisch vlak aanwezig. Wil dit zeggen dat een dergelijke samenwerking zonder moeilijkheden verloopt? Het schijnt van niet. Zonder de werkelijkheid al te zwart af te schilderen, moet men blijkbaar de balans opmaken van de problemen die rijzen uit de wederzijdse aanvulling der politieke en administratieve functies; ook dienen de mechanismen te worden opgesomd die voor een betere samenwerking tussen politieke overheid en openbaar bestuur zouden kunnen zorgen.

1. *De spanningen.*

Het aanblijven van de regering kan op -ieder ogenblik opnieuw bekeken worden; het bestaan van bestuur en ambtenaren lijkt integendeel eens en voorgoed verzekerd. De samenwerking tussen deze machten, zo verschillend van statuut en zo gelijkend in functie, kan niet anders dan reële moeilijkheden met zich meebrengen. Eerst doen zich spanningen voor. Zelfs indien deze een stukje dagelijks leven in de instellingen zijn, dan vertonen zij in dit geval toch een bijzondere scherpte. Staat hierbij niet terzelfdertijd op het spel: mensen en structuren, denkgewoonten en werkmethoden, krachten die inherent zijn aan het openbaar bestuur en belangen die erbuiten vallen...?

Deze spanningen uiten zich hoofdzakelijk in termen van concurrentie; men zal bv. vaststellen dat departementen, kabinetten, lokale besturen, parastatale instellingen, raadgevende organen, om niet te spreken van politieke partijen en beroepsverenigingen, allemaal dezelfde dossiers aanleggen over dezelfde problemen. Ieder benadert waarschijnlijk het probleem onder zijn eigen gezichtshoek en terecht, maar wat een verlies aan tijd en energie voor het gelijktijdig uitwerken van objectieve gegevens als basis voor stellingnamen en beslissingen!

Deze concurrentie komt vooral voort uit een ontoereikende evaluatie van de officiële informatie. Moet men denken dat de informatica morgen een oplossing brengt voor al deze problemen en nogmaals de welbekende formule herhalen : informatie is macht ? Verdienen institutionele oplossingen de voorkeur, die het openbaar bestuur in staat stellen zijn « dossier te openen » voor hen die tot taak hebben het te leiden, te controleren, te beïnvloeden of aan diens actie onderworpen te zijn en dit alles zonder overdreven wantrouwen van weerskanten ? De spanningen moeten op dit niveau worden opgelost. Anders monden ze van het terrein van de concurrentie waar ze ontstaan zijn, uit op dat van de rivaliteit. Het komt er niet meer op aan hetzelfde te doen als de ander maar het te doen in zijn plaats. Vandaar het ontstaan van informele groepen zonder enig juridisch houvast, maar met reële verantwoordelijkheid op politiek en bestuursmatig vlak.

Vandaar ook een « neutralisering » van het openbaar bestuur en van de krachten waarmee het in competitie treedt ! Zo plaatst het achterhouden van informatie door het gedecentraliseerd bestuur de voogdij-administratie in de onmogelijkheid om correct haar rol te vervullen.

2. De weerstanden.

Ook weerstanden ontstaan. Het gespan regering-openbaar bestuur loopt niet steeds gelijk is. Impulsen, van waar ook afkomstig, hebben niet steeds een onmiddellijk effect ; de initiatieven van de een worden door de ander niet begrepen ; de instellingen die zijn opgericht om voor samenwerking te zorgen, sorteren niet in alle gevallen het verwachte weldadig effect.

Aan de toekomst der interministeriële coördinatie-organen kan niet stilzwijgend worden voorbijgegaan. Hun taak is duidelijk : voor eenheid van actie zorgen en voor harmonisatie van beleidslijnen en beheerstaken die door de verschillende ministeries zijn aanvaard. Hun middelen zijn veelvoudig : die gaan van de persoonlijke rol die de eerste minister en zijn diensten spelen tot de dialoog van de minister met de hem toegevoegde staatssecretaris en via de oprichting van interministeriële comités.

Maar hebben de analyses van Roland Drago niet aangetoond dat deze vergaderingen in bepaalde gevallen getuigen van een enigszins pathologische polysynodie ? Zonder dan nog met de veronderstelling rekening te houden dat de coördinator eenvoudig in actor verandert en alle initiatieven in de grond boort van hen wier daden hij aanvankelijk alleen maar wilde harmoniseren. Alle comités van overleg hebben met deze verzoeking af te rekenen.

Dat de beslissing collegiaal ten doop wordt gehouden is nog geen teken van haar kwaliteit, zoals Catherine en Thuillier zeggen. Collegialiteit

is geen synoniem voor samenhang, maar vaak een bron van immobilisme. Twee verschijnselen doen zich voor. De coördinatie doodt aan de ene kant de coördinatie, d.w.z. verstikt zichzelf door de ontwikkeling van haar diensten; aan de andere kant verliezen een aantal diensten of ambtenaren de gewoonte om alleen en zelfstandig te handelen. In beide gevallen mondt coördinatie uit op neutralisering.

3. *De schokken.*

Ook schokken doen zich tenslotte voor. Discussie maakt plaats voor een samenspraak van doven, samenwerking voor wantrouwen, samenhang voor distanciëring.

De conflicten tussen het kabinet van de minister en het personeel van het departement komen bv. voort uit een geestesgesteldheid waarvan de grote lijnen welbekend zijn. Waarom het ontkennen? Over het algemeen voelen de politici — de uitzonderingen bevestigen de regel — een zeker wantrouwen t.a.v. de ambtenaren, hetzij omdat zij vermoeden dat dezen hun richtlijnen niet correct uitvoeren, hetzij omdat zij hen ervan verdenken een aantal beslissingen te willen doordrukken onder het mom van het technisch karakter van het dossier, hetzij ook omdat zij er niet gerust in zijn in de administratieve diensten een bepaald aantal partijgangsters aan te treffen die geneigd zijn om zonder aarzeling hun actie te steunen, hetzij omdat zij hen ervan beschuldigen niet gevoelig te zijn voor de aspiraties van de levende krachten van het volk.

De ambtenaren van hun kant sturen privé de politici bepaalde verwijten toe; de formule van Montesquieu herhalend voor wie « de meeste ministers wel vol goede wil zijn maar niet weten hoe ze de zaak moeten aanpakken », staan sommigen, niet nodig te zeggen ten onrechte, erover verwonderd dat de politici niet steeds specialisten zijn; anderen kijken met enige wrevel naar de agitatie rond het kabinet en allen maken zich ongerust over de buitenmate grote groei van privé-diensten, politiek kabinet, technisch kabinet, particulier secretariaat...; meer fundamenteel vermelden zij het demoraliserend karakter van het politieke vacuum waarvoor zij zich geplaatst zien; zij hebben uiteindelijk het gevoel helemaal alleen in te staan voor het algemeen belang.

De fundamenten van een met overleg gevoerde actie zijn nog lang niet gelegd.

Het aldus geschapen en volgehouden klimaat heeft inderdaad een verlamdend effect op de actie. Nu eens negeert de minister weloverwogen hetgeen L. Armand « de administratieve hersenen » noemde, behalve voor het beheer der lopende zaken: het openbaar bestuur wordt buiten spel gezet voor de belangrijke problemen en zorgt voor de uitvoering der besluiten. Dan weer wil de minister, samen met zijn kabinet, de dagelijkse

problemen van het administratieve leven behandelen en laat de vrije hand aan zijn deskundigen voor het beleid van zijn departement; op en al behoudt hij een gereserveerd terrein van enkele problemen die het bestaan van de regering kunnen compromitteren. Ook tussensituaties doen zich voor, waarbij de minister zich tevreden stelt met kortsluiting te veroorzaken in de omloop van bepaalde dossiers door ze naar het kabinet te verwijzen of ze, omgekeerd, toe te vertrouwen aan enkele ambtenaren van wie hij « zeker » kan zijn. Het probleem is dan de coëxistentie, strategie en actie van twee cellen die beide met administratieve aangelegenheden bezig zijn.

Deze conflictsituaties die zich eertijds ontwikkelden in de binnenkamer van het politiek en administratief milieu, barsten nu uit op straat. Het overleg dat de overheid voert met haar economische en sociale gesprekspartners maakt de zwakheid van het mengsel minister-kabinet-openbare dienst bijzonder duidelijk: al naar het geval onderhandelt de minister alleen of met de leden van zijn kabinet of met de ambtenaren van zijn departement of ook soms met ambtenaren van andere departementen in wie hij vertrouwen stelt, ofwel zorgen alleen de ambtenaren voor het discussiewerk.

Vragen deze globale situaties, nu zij algemeen bekend geworden zijn, niet om een dringende oplossing?

4. *De scharnieren.*

Er kan blijkbaar geen schoktherapie worden toegepast die absoluut zeker voor een onmiddellijke genezing zou zorgen zonder mogelijkheid om te hervallen. Een hele waaier van verschillende remedies moet worden voorgesteld en afgewogen om deze moeilijkheden op te lossen.

Een eerste remedie schuilt in de toepassing der beginselen van management bij de behandeling der politieke en administratieve aangelegenheden. De dialoog kan inderdaad niet plaats vinden zonder een zekere organisatie van de samenwerkende partijen. Het is dus wenselijk dat de politieke gesprekspartner zich op de meest coherente en doelmatige wijze met structuren omringt. De opeenvolgende decoupages die de politieke overheid zo nodig bij elke regeringscrisis in de administratieve werkelijkheid meent te moeten uitvoeren, zijn verbijsterend. Zowel de openbare mening als de diensten begrijpen niet goed aan welke plotse leidende gedachte de in alle haast opgerichte nieuwe afdelingen beantwoorden, evenals de toewijzing van « grote » portefeuilles zoals die van voorzitterschap van een comité. Een rationale structuur van de grote lijnen van regering en haar diensten zou ongetwijfeld moeten worden opgelegd.

