

Bestuursstructuren voor 1985

door H. VAN HASSEL

Lector, Faculteit Sociale Wetenschappen
Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie.
Katholieke Universiteit Leuven



Het is de socioloog moeilijk lukrake voorspellingen te doen in verband met de maatschappij-ontwikkeling en het bestuursapparaat dat geacht is de maatschappij te sturen, zoals adepten van andere disciplines als Recht of Psychologie dat wel kunnen zonder engagement voor hun wetenschappelijke benadering. De bespiegelingen die deze laatsten dan maken liggen aan de rand van hun wetenschapsbeoefening en zijn vaak normatief gekruid: op de weg naar een ander *prospectief* maatschappijbeeld dat ze graag wensen voor de toekomst.

Toekomstprojecties liggen op een ander vlak. Ze gaan uit van observaties van indicatoren en trachten op grond van deze met behulp van prognosetechnieken het waarschijnlijk beeld van de evolutie uit te tekenen. Hier is de econoom actief wat betreft het economische krachtenveld.

Nauw is hiermee de socioloog verwant die precies tracht wetmatigheid te onderkennen in het maatschappelijk verkeer, getoetst aan de feiten, om zo te kunnen komen tot voorspellingen. Deze voorspellingen in verband met de toekomstige organisatie van de maatschappij engageren hem dus beroepsmatig, net zoals de econoom op economisch vlak. Slechts dat wat reeds vatbaar was voor verificatie en getoetst, kan hij met zekere waarschijnlijkheid naar voor schuiven en inpassen in een theoretisch geheel. Geen sprake dat het hier zover komt in dit kort bestek. Toch dan ook weer niet algemene losse bespiegelingen ten beste geven, maar wel probleemformulerend in het heden treden met aanduiding van de mogelijkheden voor oplossing op grond van hetgeen vandaag de dag wat betreft organisatie en beleid bekend is.

In de eerste plaats moet er worden opgemerkt dat 1985 amper een dozijn jaar verder in het verschiet ligt. Dit is dus reeds morgen, laat staan vandaag. En slechts even ver van ons verwijderd als 1961

in het verleden, het jaar waarin de regering Lefèvre-Spaak aan het bewind kwam. Amper gisteren dus. Men kan dus stellen dat wat in 1985 zal zijn reeds nu in zijn krachtlijnen leeft en dat de hogere ambtenaren van dan nu reeds aanwezig zijn. Kwade tongen zouden zeggen dat ze thans in de kabinetten zitten.

In een tijdspanne van een dozijn jaar kan er inderdaad wel een heel stuk veranderen en dan mag er nog abstractie worden gemaakt van het internationale gebeuren.

In deze korte tijdspanne werd de schoolproblematiek verder gepacificeerd, in die mate zelfs, dat het de traditionele Belgische partijvorming in beweging ging brengen en dat er sprake was van nieuwe fronten door deze partijen heen. In de besturen was er een nieuwe aanpak van de hervormings- en personeelspolitiek die evenwel weinig implementatie kreeg. Het communautaire ging zich derwijze uitbouwen in de decentralisatie en het unitarisme aftakelen dat het vandaag de dag een probleem wordt of men nog wel werk gaat maken van de aanpassing van de centrale functies van de overheid, nl. wat men elders het « federale » niveau zou noemen in federalistisch uitgebouwde staten. Bij ons zal men het uiteraard anders noemen, maar de functie moet alleszins worden uitgebouwd. Het communautaire was in staat de oudste universiteit tot in haar grondvesten te doen barsten en ook te splijten. Niet alleen het communautaire doch ook een fundamentele contestatie van de gevestigde beleidsstructuren, vooruit op de Parijse mei van 1968, droeg deze drang naar zelfbeschikking, welke zich liet voeren op de hete stroom van de taalproblematiek (1).