Er moet ook aan toegevoegd worden dat ook de administratieve gesprekspartner zich moet organiseren om een waardevolle partij te spelen in de dialoog : op het vlak van de structurering der administratieve diensten moet in ieder departement de samenstelling worden voorgesteld van een werkelijk secretariaat-generaal, dat een prospectieve cel vormt alle studie- en begrotingsdiensten, alsook de buitenlandse betrekkingen en wellicht ook de personeelsdienst verenigd zijn.

In het Belgische bestel is de secretaris-generaal dikwijls een geïsoleerd man. Sommigen gaan zo ver dat ze zeggen dat er slechts secretarissen-generaal zijn en geen secretariaten-generaal. Hoewel deze formulering in een aantal gevallen overdreven is, biedt zij toch het voordeel dat de secretaris-generaal in België ertoe gebracht wordt veeleer de rol te spelen van bufferstaat dan van scharnier tussen minister en openbaar bestuur. Waarom deze houding, tenzij omdat hij niet steeds de nodige instrumenten in handen heeft voor de uitvoering van het prospectief beleid van een departement en hij zich dan tevreden stelt met de coördinatie van de actie ?

Een tweede remedie bestaat erin te pogen verbetering aan te brengen in de werkmethode en in de dialoog tussen politieke overheid en openbaar bestuur. Aldus zou het wellicht niet meer nodig zijn dat de minister elke veertien dagen een directieraad voorziet om met zijn leidinggevende ambtenaren toekomstplannen en werkprogramma's uit te werken, de middelen daartoe nauwkeurig te bepalen en het goed verloop van de uitvoering na te gaan ? Het beeld van een minister die afgesneden is van zijn administratie en van een bestuur dat afgesneden is van zijn politieke chef zou dan wellicht niet meer gangbaar zijn.

Misschien moet men nog verder gaan in het aanwenden van remedies ? Moet men er zich met name door beschikkingen met statutair karakter niet op toeleggen de respectieve rol te bepalen van ministeriële kabinetten en ambtenaren-generaal ?

Sommigen aarzelen in dit opzicht niet de toepassing te eisen van de reglementaire beschikkingen die de beginselen bepalen van de samenstelling en werking der ministeriële kabinetten : een team van zeven leden zou geen inbreuk kunnen maken op de bevoegdheden van het openbaar bestuur, als het alleen bezig is met het behandelen « van de zaken die het algemeen beleid van de regering of de parlementaire werkzaamheden zouden kunnen beïnvloeden » en om « onderzoeken te doen en studies te verrichten die het werk van de minister vergemakkelijken ». Alle enquêtes tonen aan dat alle in die zin verzonden omzendbrieven en uitgevaardigde reglementen in het verleden zonder uitwerking zijn gebleven. Maar is het niet mogelijk terug te keren tot een grotere

orthodoxie en een juistere opvatting van de deontologie? Indien dat nodig is zou de zaak volgens sommigen geregeld kunnen worden langs wettelijke weg; om iedere verwarring te vermijden tussen uitgeoefende functies in een kabinet en in de diensten van het openbaar bestuur, zou zelfs een verbod kunnen gelden voor ambtenaren van hogere rang van het eerste niveau om dienst te nemen in een ministerieel kabinet.

Maar wellicht ontnemen de op dit terrein heersende gewoonten van de politieke overheid en de krachten die haar onderspannen eens te meer aan dergelijke voorstellen en beschikkingen alle doeltreffendheid. Men mag zich dus afvragen of het niet eenvoudiger is de moeilijkheid van uit een andere hoek aan te pakken en over te stappen op een statuut voor ambtenaar-generaal. Het schijnt een logische zaak specifieke rechten en plichten op te leggen aan hen die rechtstreeks tot taak hebben de politieke overheid van advies te dienen. De taak van de ambtenaar-generaal, die instaat voor de politieke stabiliteit van de administratieve opdracht door iedere minister te overtuigen van zijn loyaliteit, objectiviteit en staatsgevoel, zou op slag gerevaloriseerd worden. In dit perspectief moet prioriteit verleend worden aan het vinden van een statuut dat aan de hogere ambtenaren terzelfdertijd de waarborg zou geven van een veilige baan, van mogelijkheden om carrière te maken, van voldoende materiële voordelen en interessante vooruitzichten tot actie. Voorzag het politiek akkoord dat tot de meest recente regeringsvorming heeft geleid, overigens niet in het ter studie voorleggen van dit « statuut van de hogere administratie »?

Zonder gedetailleerd in discussie te treden over de modaliteiten van dergelijk statuut, is het toch relevant om de oogmerken die het zou kunnen nastreven, te vermelden.

Zonder enige twijfel is één gedachte overheersend: de hogere administratie zal haar rol niet behouden, indien zij er genoeg mee neemt haar beroepservaring en technische bevoegdheid ten dienste te stellen van de politieke overheid: deze zou zich overigens ten onrechte tevreden stellen met de diensten van een « tolk » van de administratieve jurisprudentie van het departement.

De hogere administratie zal integendeel haar functie behouden indien zij in staat is de wetenschappelijke directiemethoden der zowel politieke als administratieve openbare aangelegenheden te volgen, indien zij de rol heeft aangeleerd van scheidsrechter en die ook speelt tussen zowel politiek als administratief openbaar nut en particuliere belangen, indien zij een proeve levert van haar geschiktheid om zowel politieke als administratieve belangen van het staatsleven te beheersen, indien zij begrijpt dat zij tot taak heeft zowel aan de ene kant over te gaan tot de noodzakelijke opsporingswerkzaamheden voor het bepalen van een

politiek op lange termijn, als aan de andere kant het nodige dagelijkse analysewerk te verrichten voor de goede gang van zaken in een administratieve dienst.

Fundamenteel dient men uiteindelijk eerder de taakbepaling in overweging te nemen dan de voordelen van de carrière en de kenmerken van de promotie.

Ongetwijfeld zullen ook technische formules moeten worden voorgesteld. Men kan denken aan het organiseren van een grotere mobiliteit tussen hogere ambtenaren, aan het onttrekken van deze personen aan de toepassing van een syndicaal statuut, aan het regelen van het cumulatiesysteem, aan het zorgen voor bijzondere aanstellingsmodaliteiten. Maar is dat niet bijkomstig of liever aanvullend bij de hoofdzaak van een juiste opvatting van de taken die aan de hogere ambtenarij worden toegewezen ?

De formule van een statuut voor hogere ambtenaren zal sommigen wellicht te reformistisch voorkomen. Is het denkbaar dat, naar het voorbeeld van hetgeen in verschillende nabuurlanden gebeurt en a fortiori in de internationale organisaties, met een meer fundamentele herziening van het statuut begonnen wordt ?

Moeten er geen schakelinstellingen in het leven geroepen worden om voor de geleding te zorgen van regering en openbaar bestuur om te voorkomen dat deze krachten, in plaats van elkaar in hun activiteiten aan te vullen, elkaar zouden neutraliseren of zelfs bevechten.

Zo zou de suggestie kunnen worden naar voor geschoven om aan de politieke overheid de mogelijkheid te bieden uit de ambtenaren generaal een team te vormen dat haar zo goed mogelijk zou bijstaan. Er kan een aanstellingsformule voor hogere ambtenaren worden gevonden die aan de overheid niet meer het alibi verschaft van een bestuur « dat een beletsel vormt om deugdelijk werk te leveren, dat stokken in de wielen steekt, dat politieke initiatieven saboteert, dat wordt opgedrongen... ». Om met dergelijke beschuldigingen af te rekenen kan de formule worden gesuggereerd alle verantwoordelijkheid voor de keuze aan de politieke overheid te laten. Komt de verantwoordelijkheid aldus niet te liggen waar ze thuishoort ?

De formule zou als eerste voordeel hebben : de verantwoordelijke politicus van het departement met een stel mensen omringen, wier rekrutering, vorming en beroepservaring van bestuurlijke aard zijn.

Een tweede voordeel is : radicale opruiming van een bron van spanningen tussen politieke overheid en openbaar bestuur door het ministerieel kabinet te herleiden tot particulier secretariaat en door de minister een ploeg van directe medewerkers te geven met een bijzondere geschiktheid voor het leiding geven aan mensen en dingen in de besturen.

VERSLAG OVER DE POLITIEKE ASPECTEN

589

Ongetwijfeld dient ook een derde voordeel te worden vermeld : aan de politieke overheid de mogelijkheid bieden mensen als onmiddellijke gesprekspartners te kiezen die getoond hebben geschikt te zijn om de grote problemen van het staatsleven te beheersen en om bij de leiding der openbare aangelegenheden impuls, richtlijn en coördinatie als methode, te gebruiken.

Als tegengewicht zou een dergelijke benoeming gecompenseerd kunnen worden door de aan de ministerraad geboden mogelijkheid verandering te brengen in de aanstelling van ambtenaren-generaal die het vertrouwen van het hoofd van het departement zouden verloren hebben, ofwel omdat hun actie niet doelmatig of rendabel is gebleken, ofwel omdat de regeringsploeg van richting en doelstellingen is veranderd. Het is inderdaad een band van vertrouwen die dan de politieke verantwoordelijke zou binden aan de voornaamste verantwoordelijke ambtenaren : dan zou een dialoog worden aangegaan tussen gesprekspartners die zonder nevenbedoelingen kunnen praten over doelstellingen, projecten en dagelijkse bezigheden.

Heeft de administratieve jurisprudentie niet reeds de noodzaak erkend van een dergelijke band van vertrouwen tussen de minister en bepaalde ambtenaren en wel in de mate dat het verbreken van zo'n band in bepaalde gevallen een maatregel van ontslag rechtvaardigt ?

Men moet eraan toevoegen dat waarborgen voor de carrière dergelijke maatregelen moeten corrigeren door voor de ambtenaar-generaal het voordeel te behouden van een overeenkomstige administratieve functie.

Men zal wellicht opwerpen : « De mensen moeten veranderd worden, niet de werkwijzen, structuren en instellingen... ». Het is waar dat de best uitgewerkte juridische en administratieve technieken niet opwegen tegen de slechte wil van de mensen die ermee werken, het is ook juist dat conflicten niet worden opgelost door institutionele hervormingsstoten ; deze zullen hoogstens de juridische inkleding zijn van een reeds te voren ontstane oplossing.

De opwerping kan nochtans op twee punten worden weergelegd.

Eerst en vooral zijn de administratieve rechts- en managementtechnieken niet neutraal. Zij hebben maar zin d.w.z. zij zijn maar nuttig indien men bij de formulering ervan rekening houdt met de mensen die ze zullen gebruiken en met de omstandigheden waarin zij zullen worden toegepast. Men kent het wijze antwoord van Soloon aan zijn leerlingen die hem vroegen welke de beste instellingen waren : « Zeg mij eerst over welk land, over welke mensen en over welke tijd het gaat ? » Dit betekent dat de geformuleerde suggesties overeenstemmen met de analyse die gemaakt is van de dwingende eisen van het politiek en administratief systeem. Om slechts één voorbeeld te noemen : een gemakkelijke oplossing

om tussen politieke overheid en openbaar bestuur ontstane conflicten op te lossen zou bestaan in het afschaffen van de ministeriële kabinetten zoals in Nederland. Wie ziet nochtans niet in dat een dergelijke techniek, hoewel ze niet ondenkbaar is in het kader van ons institutioneel systeem, nochtans breekt met zoveel politieke zeden en gewoonten dat ze onuitvoerbaar wordt.

Het kan ten tweede verleidelijk schijnen Tabler te horen spreken over de goede wil van de mensen om de conflicten op te lossen die onherroepelijk tussen hen ontstaan. Maar stort een dergelijke Rousseau-achtige redenering niet in elkaar tegenover de beschouwingen van de socioloog of de historicus van het openbaar bestuur? Herinnerde A. Molitor er onlangs niet aan dat het probleem van de plaats der ambtenaren t.a.v. de politieke activiteit in België vrijwel gesteld wordt sinds de onafhankelijkheid?

Alleen rekenen op de welwillendheid van de mensen voor de goede werking van het politiek en administratief systeem kan volstaan in instellingen zonder geschiedenis, maar zou niet toereikend zijn om deugdelijk en op langere termijn de meer belangrijke problemen op te lossen.

C. De politieke en administratieve oriëntaties.

Het openbaar bestuur is geplaatst in zijn eigen politieke omgeving, vandaag en in de nabije toekomst. Aldus tekenen zich bepaalde oriëntaties af; zij nemen de vorm aan van door de politieke samenleving uitgedrukte verwachtingen ten aanzien van het openbaar bestuur en omgekeerd.

Waarom politieke oriëntatie? Heel eenvoudig omdat de administratie der dingen natuurlijk tot de bezigheden der politieke samenleving behoort. Het gaat niet alleen om de voortdurende hervorming der statuten of het peil van de herwaardering der wedden, ongetwijfeld belangrijke problemen die wellicht moeten voorafgaan aan elke meer diepgaande ombuiging van structuren, methoden en gewoonten. Toch zijn het slechts partiële problemen. Meer globaal dient de politieke samenleving opnieuw na te denken over plaats en rol van het openbaar bestuur (3). Maar de politieke samenleving is afwisselend samengesteld. De belangen van de geregeerden gaan niet altijd samen met die van de regeerders. Vandaar verschillende oriëntaties naargelang zij worden uitgedrukt door de poli-

(3) Waarom zou de staat, om van een dergelijk besef te getuigen, de naam van het departement niet wijzigen dat speciaal belast is met het uitstippelen van een beleid t.a.v. het openbaar bestuur? Geeft de benaming « openbaar ambt » geen stof aan de gedachte dat de staat alleen bekommerd is om de lotsverbetering van zijn personeel, terwijl er fundamenteel sprake is van de zaak van alle burgers?

tieke overheid of door die onmisbare actor van het politiek spel die de burger is.

Waarom administratieve oriëntaties ? Ongetwijfeld omdat het openbaar bestuur niet eenvoudig het werktuig is van een macht die zich tegenover dit bestuur zou manifesteren via d:ingende beschikkingen ; het openbaar bestuur bevindt zich eerder in een dialectische verhouding tot de politieke samenleving, van wie het de wensen kent en de impulsen ontvangt, maar die het op zijn beurt interpelleert door haar te dwingen na te denken over doelstellingen en actiemethoden.

I. HETGEEN DE POLITIEKE OVERHEID VERWACHT VAN HET OPENBAAR BESTUUR.

1. *De verbeelding.*

De verbeelding aan de macht ! De kreet van de opstandige beweging van mei 1968 heeft niet alleen waarde als slogan van de anarchie. Het zou zeer nuttig als leitmotiv kunnen dienen voor het denken en handelen van alle ambtenaren.

Al te dikwijls schijnt het openbaar bestuur niet gewapend tegenover de nieuwe eisen en behoeften van onze samenleving. Nochtans is het goed ingelicht : zijn ambtenaren hebben op een bepaald aantal terreinen een echt « monopolie van technische bekwaamheid » verworven ; niemand denkt eraan hun toewijding voor het algemeen welzijn in twijfel te trekken ; de aan het administratief systeem opgedrongen metamorfose van bovenmatige taakuitbreiding, aangroei van personeel en afwisseling in de wijze van optreden, veroorzaken slechts veranderingen in de dimensie die door de organisatiemethoden moeten kunnen opgevangen worden.

De verwarring in het openbaar bestuur is een teken van tekort aan verbeelding zowel voor vandaag als voor morgen.

Voor vandaag ? De explosie van het administratief fenomeen verplicht dit openbaar bestuur ertoe, niet alleen in meer behoeften te voorzien maar vooral te improviseren om ruimte te scheppen voor nieuwe behoeften : ervaring en empirisme volstaan niet om aan deze behoeften te voldoen. Het consulteren van het Belgisch Staatsblad is van weinig nut : men moet dikwijls juist een gebrekkige situatie verhelpen die door de wet of door bepaalde reglementen in het leven is geroepen.

Voor morgen ? Besturen gaat niet vanzelf. De eerste taak van het openbaar bestuur bestaat in het nauwkeurig bepalen van hetgeen het moet en van hetgeen het wil doen. De rationaliseringsprocessen der budgettaire keuzen hebben het aangetoond : bepaling en analyse van « oogmerken » en « programma's » is een onontbeerlijk werk dat aan een doelmatige beslissing voorafgaat.

Deze oogmerken mogen niet de allure aannemen van algemene eisen zoals juiste besluitvorming of loyale uitvoering van principiële maatregelen of van een algemene dissertatie over doel van de mens, sociale wijsbegeerte of planeetomvattende syntheses. Zij mogen evenmin geformuleerd worden in termen van politieke doelen waarvan de inhoud zo vaag en algemeen is, dat het niet steeds mogelijk is er regels voor de actie uit af te leiden: welke regering, welke politieke partij zal verkondigen dat het in de bedoeling ligt inbreuk te maken op de rechten van de mens, de sociale vooruitgang te bestrijden en de algemene middelen te verspillen? Het is van belang de vragen te stellen in termen van echte technische keuzen van doelen en middelen. Iedere keuze moet bekeken worden qua kosten, voordelen, collectieve voorzieningen, concrete voorwaarden van uitvoering, tijdsduur, controletijden (4).

Dan kunnen de onontbeerlijke vergelijkingen worden gemaakt zonder na te laten ook de moeilijk in cijfers uit te drukken gegevens in overweging te nemen en de meest betekenisvolle weerslagen van de te nemen beslissing eruit te halen.

Wat er dan aan oogmerken uit de bus komt, zal wellicht niet fundamenteel verschillen van hetgeen de politieke samenleving, zo goed en zo kwaad als het ging, zich ten doel heeft gesteld zonder een systematische poging tot uitwerking der finaliteiten. Er kunnen zich echter twee ombuigingen voordoen: aan de ene kant lopen illusoire oogmerken, door bijzondere belangengroepen vooropgesteld, gevaar te verdwijnen bij gebrek aan overeenstemming om ze aan te houden; aan de andere kant zullen wellicht belangrijke oogmerken worden ontdekt die door geen enkele georganiseerde groep systematisch verdedigd worden.

Deze veranderingen van zienswijze zijn belangrijk. Want als het bestuur verbeelding nodig heeft, dan is dat niet voor zichzelf, maar om die in te spuiten in het politiek beslissingsproces.

Zal de beslissing zich van zelf opdringen met de kracht van de evidentie en de rationaliteit? In het geheel niet. Het antwoord op deze vraag hangt niet af van eenvoudige administratieve beschouwingen. Ook de sociale waarden zowel als de lopende realisaties bv, dienen daarbij overwogen te worden. Het is echter de taak van het openbaar bestuur om de gegevens voor de keuze uit te denken alsook de bewoordingen van de uiteindelijke optie. Moet overigens nog onderstreept worden dat

(4) De objectieven zullen worden bepaald op voldoende lange termijn. Moet de door de overheid uitgesproken voldoening in drie jaar tijd alle programmapunten te hebben uitgevoerd met vreugde worden begroet als teken van doelmatig werk of aangeklaagd als bewijs van onvermogen om een meer verwijderde toekomst te voorzien? Het openbaar bestuur mag zich niet tevreden stellen met « het hoofd te bieden » aan de eisen van de dag.

het selecteren van mogelijke vragen en antwoorden reeds politieke arbeid is ?

2. *De soepelheid.*

De staat treedt binnen in een tijdperk waarin, zoals de sociologen van de verandering vaststellen, de crisis bestemd is om permanent te worden. De kwaliteiten die men dus van iedere instellingsstructuur terecht kan eisen, zijn bijgevolg het vermogen tot ontwikkeling in het open staan voor verandering.