Het aanvechten van de autoritaire, oligarchische beleidsstructuren groeide uit dezelfde sociaal-psychologische gedachtenstroom, welke door de « human-relations » ideologie precies deze gevestigde structuren in de bedrijven en besturen aannemelijk moest maken voor de mens. Van groepstherapie voor diegenen die door de structuren toch trauma's opliepen, de moeilijk aanpasbaren dus, kwam men tot de groepsdynamische aanpak. Men kwam tot de bevinding dat de mens bleef te pletter vliegen tegen de structuren aan. Men moest iets aan de structuren zelf gaan doen. De sociaal-psycholoog binnen zijn logica, bouwde zijn veranderingsstrategie t.a.v. de structuren op de kleine groepsbeleving en vanuit de interpersoonlijke authenticiteit binnen de organisaties zelf. De structuren bewogen amper. Met het goede gevolg dat men tot anarchiserende uitbarstingen kwam die ongeordend als ze

(1) CRETEUR M., De universitaire beroering in België, in *Belgische Politiek 1968*, Brussel, Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 435 blz., blz. 194-214.

waren moeilijk konden komen tot institutionalisering, afkoelden en terugvielen in de tredmolen van de oude of slechts lichtjes aangepaste structuren. Merkwaardig genoeg werd de schuld van alle kanten uit de socioloog en niet de psycholoog toegeschreven en is deze laatste er weer bij om wat uit de band liep nu weer te integreren.

De eerste kwam nooit aan de gelegenheid toe om het concept van de veranderde structuur operationeel uit te testen, laat staan planmatig te begeleiden, te fel benomen met zijn kritische analyses en theoretische hoogvliegers.

De in vraagstelling van de organisatie- en beslissingstructuren opende evenwel ook nieuwe perspectieven inzake de finaliteit van de beslissingen. Welke offers worden er gebracht om wat te bereiken?

Kan men tot het oneindige toe roofofbouw plegen op het *milieu* (2) ten bate van een maatschappij, welke zich haast volledig in bourgeoisfrak heeft gestoken en daarenboven ten aanzien van de *ontwikkelingslanden* de rol speelt van negentiende-eeuwse kapitalist t.a.v. de arbeider toen. Er werd tevens de vraag gesteld of de sociale zekerheden van het systeem niet precies de onaangepasten, de afgeschreven en gehandicapten, m.a.w. het nieuwe *welvaartsproletariaat* voorbijgaan? (3) Is deze maatschappij niet als een familie die het problemenkind, de achterblijver minder zou verzorgen en voeden dan de gezonde telgen die hun energie niet opkunnen?

Deze laatste twaalf jaren waren getuige van de « boom » der *behoefden* die zich stuk voor stuk affirmeerden via het ganse gamma der belangencoalities welke zo goed en zo kwaad als ze maar konden de overheidsbeslissingen trachten te beïnvloeden. En in de meeste gevallen slaagden ze er in deze beslissingen af te buigen naar hun respectievelijke behoeften toe. Deze naar *anarchie zwemende periode van behoeftenbevrediging* kende ook de ontzuivering. Her en der moesten de politieke beslissers inpikken volgens de gangbare en doorslaggevend machtsargumenten tot op het moment dat naast de cruciale vraag: « Wat willen we? », even prangend werd gesteld: « Met wat kunnen we het nog doen? ». De tijd van de politieke regeringsverantwoordelijke die kon zeggen dat wat de regering allemaal uitgaf op een gegeven moment, hij niet zo precies weten kon, is voorbij.

De eerste reflex was er een in de richting van rationalisering van de besluitvorming, een overslaan naar het technocratische in het beleid

(2) Cf. ook Overheid en nieuwe schaarste in *De Overheid in de Gemengde Economie*, Leuven, Universitaire Pers, 1975, 602 blz., blz. 225-255.

(3) DELEECK H., Maatschappelijke Zekerheid en Inkomstenverdeling in België, Antwerpen, Standaard, 1966, 345 blz. en *De Sociale zekerheid en de herverdeling, in De Overheid in de Gemengde Economie, op. cit.*, blz. 361-378.