In het bijzonder verwacht de politieke overheid van het openbaar bestuur dat het in structuren en methoden het bewijs levert van de nodige soepelheid om zich aan te passen aan de nieuwe eisen van de samenleving. De veranderingen die de politieke samenleving zelf aantasten en die gekenmerkt worden door een herverdeling van de rollen tussen de politieke krachten mogen door het openbaar bestuur niet worden onderschat.

Zo dienen nieuwe relaties te worden uitgebouwd tussen wetgevende macht en openbaar bestuur.

Alles gebeurt soms alsof de liberale en parlementaire democratie nog op haar hoogtepunt is. En men denkt met genoegen aan vergaderingen van notabelen die bijgestaan door enkele technici die zij bij stemming hebben gecoöpteerd, de allerbelangrijkste taak vervullen die de grondwet hen opdraagt : het maken van de wet. Een deel van hun activiteit gaat ook naar de politieke controle van een macht die gekenmerkt wordt als die van de uitvoering van de wet : in deze taak worden zij bijgestaan door twee collaterale raden als Rekenhof en Raad van State. In dit perspectief zijn besprekingen en stemming van de begroting belangrijke handelingen tijdens de parlementaire zitting.

Nochtans bestaat deze politieke situatie niet meer. Het parlement heeft afstand moeten doen van zijn wetgevende functie via procedures van gedelegeerde wetgeving en van steeds meer ondernemend regerings-initiatief ; de formule van de gecoöpteerde parlementariërs is een mislukking, althans in de optiek van deskundige bijstand ; de formule van een technische kamer heeft nooit succes gehad : als het erom ging de actie van een vergadering te specialiseren op cultureel terrein, rezen er van alle kanten protesten ; blijven zeer zeker de parlementaire commissie : zoals M. Waline zegt : « men is steeds de technicus van iemand... ».

Is het nodig ook nadruk te leggen op de gesloten overeenkomst van vertrouwen, op basis van een regeringsverklaring, tussen regering en meerderheid, die in de loop van de legislatuur de draagkracht van de politieke controle afknaagt ?

Zou de controle de actie van de controleur in de toekomst niet kunnen revaloriseren (5)? Aan de ene kant kan men de zin van de controle nieuw leven inblazen, aan de andere kant kan men de uitvoering ervan vergemakkelijken.

De zin van de controle?

Het debat tussen de partijgangers van een versterkte controle — groter aantal controleurs, voorkeur voor het preventief toezicht, sterkere greep op de parastatale instellingen — en de voorstanders van een lichtere controle — bekommernis om geen initiatieven de kop in te drukken, voorkeur voor de controle achteraf, toevlucht tot vereenvoudigingstechnieken van de boekhouding... — schijnt wel voorbijgestreefd, hoewel er nog een zeker belang aan wordt gehecht. Het schijnt vooral dat er slecht gecontroleerd wordt.

Controleren dat is fouten en onvolmaaktheden ontdekken, verantwoordelijkheden vaststellen en alle elementen verzamelen om een meer doelmatige actie voor te bereiden. Het is dus essentieel dat men duidelijk weet wat men wil controleren, welke standaardmaatregel men wil gebruiken en vooral welke les men uit de hele operatie denkt te halen voor de actie.

Zullen het parlement, zijn collaterale raden als Rekenhof en Raad van State en zijn raadgevende instellingen als Nationale Arbeidsraad bv. er in de toekomst niet toe gebracht worden zich periodiek af te vragen of het getroffen besluit wel opportuun is, het gevolgde procédé wel rendabel en of de aanvaarde reglementering wel uitvoerbaar is? Een intellectuele houding van overdreven vertrouwen of gemis aan belangstelling zal voortaan ontoelaatbaar zijn. De staat, die dringend verzocht wordt om tussenbeide te komen op een steeds uitgebreider terrein van activiteiten en die met de particuliere sector concurreert op een aantal andere, kan niet meer buiten doelmatigheidsstudies.

(5) Andere oplossingen worden regelmatig voorgesteld die alle gekenmerkt worden door het feit dat ze vallen binnen de spanwijdte van de wetgevende kamers; met name wordt de oprichting voorgesteld van een nieuwe studiedienst: deze zou tot taak hebben met de meest daartoe geëigende middelen een geheel van informatie op te doen en dit voor de parlementariërs te analyseren; de dienst zou ook dezelfde analyse van objectieven verrichten als regering en openbaar bestuur; zo nodig zou de actie van deze dienst zich beperken tot steekproeven om de voorgestelde projecten te beoordelen. In dezelfde gedachtengang wordt regelmatig de instelling voor gesteld van een dienst van ombudsman op zijn Zweeds of van parlementaire commissaris op zijn Engels. Het gaat er hier niet om bepaalde van deze formules te veroordelen of andere te verdedigen: indien de geringste kans bestaat op verbetering van het parlementaire werk door toedoen van een van deze technieken, dan moet deze worden gegrepen. Maar de controlemiddelen bestaan reeds, zij worden alleen niet goed gebruikt. Zal een instelling, meer, met dezelfde middelen uitgerust, een betere oplossing aanbrengen voor de problematiek in verband met informatie en controle van het parlement?

De politieke en administratieve actie die bepaald wordt als de kunst van de doelmatigheid, kan zich aan een dergelijke controle niet onttrekken.

Hieraan kunnen minder belangrijke hulpmiddelen worden toegevoegd. Zo schijnt het aangewezen dat adviezen en evaluatiestudies van controle- en consultatie-instellingen gepubliceerd worden. Ook uitstekende controleverslagen zoals die van het Rekenhof worden regelmatig door de politieke overheid « begraven ». De procedure berust « op de vóóronderstelling dat de publieke uitstalling van het schandaal de overheidsdiensten tot inkeer moet stemmen ». Dit is wellicht een terrein waar de onmacht van het parlement, de medeplichtigheid van regering en openbaar bestuur, de afkeer van de publieke opinie voor de dorheid van het dossier op de meest flagrante wijze aan het licht komen.

De modaliteiten van de controle ?

Ook hier kan het openbaar bestuur de ondankbare taak van het parlement bij het uitoefenen van deze functie verlichten.

Eerst en vooral door systematisch informatie te verspreiden over de al of niet beëindigde studies. Hoeveel documenten blijven zelfs binnen het openbaar bestuur onbekend of worden opnieuw gemaakt, omdat ze in het diepste geheim opgeborgen bleven bij een bepaalde administratieve dienst ? Vervolgens door verduidelijking van doelstellingen, bepaling van programma's, vaststelling van taak en verantwoordelijkheden van organen en diensten en nauwkeurige omschrijving van de verwachte resultaten. Tenslotte door publicatie en verspreiding van leesbare documenten die een expliciteatie zijn van feiten, gegevens, cijfers en gebruikte technieken : uiteindelijk komt de voorstelling van bepaalde officiële documenten voort uit miskennis van de rechten van het parlement en speciaal van de oppositie. Wordt het geen tijd eraan te herinneren dat democratie het regime zou moeten zijn waarin men de minderheden respecteert ?

De vierjaarlijkse regeringsverklaringen zijn zowat de enige officiële stukken waarin de bedoelingen van de regering worden uitgedrukt. Mag het parlement zich daarmee tevreden stellen of maakt het aanspraak op het recht op geregelde tijden en per sector prospectieve verslagen over de politieke en administratieve actie te vernemen ? Hebben de parlementaire commissies niet dezelfde bevoegdheden of verhindert « het voorrecht van de uitvoerende macht » dat het openbaar bestuur deze commissies op de hoogte houdt van de belangrijke verrichtingen van hun dienst ?

Er zijn voorzeker budgettaire controlestukken en die zijn van bijzonder belang. Maar hoeveel parlementariërs begrijpen er vandaag de dag de gegevens van ? Wie zou er overigens aan denken op hen de eerste

steen te werpen? Het is wenselijk dat ontmoetingsmogelijkheden tussen parlementariërs en hogere ambtenaren worden geschapen om deze gegevens te verduidelijken. Dit volstaat niet. In de toekomst zal waarschijnlijk politieke kleur worden gegeven aan de taak en de verantwoordelijkheden van hogere ambtenaren. Moet men enkel op hen rekenen om de zaak op te knappen? Dan moet men beroep doen op een college van onafhankelijke deskundigen om de leden van het parlement de begroting te leren lezen en hen in staat te stellen een van hun essentiële functies uit te oefenen.

Zoals men ziet, ligt het voortbestaan van het parlement grotendeels in handen van regering en openbaar bestuur. Het lot der wetgevende kamers en meer in het algemeen dat van de democratie der vrije meningsuiting hangt af van het gemak dat deze kamers ondervinden bij de aanpassing aan een veranderende samenleving en bij de herbepaling van zin en taken van de parlementaire controle.

3. *De dialoog.*

De politieke overheid verwacht van het openbaar bestuur dat het in staat is de dialoog aan te gaan met het geheel van politieke en sociale krachten en dat het hun tegenstrijdige belangen met elkaar kan verzoenen.

Wie ziet niet de politieke weerslag van een dergelijke eis? Om scheidsrechter te spelen in de geschillen tussen particuliere belangen wordt het openbaar bestuur ertoe gebracht om de intermediaire lichamen terug te ontdekken. Welke moeten echter toegelaten worden tot de inspraakprocedure?

Hoe waarborgen dat zij wel handelen onder controle van de « basis »? Hoe hun bureaucratie afremmen? Wat baat het immers een geneesmiddel te vinden voor de ziekte van het openbaar bestuur, indien dit gebeurt om de particuliere belangengroepen met deze virus in te enten? Hoe de informatie van deze organisaties veilig stellen om ze te beletten zich achter hun ontwetendheid te verschuilen en om te vermijden dat ze zich naar hun zin handig zouden terugtrekken?

Al deze vragen zijn op de achtergrond kunnen blijven omdat men te doen had met belangengroepen die zich tevreden stellen met een actie die op inwilliging van grieven gericht was. Maar de antwoorden hierop hebben fundamenteel betrekking op de toekomst. Het openbaar bestuur heeft deze dialoog met de intermediaire lichamen broodnodig. Dit zijn taken van eerste noodzaak; de plicht tot informatie die het daartoe vervult mag zich niet beperken tot een inzameling van verkregen inlichtingen uit antwoorden op vragenlijsten, zoals Burdeau heeft gesteld. Het onderzoek is vruchtbaar, indien het gevoed wordt door vragen, hypothesen en confrontaties. De informatie wordt niet door het be-

stuur uitgevonden, maar het zijn de burgers die het deze via hun groeperingen verstrekken.

Er is meer. Het toewijzen van functies die verwant zijn met het beheer van collectieve diensten verandert het gezicht van het openbaar bestuur. Dit doet zich minder als een beheersinstelling voor dan als een instelling van arbitrage en coördinatie tussen autonome beheersorganen; de vermenigvuldiging van autonome beslissingscentra, de conflicten tussen particuliere of openbare belangen maken bevordering van de verzoenings-taak van het openbaar bestuur onontbeerlijk.

Het openbaar bestuur is op deze taak van dialoog niet voldoende voorbereid. Hoewel de regering inderdaad de intermediaire lichamen niet negeert — althans sommige niet waarvan zij de traditionele gesprekspartner is — dan schijnt deze bewuste poging van de overheid in de schoot van de consultatieve raden bv. dikwijls gepaard te gaan met een nederige positie of zelfs uitsluiting van de ambtenaren. Ook bekijken sommige ambtenaren met wantrouwen allen die medezeggenschap eisen in de uitwerking van recht en de besluitvorming, overtuigd als zij zijn dat « de macht ondeelbaar is ». Dit gebrek aan betrokkenheid van het openbaar bestuur bereidt het evenmin voor om buiten de interventie der intermediaire lichamen te kunnen in de mate dat deze eerder schermen dan drijfriemen zijn, in de mate ook dat bepaalde belangen nog niet voldoende bevestigd worden om door een representatieve groep te worden overgenomen. Grote wilde acties en beperkte acties op zijn Nader komen steeds meer voor. Het openbaar bestuur zal nochtans met de omzichtigheid die voor ieder geval is aangewezen, hier rekening mee moeten houden. Want verzoening is geen gebrek aan betrokkenheid. Zij mist haar doel als ze niet tot actie leidt. Zij mislukt vooral als ze niet leidt tot het nemen van positieve en uitvoerbare maatregelen die voor de grootst mogelijke groep mensen voordeel opleveren.

4. *De wil om te handelen.*

De intelligentie van het openbaar bestuur heeft voor de overheid slechts zin als ze uitmondt in de actie; de verbeelding moet plaats maken voor de verwezenlijking, anders is ze steriel.

De scheppende kracht van het openbaar bestuur manifesteert zich vandaag nochtans op originele wijze: voorwerp, methoden, actiekader, het verandert allemaal.

De administratieve actie verandert van voorwerp. Indien het belangrijk is naar de werkelijkheid structuren te modeleren, gedragingen te wijzigen, acties te richten, dan is dat niet om een koloniale actie de voeren of om de defensie te organiseren; andere punten zijn aan de orde: ruimte-

lijke ordening, economische vooruitgang, herverdeling der inkomens, gezondheidsbeleid...

De administratieve actie vernieuwt ook haar methoden. Gewend om zich uit te spreken via bevel, gebod of verbod, leert zij vandaag adhesie te bekomen van bestuuren, particuliere bedrijven, consumentengroepen, lokale besturen... Het welbewust gebruik van subsidies, economische prikkels, contractuele of quasi-contractuele procédés dienen dit doel.

De administratieve actie treedt vooral buiten haar traditioneel kader. Tot ontwikkeling gekomen in een samenleving die gekenmerkt wordt door de pluraliteit der beslissingscentra, staat zij inderdaad voor het probleem van de onontbeerlijke harmonisatie van nationaal en lokaal beleid en voor dat van de onontkoombare herverdeling van macht ten voordele van Europese en zelfs internationale instellingen.

De burger maakt zich over deze dubbele ontwikkeling bijzonder ongerust. Hij onderkent slechts de actie die het openbaar bestuur kan voeren in het aldus ontstane institutioneel complex. Wie is verantwoordelijk voor het peil van tewerkstelling in die bepaalde gemeente: de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, de Nationale Dienst voor Arbeidsvoorziening, de werkgevers van de streek, de maatschappij voor streekontwikkeling, de economische raad van het gewest, de lokale instellingen van gemeente, agglomeratie en provincie... — de intercommunale voor ontwikkeling, de gewestelijke organen, de leiders der multinationale ondernemingen, de Europese organisaties...? De voorbeelden zouden nog vermeerderd kunnen worden op het terrein van de monetaire politiek, de economische groei of het landbouwbeleid. Behoudt het openbaar bestuur nog enkele restanten van macht te midden van deze menigte van lieden die potentieel de beslissing nemen?

Nieuwe formules moeten worden uitgedacht om het hoofd te bieden aan de dreiging van verlies aan substantie van het openbaar bestuur.

De lijst van bedachte middelen om de Europese landen te beschermen tegen de actie van multinationale maatschappijen, die gaan van gedwongen « naturalisatie » der economische reuzen tot het uitstippelen in gezamenlijk overleg van een controlebeleid en de lijst van onlangs uitgedachte procédés om de samenwerking te verzekeren tussen de gemeentebesturen, die gaan van de « zuivere » intercommunale tot de gemengde economische maatschappij, tonen beide aan dat er nog geen reden is om te wanhopen.

Deze voorbeelden tonen bovendien aan dat de bewuste inspanning van het openbaar bestuur tot verbeeldingskracht om nieuwe actieproblemen het hoofd te bieden, uiteindelijk wordt omgezet in institutionele hervormingen. Dit is zo waar dat een socioloog als M. Crozier niet aarzelt om te onderstrepen dat « het vermogen tot actie van een maatschappij, de mogelijkheid om problemen te formuleren, oplossingen te

vinden en deze toe te passen, de geschiktheid om te innoveren essentieel afhangen van haar institutionele rijkdom ».

De institutionele oplossing weigeren d.w.z. die van structuren en werkwijzen die het de onderscheiden machten mogelijk maken hun actie in overleg te voeren, betekent het gevaar lopen een verlies aan beslissingskracht op nationaal vlak mee te maken die niet gecompenseerd zou worden door de uitstippeling van een beleid op internationaal of regionaal vlak; dat is ook het gevaar op de koop toe nemen dat weldra een dialoog wordt aangegaan tussen internationaal en regionaal bestuur over het hoofd en de verantwoordelijkheid van de staat heen.

Nodigt de administratieve actie uit tot vermenigvuldiging van internationale of regionale instellingen? Ongetwijfeld geenszins: de bureaucratie van Europa en die van de gewesten zijn evenmin verre van benijdenswaardig als die van de staat. Maar men moet erkennen dat samenhang en harmonisatie van nationaal, internationaal en regionaal beleid door dit institutioneel spel passeren. Het is de bevoorrechte wijze van samenwerking tussen mensen en groepen.

Op voorwaarde dat het hiertoe zijn toevlucht neemt, zal het openbaar bestuur de essentie van zijn scheppend werk bewaren.

II. HETGEEN DE BURGER VERWACHT VAN HET OPENBAAR BESTUUR.

De burger wordt door de politieke overheid in het zonnetje gezet, hij is immers drager van een stukje nationale soevereiniteit, maar voelt zich in de schaduw gedrongen door het administratief gezag waarvoor hij slechts een onderdaan of bestuurder is.

Dit gevoel is wellicht wat overtrokken. Het houdt met name geen rekening met alle nieuwe modaliteiten waardoor de burger, alleen of in groep, institutioneel of informeel, met beslissende of adviserende stem, betrokken is bij het beheer van de openbare zaak. Maar de ontevredenheid die het verraadt, onderstreept dat de burger deel wil hebben in de uitwerking van zijn toekomst met inbegrip van zijn administratieve toekomst.

De aspiraties van de burger gooien geen structuren omver; nochtans zijn zij nauwkeurig, veeleisend, vast omlijnd en in staat om een klimaat en een geestesgesteldheid te wijzigen.

1. *De informatie.*

De burger verlangt van het openbaar bestuur dat hij wordt ingelicht over projecten, doelstellingen, besluiten en evaluaties.

In een op nieuws beluste wereld, kan het openbaar bestuur zich niet verschansen achter de stilte van zijn bureaus. « Hij die het weet » en « hij die het doorgeeft » bezit een prestige dat slechts

gecompenseerd wordt door het mysterie waarmee het gezag soms zijn werkzaamheden meent te moeten omgeven.

In een wereld vol rationaliteit kan het openbaar bestuur dat informatie verstrekt, degene die van zijn diensten gebruik maakt, leren leven in een verklaarbaar heelal dat gebouwd is op goed doordachte beslissingen.

De burger verwacht inderdaad van het openbaar bestuur dat het zijn besluiten verklaart en uiteraard op een andere manier dan door verwijzing naar een reglementaire beschikking of ministeriële omzendbrief. Het moet een aantal feitelijke en juridische motieven geven. Op die voorwaarde zal de burger het besef krijgen als volwaardige gesprekspartner erkend te worden, d.w.z. als iemand met verstand, intelligentie, vrije wil, iemand met wie men kan praten en dialogeren, naar wie men kan schrijven. Een bepaalde opvatting over de mens staat in dit debat centraal, heeft J. Rivero geschreven: het procédé van de verklaring geeft een bepaalde gedachte weer over de waardigheid van de persoon, die eist dat ieder handelt volgens een bewuste en vrije determinatie.

In een wereld vol publiciteit kan het openbaar bestuur dat informatie verschaft, de burger leren objectief een administratief probleem te vatten met alle gegevens en dimensies. Het moet geen dossier verdedigen, wat snel op propaganda lijkt; het gaat er evenmin om de burger op zijn gemak te stellen in een onbekend milieu, hetgeen meer behoort tot een dienst voor public relations. Zoals Debbasch zegt: de glimlach van hostessen en luxueuze brochures volstaan niet.