en het scherp stellen van de *rationeel-economische keuzecriteria*. Het ganse alaam werd ingeschakeld: van lineaire programmering, plannings-technieken, tot en met het planning-programming en budgetteringssysteem. Doch niet de herwaardering van het beleid in zijn meest fundamentele keuzemoment! De illusie dat de te verdelen koek hierdoor zou groeien verzwond zeer vlug. Men merkt alras dat besparingen vlug weer worden verzwolgen in de inflatoire golfstroom en dat er geen nieuwe middelen uit worden geboren. Men merkt dat de problemen eerder een beleidsmatige en planmatige aanpak vergen, voerend naar een stel kieskeurig uitgekozen doeleinden, volgens onderling verweven prioriteitslijnen. Men kan stellen dat men thans, met de eerste stappen naar 1985 toe, schroomvallig terug gaat denken dat het overheidsbeleid niet in de eerste plaats het laten draaien van een stel ordinateuren alleen is, noch het vooruitzien met gesofisticeerde prognosetechnieken, noch het uitbouwen van een technocratisch beslissingssysteem alleen, maar wel, en met behulp van deze beleidstechnologieën, politieke besluitvorming in de zin van fundamentele keuze afgewogen aan een *waardenbepaald politiek project*. En dat dan als norm en verdeelsleutel voor offers en baten bij het welvaarts- en welzijnsbetrachten gebruiken!

Voor 1985 zal het politieke als waardengeoriënteerd beleid en niet als een mechanistische deus-ex-machina opnieuw cruciaal komen te staan. En natuurlijk zal er dienen economisch-rationeel naar doelmatigheid gestreefd te worden, doch de keuze van de doelen zelf en de deeloogmerken zal niet volgens diezelfde techno-rationaliteit alleen gebeuren. De keuze zal opnieuw gewogen worden ten aanzien van de waarden die men tracht te realiseren met en in de maatschappij. En dit met behulp van een beleidsvoering die nu ook gericht is op doeleinden die niet alleen economisch verantwoord zijn, maar ook gewoon menselijk en sociaal. Het politieke in zijn waarderingsmoment komt opnieuw in het daglicht, waar men in de euforie van de ongeplande behoeftenbevrediging even de indruk kreeg dat het nu allemaal kon en mocht in het consumptieparadijs, en dat er alle ideologie verschrompelde tot *pacifiërende evenwichtsoefeningen tussen belangengroepen*: een geven en nemen tussen de sterksten. (4)

De terugkeer naar het politieke waardemoment bij de beslissingen heeft nog andere implicaties. De decentralisatie van de besluitvorming, de beslissingsboom zelf met zijn veelheid aan verstrengelde subsystemen van doel-middel relaties, brengen met zich dat dit politieke waar-

(4) HUYSE L., *Passiviteit, pacificatie en de verzuijing in de Belgische politiek*, Antwerpen, Standaard, 1970, 267 blz.

demoment er alom zal moeten vertegenwoordigd zijn om op elk niveau van de organisatie, de politieke doelgerichtheid en koers te kunnen blijven aanhouden en tevens om het technisch proces van de besluitvorming opnieuw te kunnen domineren.

In het vrij ongecompliceerde ordenende overheidsleven van de liberale staat kon men best van bovenuit met een *bureaucratie* die bij benadering *weberiaans - rationeel* was en *horig aan de leidende elite*, heersen in de lijn van de boven uitgetekende politiek die in een stel juridische regels was gevat en uitgezaaid in de hiërarchisch uitgebouwde departementen. Voor dergelijk van bovenuit gestuurd complex geheel is het beleid te breed uitgediend en te ingewikkeld geworden. Ook kan men onmogelijk nog van bovenuit dergelijke gezagspyramide rechtlijnig naar haar politieke doeleinden menen. Het eigen leven, de eigen dynamiek van dergelijk apparaat gaat het van het politieke gezag doen vervreemden.

De huidige noodzaak om te komen tot de revalorisatie van het politieke moment in het beslissingsproces zal uiteraard de relatie bestuur-politiek beïnvloeden zoals in een ander hoofdstuk uitvoerig wordt gesteld. (5)

Elders ook in deze beschouwingen over de bestuursfunctie in 1985 komt naar voor dat er tegengestelde krachten, de vervreemding beklemtonen tussen het politieke en het bestuursmatige, waardoor de machtsverschuiving in de richting van het administratief-technische zich verder doorzet zelfs onder het mom van politiek.

De onafwendbaarheid van de informatica en de machtsverschuiving die ze teweegbrengt, de institutionalisering van de wetenschappelijke ambtenaar, nodig voor een beleidsvoering, kunnen deze machtsverschuiving slechts accentueren. (6)

Twee andere factoren in deze vervreemding tussen politiek en bestuur zijn van intern-organisatorische aard. Inderdaad, zal zich binnen de eerstkomende jaren de tendens verder uittekenen naar een grotere actiebeheersing vanwege de ambtenaren en beambten ten aanzien van het algemene beleid door hun administratie gevoerd en aanvankelijk vooral deelaspecten van dit beleid die hen in de eerste plaats rechtstreeks aanbelangen. Voornamelijk dan kan hier worden gedacht aan het personeelsbeleid, de benoemings- en bevorderingspolitiek, aan de organisatie van de taken zelf, aan het loon- en premiebeleid en dit dan vergeleken bij andere overheidsinstellingen. Gedeel-

(5) DELPEREE F., *Politique et Administration*, *ibid.*

(6) PHILIPPART A., *Pour un fonctionnaire scientifique*, *ibid.*

telijk wordt deze hang naar *zelfdeterminatie* gekanaliseerd langs de traditionele, nationale vakbonden om, met het goede gevolg dat de doeleinden met andere worden vermengd en men van de eigen werksituatie eerder wordt afgeleid naar bredere belangenferen toe. Daarnaast leeft er evenwel een traditie van bestuursgebonden syndicale actie die directer inspeelt op deze werksituatie en er veel inniger en exclusiever op reageren kan. De hang naar meer rechtstreeks *interne democratie bij het organisatiebeleid*, zoals deze zich in de huidige Zweedse besturen en in onze particuliere sector uittekent en waarvan de kiemen in onze besturen reeds aangeschoten zijn, zal zich scherper aflijnen niet alleen t.a.v. de nationale overkoepelende vakbonden, maar ook tegen de politieke bewindvoerder zelf als werkgever. (7)

In de grond komen hier twee volwaardige politieke systemen met elkaar in conflict, het eerste namelijk vindt zijn legitimatie op het traditionele, politieke vlak en verloopt via de normale verkiezingen, het andere tendeeft naar de legitimering van een democratisch proces dat groeit uit de werkgemeenschap zelf. De traditionele gezagspyramide komt hier eens te meer in het gedrang.

De tweede vervreemdingsfactor tussen politiek en bestuur van intern-organisatorische aard is deze die veroorzaakt wordt door de *verschuiving van doelstellingen* in de schoot van de administratie en het ontstaan van *parallele doeleinden* groeiend uit deskundigengroepen.

De basismechanismen hiervan werden reeds vroeger waargenomen door Selznick, Gouldner en Crozier. (8) Ambtenaren gegroepeerd volgens bepaalde deskundigheid in de administratieve structuur gaan de ambtelijke gedragingen ombuigen in de zin van de gedragsnormen eigen aan het extern gesteld professionele waardenpatroon van de eigen discipline, de eigen globale en specifieke beroepssfeer en deontologie. Dit kan zowel gelden voor de ingenieur, de socioloog, geneesheer, econoom of psycholoog in overheidsdienst en zelfs voor de universitair als dusdanig, dit in sommige besturen met een hoofdzakelijk van onderuit gegroeid leidersbestand. Meer conflicten gaan hier ontstaan op grond van uiteenlopende oogmerken, een machtsspel gaat ontbranden tussen specifieke interne groepsbelangen welke hun uitweg zoeken via het

(7) Cf. ook in dat verband VAN HASSEL H., Het politiek-administratief bestel als beleidssysteem, in *Belgische Politiek 1968*, op. cit. blz. 332-333.

(8) MERTON R.K., The unanticipated consequences of purposive social action, in *American Sociological Review*, 1936, blz. 894-904; SELZNICK Ph., A Theory of Organizational Commitments, in MERTON R.K. (ed.) *Reader in Bureaucracy*, Glencoe III, Free Press, 1952, blz. 194-202; GOULDNER A.W., Patterns of Industrial Bureaucracy, A case study of modern factory administration, Glencoe III, Free Press, 1954, 282 blz.; CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1964, 413 blz.