In een wereld die bestookt wordt met technocratisch jargon, kan het openbaar bestuur dat informatie verstrekt, de taak van de burger vergemakkelijken door zich uit te drukken in een duidelijke en voor iedereen bevattelijke taal. Dit is een voorwaarde voor de goede uitwerking van een besluit want het is een voorwaarde voor de doeltreffendheid van de getroffen maatregel. Als deze slecht begrepen wordt, wordt ze ook slecht uitgevoerd en slecht gerespecteerd. Men moet dus de moeite nemen om te zeggen waarom en hoe, en dit op gepaste wijze. Meent men dat aanplakbiljetten met zwarte letters op een witte achtergrond nog aangepast zijn aan een beschaving die zich verplaatst tegen 90 km per uur? Meent men dat het reglementaire jargon waarmee de ambtenaren hun besluit gelieven te omhullen, zelfs voor ingewijden verstaanbaar is? Meent men dat de fiscale of sociale wetgeving — en welke teksten raken de burger meer in zijn dagelijks bestaan — eenvoudig leesbaar is voor de betrokkenen?

De poging tot informatie waartoe het openbaar bestuur zich bindt, helpt het orde te brengen in zijn eigen projecten. Het brengt voordeel op voor de ambtenaren die beter beseffen wat ze doen en waaraan ze deelnemen. Het kan wellicht paal en perk stellen aan vooroordelen als : « het openbaar bestuur kost handen vol geld ; het zit vol met nutteloze creaturen ; het werkt niet doeltreffend om, zoals de grote ondernemingen, de grote problemen van het ogenblik aan te kunnen » of van een ander soort als : « het openbaar bestuur is een gevaarlijke superstructuur ; het verlamt de sociale initiatieven ; het compliceert door zijn aarzelend gedrag de afhandeling van zaken ».

Indien het openbaar bestuur gevoelig is voor het diskrediet waarin het aldus wordt gebracht, indien het zich verzet tegen saboteur zowel als pantoffelheld van wie het in ieder geval het slachtoffer is, dan is het gehouden aan een steeds grotere inspanning van informatie over doeleinden, methoden en verwezenlijkingen.

De pessimisten zullen zeggen dat deze inspanning vóór alles een mechanisme van het gezag is om de burger in het spoor te houden en een formule om hem terug te winnen. Om met deze grief af te rekenen volstaat het op te merken dat een bredere, nauwkeuriger en meer aangepaste informatie geen wens van het openbaar bestuur, maar een eis van de burger is. Het is dus een politieke opdracht.

Het openbaar bestuur moet hier absoluut rekening mee houden. —

2. *De dienstverlening.*

De burger verwacht van het openbaar bestuur een dienstverlening die aangepast is aan zijn behoeften ; hij wil meedoen aan het bepalen hiervan ; hij wil in één woord gehoord worden.

Het openbaar bestuur van Tocqueville dat « steeds beter op de hoogte was van de belangen van de burger dan hijzelf » is voorbij. Dit belet niet dat elk gezag, wat het ook is, steeds voor ogen moet houden dat de dialoog geen éénrichtingsverkeer mag zijn, noch teruggebracht mag worden tot een formalistische uitwisseling van standpunten. Het openbaar bestuur vindt grotendeels de bron van zijn actie in de reacties van de openbare opinie ; de goede wil van de burgers, hun vermogen om zich aan te passen aan de getroffen maatregelen, vormen ook de beste waarborgen voor de doeltreffendheid van deze actie.

De mechanismen van het adviserende bestuur zijn bekend. Deze weten zich bij voorkeur te organiseren in de schoot van dienstverlenende instellingen. De centrale overheidsdiensten schijnen zich in de toekomst te moeten beperken tot taken van conceptie en arbitrage. De organen met autonoom beheer zouden daarentegen de eerste moeten zijn om

deze formules van raadpleging aan te nemen en te luisteren naar de mening van de mensen die gebruik maken van televisie, gas, elektriciteit, sociale dienst, ziekenhuis, enz.

De beperkte lokale gemeenschappen zijn eveneens aangewezen om de geëiste diensten te appreciëren. Het komt er dus op aan om de bewoners van een wijk, van een stad, van een agglomeratie rechtstreeks te betrekken bij de bepaling van hun levenskader. Verschillende experimenten vinden plaats, zoals adviezen van bewoners op de televisie en het inrichten van een lokaal referendum. Zij zullen erbij winnen als ze geperfectioneerd en ontwikkeld worden.

Het politiek aspect van deze experimenten valt in het oog. Is de burger, die gevraagd wordt om op het beperkt niveau van een gespecialiseerde dienst en van een beperkte gemeenschap zijn mening uit te drukken, mee te praten, maar ook de controle en de arbitrage van het gezag te aanvaarden, niet beter voorbereid om op het niveau van grotere politieke gemeenschappen zijn rol van actief lid van de samenleving te spelen ?

Is het verboden om te denken dat de actie van het openbaar bestuur zin kan geven aan de medezeggenschap van de burger in de politieke samenleving ?

3. *De menselijke verhoudingen.*

De burger verwacht van het openbaar bestuur dat het een menselijk gezicht laat zien. De politiek van menselijke verhoudingen die aldus wordt geëist, kan zich in twee richtingen ontwikkelen : de eerste is die van een openbaar bestuur dat zich doet gelden, de tweede die van een openbaar bestuur dat zichzelf opnieuw tot onderwerp van bespreking maakt.

De burger wil dat het openbaar bestuur zich doet gelden. De anonieme beslissing staat hem tegen. Wie heeft dat besluit getroffen dat mijn vrijheid raakt, mij dat voordeel onthoudt, mijn bezit aantast, mij hindert in mijn plannen of initiatieven : de minister, de directeur, de adviseur, de opsteller, de bode... ?

Staande tegenover het openbaar bestuur, en vooral tegenover de diensten moet de burger referentiepunten vinden. Als hij niet weet waar hij terecht kan, moet hij zich kunnen wenden tot een polyvalente en regionale kern van administratieve informatie : nationale, lokale op parastatale aangelegenheden zowel als politieke, economische en sociale zaken vormen kunstmatige hinderpalen die wellicht gierfelijk zijn maar waarvan het openbaar bestuur de incoherentie en complexiteit niet hoeft te dulden.

Alle specialisten in menselijke verhoudingen bevestigen het : zelfs de meest onpopulaire besluiten moeten een persoonlijk karakter krijgen. Aan de zijde van een politieke overheid die van haar kant elke actie een persoonlijk karakter geeft, kan het openbaar bestuur deze voorschriften niet negeren.

De burger wil ook dat het openbaar bestuur zich tot onderwerp van bespreking maakt en zo nodig zijn grenzen, zwakheden en tekortkomingen erkent.

Het openbaar bestuur moet op de hoogte zijn, maar zijn informatie is onzeker ; zij dient de sociale waarden te kennen, maar deze kennis is relatief ; het dient handelend op te treden, maar zijn actie is ondergeschikt en is afhankelijk van de richtlijnen van de politieke overheid ; het moet verantwoording afleggen, maar het voorgenomen programma heeft niet de verwachte resultaten opgeleverd ; het moet advies inwinnen, maar de actie is dringend ; het moet zich duidelijk uitdrukken, maar de materie is zwaar...

Het openbaar bestuur moet, zonder ijdele zelfkritiek, regelmatig activiteiten en methoden opnieuw onderzoeken. Iedere onderneming is feilbaar, toevallig en zeer nauw gebonden aan de mensen die haar op touw zetten.

Het openbaar bestuur zou menselijker schijnen, indien het al zijn dossiers zou openen en er alle elementen, gunstige en ongunstige, van zou verklaren en indien het zijn pasklare zekerheden, zijn foutloze bevelen en zijn voldoening het zo goed gedaan te hebben, zou vaarwel zeggen.

Het politiek aspect van dit alles is duidelijk. Vandaag de dag wordt het openbaar bestuur veroordeeld tot onfeilbaarheid ; het is gehouden alles goed te doen ; de ontdekking van fouten of gebreken gaat door als majesteitsschennis. De onberispelijkheid die het openbaar bestuur in die zin kenmerkt, mishaaft de politieke overheid niet. De regering die de leiding van de openbare aangelegenheden op zich neemt, is geneigd tot tevredenheid over een openbaar bestuur « zonder problemen ». En dit te meer, daar de controle van de publieke opinie, indien goed uitgeoefend, wellicht in bepaalde gevallen ontdekt dat de maatregel die het openbaar bestuur verweten wordt, in feite genomen is onder druk of als correcte uitvoering van een richtlijn van de politieke overheid.

De mythe van een onberispelijk openbaar bestuur is uit de tijd. Is meewerken om deze mythe zowel van binnen- als van buiten uit te verstoren niet de noodzakelijke herleving bevorderen van een controle die over de gehele uitvoerende macht moet uitgeoefend worden ?

4. *De democratie.*

De burger verwacht van het openbaar bestuur dat het een school voor democratie is. Bekleed met functies die ineenlopen met die van de politieke overheid, wordt het openbaar bestuur ertoe gebracht van deze overheid bepaalde institutionele methoden over te nemen. Zo kan de democratische gedachte waardoor de politieke overheid geïnspireerd wordt, door het openbaar bestuur niet worden genegeerd. Hoe krijgt die gedachte concreet gestalte ?

De democratie is maar een povere zaak, als ze niet anders is dan een aanwijzing van regeerders door regeerden ; zij moet ook worden verstaan als een poging tot integratie van de vrijheidsgedachte in alle wijzen van machtsuitoefening.

Maar welke macht ? Zonder enige twijfel de rechterlijke macht : dit is zó waar dat de specialisten niet aarzelen om de democratie te bepalen als het regime dat gekenmerkt wordt door onafhankelijke rechtbanken ; ook de wetgevende macht : vrije verkiezingen, die de vrije meningsuiting mogelijk maken, schijnen een elementaire voorwaarde voor democratie ; tenslotte ook de regeringsmacht (of uitvoerende macht) : de regering schijnt de politieke vrijheden te bedreigen en biedt blijkbaar ook ruimte voor economische, sociale en culturele vrijheden.

Ook de « administratieve macht » moet in overweging genomen worden.

Een eenvoudige statistische waarneming wijst uit dat de burger het meest in contact komt met het openbaar bestuur in al zijn vertakkingen ; ook weet het openbaar bestuur de burger te vinden in al zijn dimensies, behoeften en gedragingen.

De beperkte democratie kan niet meer gerechtvaardigd worden. Binnen de staat begint een onbeperkte democratie te gloriëren ; het is geen zaak meer van enkele specialisten, maar het voorrecht van alle mensen, d.w.z. ook van de burgers. Deze overrompeling van de democratische methode uit zich in methoden als discussie, spreken op dezelfde golflengte, en mogelijkheid tot verklaring en herroeping der besluiten.

Dat is echte democratie en de burger wacht erop dat het openbaar bestuur hiertoe bijdraagt.

III. HETGEEN HET OPENBAAR BESTUUR VAN DE POLITIEKE OVERHEID VERWACHT.

Aldus gesteld kan de vraag alleen al verwondering wekken. Wat kan het openbaar bestuur anders verwachten dan orders ? Overwegingen om meer te bekomen zullen in de optatief gesteld worden en schijnen daarom geen vat op de politieke overheid te hebben.

Een dergelijke redenering was ongetwijfeld denkbaar voor een openbaar bestuur als dienaar van de overheid die op besloten terrein de uitvoeringstaken vervulde die deze laatste het opdroeg. Ze is onhoudbaar in een samenleving die gebaseerd is op samenwerking tussen politieke overheid en openbaar bestuur, want de door het openbaar bestuur gevoerde actie laat niet na van haar kant de politieke functie en organisatie te bepalen. Deze samenwerking verplicht tot een nieuwe bepaling van functies.

1. *De nieuwe grenzen.*

De administratie verwacht vooreerst van de politieke overheid dat deze beseft dat de grenzen die vandaag de dag de actie der openbare besturen bepalen, mobiel geworden zijn.

De gegevens van de nationale boekhouding vormen voor de politieke overheid een eerste bron tot nadenken. Een derde van het B.N.P. in 1971 en, indien men de huidige tendenzen doortrekt, de helft in 1985 gaat naar publieke zaken. Bij een zo gigantische ontwikkeling kan de overheid niet onverschillig blijven en zich onthouden de consequenties te trekken uit het feit dat de gegevens van het probleem op een dergelijke wijze zijn dooreengesmeten.

Mag het openbaar bestuur, dat de machtigste vertegenwoordiger is van het economisch leven en de grootste werkgever, zich tevreden stellen met te leven in een wereld waarvan de voortdurend mobiele wanden zich uitsluitend verplaatsen naar de zin van zijn wil?

Omdat de publieke ondernemingen geconfronteerd worden met dezelfde economische problemen en technische moeilijkheden als de particuliere bedrijven, heeft het openbaar bestuur de neiging om de hekken rond deze twee sectoren van activiteiten weg te halen en de verschillen die men ertussen handhaaft, te verdoezelen. Omdat de publieke investeringen en de uitgaven voor openbare bestedingen zo'n machtige rol spelen in het economisch spel, tracht het openbaar bestuur banden van solidariteit te weven met de andere economische medespelers. Dit gaat zo ver dat het bestaan van bepaalde ondernemingen nog slechts verantwoord en gehandhaafd kan worden dank zij permanente overeenkomsten voor werkzaamheden en leveringen met de openbare diensten en ook dat het voortzetten van administratieve taken niet meer denkbaar is zonder de medewerking van particulierefirma's die in een aantal technieken gespecialiseerd zijn.

Omdat zijn steun weldadig kan zijn voor het economisch leven der ondernemingen, de volledige tewerkstelling, het ontdekken van nieuwe machten, gaat het openbaar bestuur zelfs zó ver dat het de samenwerking met de particuliere ondernemingen institutionaliseert

door deze, zo nodig, een herstructurering van instellingen, een herziening van produktiekadenzen en zelfs een vaststelling van de kostprijs op te leggen.

De verantwoordelijkheid over de grenzen van deze interventie van het openbaar bestuur in het economisch en sociaal leven ligt fundamenteel bij de politieke overheid. Deze functie overlaten aan een openbaar bestuur dat door zijn eminente positie sterk staat in de dialoog met de economische en sociale vertegenwoordigers, betekent het uitnodigen om de verplichte medewerker te worden van elk privé-initiatief en uiteindelijk de alomtegenwoordige organisator te zijn van al deze diensten, terwijl het zich op zijn hoogst door de economische en sociale krachten laat bijstaan. Deze functie overlaten aan een openbaar bestuur, waarbij van alle kanten wordt aangedrongen, betekent wellicht dat het op korte termijn ertoe gebracht wordt de armen te laten zakken en het af te laten weten tegenover de omvang der taken die het worden gevraagd.

2. De nieuwe prioriteiten.

Het openbaar bestuur heeft zich nooit winst tot norm van actie gesteld. Het gemenebest, verstaan in de zin van het nut van de bevolking, heeft de administratie steeds toegestaan voorbij te gaan aan de eisen van het economisch rendement. Voelt het openbaar bestuur zich dan niet bijzonder op zijn gemak in een samenleving die niet alles meer wil opofferen aan de wetten van de maximale groei, maar die ook het welzijn wil verwerklijken alsmede zo optimaal mogelijke bestaansvoorwaarden?

Behoort het echter tot de taak van het openbaar bestuur, eventueel tegen zijn zin, voor het geluk van de mens te zorgen en moet het ideale portret van de gelukkige mens niet door de politieke overheid worden geschetst?

Indien iedereen vandaag akkoord gaat om te erkennen dat de administratieve diensten iets moeten doen aan de door de publieke opinie uitgesproken behoeften op het terrein van het milieu, of het nu gaat om de bescherming van het drinkwater, de lucht, de voedingswaren of meer in het algemeen om de verdediging van het levenskader, dat de socio-culturele eisen vanuit de gezichtshoek der collectieve functies niet langer onderschat mogen worden, dat het vraagstuk van de betrekkingen tussen de industrieel ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden om een dringende oplossing vraagt, al was het maar om de ontwikkelingslanden om een dringende oplossing vraagt, al was het maar om de internationale orde te handhaven door aan de landen van de derde wereld een meer geëigende hulp te bieden die beter in staat is om de technologische achterstand van hun produktiemiddelen op te

vullen, welke prioriteiten dienen dan tussen al deze behoeften te worden veilig gesteld?

Met andere woorden, het openbaar bestuur kan een geheel van nieuwe prioriteiten uitwerken, die zich onbetwistbaar aan de actie der openbare besturen opdringen en die binnen deze besturen belangrijke verschuivingen gaan veroorzaken wat betreft het relatief belang der verschillende sectoren. Maar wie ziet niet in dat binnen het terrein van deze nieuwe prioriteiten een voorkeur kan worden uitgesproken, van ideologische aard of ingegeven door de omstandigheden, over middelen, ogenblik, zuiver politieke gegevens van het probleem? De politieke overheid mag het ten aanzien van deze kwesties niet laten afweten.

3. *Europa en de regio's.*

Het openbaar bestuur dat door de politieke overheid van nieuwe actieterreinen is voorzien en van haar nieuwe prioriteiten heeft toegewezen gekregen, ziet zich ook verplicht zijn bevoegdheden en methoden aan te passen aan de institutionele veranderingen waar de politieke rijksoverheid tegen stroom in of van stroom af mee instemt.

Moet men eraan toevoegen dat het openbaar bestuur zich bewust is van de veranderingen die aan de gang zijn? De bekommernis is dus niet zo zeer met een dergelijke overdracht van bevoegdheden in te stemmen dan wel te weten waar juist die punten stroomopwaarts en stroomafwaarts gelegen zijn.

Niemand denkt eraan om te bestrijden dat er bepaalde bevoegdheden worden overgedragen aan instellingen van internationaal publiek recht, speciaal op Europees terrein. Men voegt er echter onmiddellijk aan toe dat het openbaar bestuur niet in staat is om zich passend op zijn taak voor te bereiden, indien het niet weet welke institutionele formule van samenwerking, federatie of integratie het eindpunt van de evolutie zal zijn. Het kan, indien de politieke overheid dat wenst, de verwezenlijking van de ene of andere formule in de hand werken. Wel is nodig dat een duidelijke keuze ter zake is gemaakt.

Iedereen zal gelukkig zijn met het feit dat er overdracht van bevoegdheden plaats vindt ten voordele van de lokale gemeenschappen en het openbaar bestuur kan bij dergelijke mutaties niet onverschillig blijven, want aan de politieke decentralisatie kan ook een administratieve decentralisatie beantwoorden. Waar zijn echter de opties? Moet een dergelijke operatie gebeuren ten voordele van gewesten, gemeenschappen, provincies, agglomeraties of federaties van gemeenten of van samengevoegde gemeenten? Of moet men de voorkeur geven aan de weg van de functionele decentralisatie, die van intercommunales en

federaties bv? Ten prooi aan een structurele beroering zonder voorgaande, is de politieke overheid wellicht slecht in staat om op zulke abrupte vragen onmiddellijk te antwoorden. Zij kan nochtans deze keuzen op middellange termijn niet uit de weg gaan, anders verlamt ze de actie van het openbaar bestuur.

Men moet onderstrepen dat het openbaar bestuur zijn bevoegdheden niet moet beschermen zoals de vrek zijn schat koestert. Het kan echter niet anders dan verontrust zijn over uitspraken van bedoelingen waarvan sommige onderling tegenstrijdig zijn en waarvan andere de onontbeerlijke nauwkeurigheid missen om als leidraad voor de actie te dienen.