nastreven van eigen doelstellingen. Dit kan zover gaan dat de bestuurlijke oogmerken er worden door omgebogen en zich gaan wederstreven ten aanzien van de politieke doelstellingen die aan de top werden bepaald volgens de democratische spelregels. Deze tendens zal des te sterker optreden in die besturen waar de techniciteit van het beleidsproces steeds meer wetenschappelijke ambtenaren vergt en deze in steeds groter getale door deze besturen zullen worden aangetrokken, eventueel met een specifiek statuut zoals elders in dit gissen naar 1985 wordt verduidelijkt. (9) Bij dezen moeten ook de deskundigen worden gerekend rond de ordinateuren als machtselementen in de organisatie, (10) Probleem is dat zij de exclusieve uitbouwers van de politiek worden op grond van een monopolie niet alleen over de beleidsinformatie, maar ook over de technische know-how en kennis in vergelijking met de politici. Zoals Weber het reeds duidelijk voorzag, zit men hier op de drempel van een bureaucratie, welke met integratie van de wetenschappelijke deskundigheid, geïncarneerd in deze nieuwe ambtenaar-homopoliticus, de verkozene en de volkswil in de kou en zelfs schaakmat zet. (11) In feite wordt hier de politieke functie immers in de bureaucratie geïntegreerd. Hiertegenover zal de burger sprake-loos en weerloos staan, samen met een parlement of welke andere raad verkozenen ook, die verstoken blijven van mogelijkheden om de informatie die doorkomt kritisch te evalueren en verwerken voor een controle naar de doelmatigheid en politieke zin van de gevoerde acties.

Indien ze ingepast worden in de huidige traditionele gezagspyramide zouden de wetenschappelijke ambtenaren als nieuwe « homines politici » voor de uitbouw van het overheidsbeleid verantwoordelijk zijn en toch de politiek maken op grond van een feitelijk monopolie van deskundigheid en informatie.

Het kernprobleem dat hier gesteld is, luidt : een nieuwe synthese te bewerkstelligen tussen de uiteenlopende beslissingscriteria bij het overheidsbeleid. Ieder van ze hebben ze een eigen deskundig karakter. De communicatie tussen hen die de dragers zijn van de respectievelijke deskundigheid is moeizaam en kan aanleiding geven tot machtsmisbruik.

Het keuzemoment dient inderdaad te beantwoorden aan de criteria die wortelen in drie logische systemen.

(9) PHILIPPART A., *ibid.*

(10) DETHIER R., *Informatique et Pouvoir, ibid.*

(11) WEBER M. *Staatssoziologie*, herausgegeben von WINCKELMANN J., Berlin, Duncker und Humboldt, 1966, 140 blz., blz. 32 e.v.

1. In de eerste plaats het *politieke project*, te realiseren in de maatschappij en dat verband houdt met de cultuur, de normen en verwachtingen die in deze maatschappij worden gekoesterd als nastreefbaar. Dit project wordt slechts gevalideerd door democratisch verkregen consensus.

2. In de tweede plaats de koele *nutsberekening* in heden en toekomst van de *offers en de baten* van de geplande actie. De validatie hiervan ligt in de empirie en vergt de inzet van specifieke deskundigheid.

3. In de derde plaats is er de *politieke haalbaarheid* die wortelt in de eigen dynamiek van de macht. Het omsluit het begaan zijn met het zich steeds opnieuw stellen van het probleem van machtsverwerving en machtsconsolidatie. Dit heeft niet alleen betrekking op de relaties met het volk, met het oog op de verkiezingen welke steeds weer voor de boeg staan, maar ook op de mobilisatie van het mensenpotentieel intern-organisatorisch met het oog op de realisatie der politiek bepaalde oogmerken. Tenslotte sluit dit niets anders in dan de Parsonsiaanse functies eigen aan elke organisatie, nl.

- a) de actualisatie van doelstellingen ;
- b) de adaptatie aan het veld ;
- c) de integratie van de subsystemen, mensen en middelen ;
- d) het immanent waardebeleven. (12)

Om deze krachtlijnen die elk stuk voor stuk een eigen inzet en deskundigheid vergen, te integreren in functie van de democratisch bepaalde finaliteit en het gemenebest, werden tal van oplossingen geopperd. De ene ziet het in het inrichten van een *pool topambtenaren* waaruit de politieke bewinddragere deze kunnen uitpikken waarvan ze weten dat ze hetzelfde waardesysteem aankleven en waar de kans voor afwijkende en verschoven doeleinden minder groot wordt. Tevens is er een tendens naar de erkenning en institutionalisering van de wilde politisering in een *proportionele verdeling van de administratieve posities*. Hierdoor ook zou de integratie politiek en bestuur worden in de administratie zelf. (13)

Men kan het ook zoeken in de versteviging van de *partijstudiecentra*. Het is niet hier de plaats er dieper op in te gaan, doch alleszins gaat deze oplossing eerder in de richting van een opeenstapeling van

(12) PARSONS T., SMELSER N.J. *Economy and Society*, Glencoe III, Free Press, 1957, 346 blz.

(13) HUYSE L., *op. cit.* blz. 222 e.v.

zich overlappende, verzuilde besturen, met een onderzoeks- en ontwikkelingsfunctie (RD).

Ze zullen zich waarschijnlijk vermeien in wederzijdse controle en niets zegt dat ze de nodige informatiestroom voor hun opdracht welgevallig uit de besturen zullen krijgen.

Er is ook de hypothese dat men een heel eind zou opgeschoten zijn eensdeels met de verdere uitbouw van de *ministeriële kabinetten* voor de beleidsconceptie en, anderdeels met het terugdringen van de traditionele administratieve pyramide naar zuivere uitvoeringstaken.

Met enige hoop ziet men aan de andere kant ook uit naar een *wetenschappelijke infrastructuur* voor beleidsdoorlichting ten behoeve van *het parlement*, om deze opnieuw inzicht te geven in de draagwijdte van de optie, en om het al dan niet bereiken door de uitvoerende macht van de doelstellingen te controleren. In die zin poogt men o.m. komaf te maken van een aanpassing van het Rekenhof. De eerste vruchten van deze ombouw zullen waarschijnlijk in 1985 tastbaar zijn. Het teruggeven van een deugdelijk alaam in de handen van het parlement is een zinvolle daad in een parlementaire democratie en het past volledig in de goede werking van het politiek-administratief systeem waarin de politieke beleidsbepaling centraal komt te staan. Het aankoppelen van het ambtelijk, elektronisch systeem van informatieverwerking aan een parlementaire wetenschappelijke infrastructuur zal nieuwe mogelijkheden geven aan de parlementaire functie.

Nochtans kan de oplossing voor een groot stuk ook gezocht worden in de aanpassing van de organisatiestructuur van de besturen zelf. Er is een tendens in de eigentijdse beleidsvoering over te stappen van een pyramidale structuur naar een horizontale, ten dienste van de beleidsconciërende administratie. De zuiver uitvoerende routinetaken zullen trouwens meer en meer door de ordinator worden overgenomen, terwijl de vrijgekomen lijnbeambten de logistieke steun gaan leveren aan beleidscellen die instaan voor het conciërend werk en de relationele taken.

Wat het PPBS in elk geval en in dit verband heeft opgebracht, is een mentaliteit te doen ontluiken, een openheid naar *beleidsvoering volgens gestelde oogmerken* en *projectmanagement* die uiteraard de traditionele structuren doorbreken. In sommige departementen o.m. Arbeid en Tewerkstelling, maakt men nu reeds werk van het beleid volgens vooraf bepaalde doelstellingen. In de personeelssector is er conceptiewerk aan de gang om beleidscellen terzake volgens het project-systeem in de departementen in te planten. Afremmingen van de hoek uit van de wantrouwige gezagspyramide, zullen zich geleidelijk oplossen onder de druk van de noodzaak om naar een doelgericht en gepland

personeelsbeleid over te schakelen. Bij het projectmanagement ligt de verantwoordelijkheid bij iemand met een zekere deskundigheid met betrekking tot het te bereiken oogmerk. Hij verwezenlijkt deze met behulp van de mensen die hij meent te moeten in het geweer brengen op grond van hun specialisatie of bijzondere vaardigheden of bindingen. In deze context kan de groep volledige creativiteit en initiatief aan de dag leggen om het doel te bereiken. Ze worden op de bereikte resultaten, die afgewogen worden tegen de gestelde doelstellingen aan, geëvalueerd en desgewenst bijgestuurd. Men ziet hier dadelijk dat de elektronische informatieverwerking en de toepassing van P.P.B.-systeembenadering, nl. met het oog op de inschakeling van het project in bredere systemen, instrumenten kunnen zijn voor deze aanpak. Het is ook gemakkelijk op een vlotte wijze de externe *deskundigen*, op korte termijn *gecontracteerd* van buitenuit, in het bestuursstelsel te integreren. Door deze methode van beleidsvoering wordt het ook mogelijk het politieke inniger te integreren in het bestuurlijke, waardoor de wederzijdse vervreemding vermindert. Het is inderdaad mogelijk in deze projecten deskundigen met politieke inzet op te nemen, niet alleen als controle en ter injectie van het politieke waarderingsmoment in de beleidconceptie, maar ook om de dialoog tussen techno-rationaliteit en politiek vlotter te maken. Deze uiteraard wisselende politieke deskundigen kunnen zo in de projectgeoriënteerde beleidscellen met de logistieke functionarissen en de wetenschappelijke ambtenaren de beleidsalternatieven uitwerken volgens multidisciplinaire groepsbesluitvorming.