4. *Particulier en publiek.*

Zowel de activiteiten als de traditionele actiekaders van het openbaar bestuur breken uiteen. Welke consequenties verbindt de politieke overheid aan dit verschijnsel? Heeft het openbaar bestuur geen recht op een duidelijk antwoord op deze vraag? Deze overrompeling kan immers leiden tot een veralgemeende openbaarmaking van particuliere-aangelegenheden. De bestuursactie overspoelt dan de al te zwakke dijken die rond haar bevoegdheden zijn aangelegd. Maar het kan ook opgeslorpt worden in een versnippering en verstrooiing van activiteiten die concreet zouden uitlopen op een privatisering van bepaalde openbare diensten door particuliere instellingen die het tekort van de overheidsinstellingen zouden opvullen.

Reeds neemt het openbaar bestuur frekwent zijn toevlucht tot particuliere studiebureaus voor de conceptie van bepaalde werken van infrastructuur, voor de inplanting en uitrusting van openbaar vervoer of voor de organisatie van het beheer van diensten.

De met de particuliere ondernemingen over bepaalde werken gesloten contracten kunnen zo talrijk zijn, dat een particulier bureau contractueel de opdracht krijgt om de uitvoering van de verschillende, door de overheid gefinancierde contracten te coördineren. In dat geval beperken de openbare besturen zich meestal tot het formuleren van de beginselen van een richtinggevend plan, het controleren van de uitvoering der studies, het nagaan van de regelmatigheid der aangewende administratieve procedures. Indien men weet dat de technische taak die aan deze particuliere diensten wordt toevertrouwd, in vrij veel gevallen zó ver gaat, dat ze meedoen aan het opstellen van het lastencohier, dat vervolgens moet worden uitgevoerd, wie ziet dan niet in dat deze ontwikkeling veront- rusting kan wekken?

Betekent dit alles een betekenis van technische onbekwaamheid of zelfs een vlucht voor het vervullen van bepaalde taken of is het een

gezonde reactie tegen het overrompelend karakter van het openbaar bestuur of getuigt het van een zoeken naar vormen van harmonieuze inschakeling van het openbaar bestuur in het sociale leven? In de veronderstelling dat dit laatste overweegt, is het ook nog nodig dat de openbare besturen over mensen en middelen beschikken om een dergelijke situatie te beheersen. Met name zal men mensen nodig hebben die in staat zijn een grondige controle uit te oefenen over de prestaties van contractanten en partners van het openbaar bestuur. De openbare besturen moeten in staat zijn om tegenover de particuliere belangen het algemeen belang te verdedigen. Niet omdat aan een bepaald terrein niet mag geraakt worden, maar om te vermijden dat overdracht van bevoegdheden zou plaats vinden onder ongeordende druk van particularistische belangengroepen en omwille van de zwakheden en tekortkomingen van het openbaar bestuur.

Bepaalde taken van algemeen belang aan particuliere diensten toe- vertrouwen kan te maken hebben met een bepaalde filosofie over het beheer der publieke zaken. Zijn rechten niet oefenen of aan zijn verantwoordelijkheid verzaken betekent integendeel het ontbreken van een geordende en samenhangende opvatting van dit beheer.

Hetgeen het openbaar bestuur in dit geval van de politieke overheid verwacht is de bepaling van dergelijke filosofie en de toewijzing van de middelen die het in staat zullen stellen om deze filosofie in iedere hypothese in feiten om te zetten. J. Ladrière heeft geschreven dat « vooruitlopen op het algemeen welzijn niet afhangt van prognose of prospectie, maar voortkomt uit een ethische visie op de mens ». En hij voegt eraan toe dat politiek de concrete poging is om deze ethische eis te verwezenlijken in de omstandigheden van het collectief samenleven. Daar ligt ongetwijfeld de ondergrond van de politieke fuictie: deze vraagt om een voortdurend nieuwe bepaling door het verantwoordelijk gezag.

IV HETGEEN HET OPENBAAR BESTUUR VERWACHT VAN DE BURGER.

1. *Het bestuur van de samenleving.*

Het bestuur, zegt men soms, rekent op het begrip, de eerbied en het vertrouwen van de burgers. Wat is er natuurlijker? Het verdient over het algemeen dat dergelijke gevoelens haar betuigd worden en is er zeer gevoelig voor. Maar is er geen meer fundamentele verwachting en, om eerlijk te zijn, heeft het openbaar bestuur niets beters te doen dan zich beledigd te voelen over de geringe consideratie van de burgers ten overstaan van de diensten die het verleent?

Wie zal zich bovenmate ergeren aan het feit dat het openbaar bestuur het mikpunt is van pamflettisten en humoristen? Staatsgevoel moet altijd samengaan met gezond verstand: voor een volk dat vervuld is van zijn vrijheid, bestaat burgerzin eveneens in het van tijd tot tijd aan de overheid laten weten dat de burgers niet noodzakelijkerwijze alle verleende diensten als evenzovele schulden van dankbaarheid willen opvatten, maar als de onontbeerlijke concretisering van hun politieke, economische, sociale en culturele rechten. De 19e eeuw was tevreden met de « Etat-gendarme »; de eerste helft van de 20e eeuw dacht haar heil te vinden in een staat als voorzienigheid, maar vraagt 1985 niet eerder om een staat als bevrijder?

Deze staat is geen Léviathan meer dat men het ene moment bezweert en uitbant en het andere temt en uitbuit. Hij is eenvoudig een geheel van instellingen, door vrije mensen opgericht om de beste kansen te waarborgen voor de ontwikkeling van hun vrijheden. De formule doet opgeld: de staat, d.w.z.: politieke macht en openbaar bestuur, dat zijn wij. Maar wordt ze steeds goed begrepen? De staat heeft er dikwijls slechts een pasklare motivering in gezien ter rechtvaardiging van een macht om orders te geven als compensatie voor de voordelen die hij « toekent »; de burgers van hun kant hebben ze geïnterpreteerd als de expliciete bevestiging van een recht tot algehele contestatie van het beheer der publieke aangelegenheden.

Mag het openbaar bestuur van de openbare mening terecht niet een meer volwassen houding verwachten? Het openbaar bestuur is geen super-structuur tot overheersing, reglementering en onderdrukking van de samenleving; het staat niet buiten deze samenleving en is eenvoudig één van haar instellingen. Het verleent diensten en is er niet op uit om bedankt te worden. Maar het verwacht wel dat deze diensten verleend worden niet aan een « ons » van anonieme en onwetende burgers, maar aan een « ons » van bewuste burgers die op de hoogte zijn en die meepraten en handelen in het kader van instellingen die de openbare besturen hebben opgericht om een dergelijke dialoog te organiseren.

In één woord: het openbaar bestuur verwacht van de burger dat hij meewerkt aan zijn eigen bevrijding.

2. *Het openbaar bestuur in de samenleving.*

Wellicht verwacht het openbaar bestuur ook van de burger dat hij inziet hoezeer de ontwikkeling die het vandaag de dag ondergaat niet alleen het bestaan der openbare diensten, maar het gehele sociale leven beïnvloedt. Het openbaar bestuur is geen vreemd lichaam; maar deel van een geheel dat door de vitaliteit van dit deel geconditioneerd en zelfs gedetermineerd wordt.

Er bestaat een overvloed aan voorbeelden.

Het zou banaal zijn om nog eens aan te tonen hoe de rechtsontwikkeling in het openbaar ambt op bepaalde terreinen niets anders geweest is dan een eerste vormgeving van een meer geëvolueerd sociaal recht, zodat een beginsel als vaste benoeming dat traditioneel is in het openbaar bestuur, een van de dwingende eisen wordt die zich opdringen aan de wetgever van gesalarieerde arbeid. Of moet men onderstrepen hoe de openbare dienst, die nochtans gehouden is aan de wetten van de continuïteit, reeds verleden eeuw iets heeft uitgewerkt dat de administratiedeskundigen de wet van de verandering noemen en dat de sociologen eerst vijftig jaar later zullen ontdekken: de wetten van de groei, het besef van de mutaties, de noodzaak van de mobiliteit.

Op het vlak van de beheers- en controletechnieken zou men ook kunnen aantonen hoe de in de overheidsdiensten opgestelde contracten, bv. inzake administratieve contracten, zijn afgekeken door een aantal particuliere instellingen die qua omvang en financiële middelen het openbaar bestuur benaderen.

Besturen is niet de taak van een zaakwaarnemer. Het moet ook de taak zijn van een voorloper.

Casamayor heeft vroeger het openbaar bestuur kunnen verwijten dat het zich graag excellentieprijzen toekende en heeft terecht kritiek geleverd op de « ronkende uitspraken van voldoening » waarmee het gaarne zijn actie gepaard liet gaan. Maar, om eerlijk te zijn, wie zou zich hierover beklagen ten aanzien van de dingen die zojuist aan de orde waren ?

Men heeft met goede bedoelingen de nieuwe stijl van het openbaar bestuur beschreven: « houten plafond, ramen die uitgeven op kleine gazons, petroleumkleurige vloerbedekking, zachte oranje en gele stoelen in ultra-moderne stijl » (R. Blum). Waarom zouden bestuurders en bestuurden de nieuwigheden in ontwerp en schoonheid van de omgeving misprijzen, zelfs in een semi-noords landschap ?

Uiterlijke veranderingen volstaan nochtans niet.

Met het oog op 1985 verwacht de samenleving andere wijzigingen. Door steeds meer te investeren in mensen en diensten die bekwaam zijn tot analyse, prospectie en krachtig optreden en door eerder te willen zijn degene die bevrijdt dan degene die verdrukt, zal het openbaar bestuur beantwoorden aan de verwachtingen van samenleving en burgers.

Gisteren nog beschuldigd van het feit dat het de geblokkeerde samenleving heeft toegelaten of georganiseerd, moet het openbaar bestuur morgen in staat zijn om bij te dragen tot de komst van een samenleving die bevrijd is.

(uit het frans)