Iemand met enige ervaring in administratieve structuren zal dadelijk opmerken dat dit beleidssysteem moeilijk kan werken met de strakke hiërarchische organisatiestructuur. En inderdaad zal, het bestuur van 1985, om de talrijke beleidsvragen op deskundige wijze te kunnen aanpakken en er ook een zinvol politiek antwoord op te kunnen geven, moeten bogen op een soepele organisatiestructuur.

De evolutie naar de zogenoemde *matrix-organisatie* is reeds in de buitenlandse, maar ook in de Belgische overheidsdiensten doorgedrongen en op weg. Het is een wijze van organisatie volgens het projectprincipe met een projectverantwoordelijke die logistisch gesteund is door mensen en middelen aangebracht door de functionele verantwoordelijke. *Systeemmanagement* is hier de aangewezen overkoepelende integrator van alle deelprojecten en de functioneel uitgebouwde logistiek. De verschillende mensen kunnen volgens hun competentie terzelve tijd op diverse projecten worden ingezet met wisselende alternerende en gediversifieerde verantwoordelijkheden zonder met een of

andere bureaucratische hiërarchie of rangverschil te moeten afrekenen. De projecten gevoerd binnen deze matrix-organisatie zijn modulair geconstrueerd en worden als module opgeheven na volbrachte oogmerken.

Zoals hoger reeds werd aangestipt zit hier de mogelijkheid om in deze modules naast ambtenaren en deskundigen van allerlei slag ook politieke deskundigen op te nemen, zodat hier de osmose tussen het politieke waarderingsmoment en de techno-rationaliteit van bij de wording van de beleidsbeslissing geëerbiedigd is.

Hier kunnen immers de verschillende deskundigen uitgebalanceerd worden door multidisciplinariteit en door het politieke element er bij te betrekken als uitlijner en hoeder van de uitgetekende politiek.

In de matrix-organisatie is de projectmanager de deskundige die het project leidt en zegt wat er moet gedaan worden; doch de functionele chef zal beslissen over de logistieke steun en er verantwoordelijkheid over blijven dragen. Tenslotte is dit een gangbaar compromis tussen de punitieve competentie die in de traditionele organisatie steeds het laatste woord heeft gehad ten aanzien van de deskundigheidsstructuur, hoewel niet technisch onderlegd om uitspraak te doen over de grond van de zaak. Gouldner's dysfunctie van bureaucratie wordt hier mogelijk uitgehold. (14)

Misschien is het ietwat macaber een instelling die politiek ten grave is gelegd, nl. de Belgische Dienst Opvoering Productiviteit (BDOP), als prototype in de Belgische overheidsfeer van matrix-organisatie te vermelden, ware het niet dat het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking in het kader van het Ministerie van Buitenlandse Zaken terdege werkt volgens het stramien van de matrix-organisatie.

Ook in de Franse administratie evolueert men in deze richting. De Franse Minister Guichard van Nationale Opvoeding bouwde zijn departementele structuur in die zin om. Zijn leidraad ligt er niet om : « ... administrer, ce n'est pas d'abord gérer une collection de services, mais d'abord mener un ensemble d'actions ... Pour cela, une seule solution : distinguer les objectifs et les moyens aux objectifs ; garder la mobilité et la disponibilité au niveau des objectifs en confiant la responsabilité à des équipes très légères ; organiser les services autour des divers types de moyens ... (il est) illusoire de chercher à améliorer l'organisation (...) sur la base d'un système purement hiérarchique de caractère pyramidal (mais) de distinguer fondamentale-

(14) GOULDNER A.W., *op. cit.*

ment entre les responsables des objectifs et les responsables des moyens, dans la structure même des services centraux.» (15)

Formeel wordt er onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijken voor de oogmerken en deze voor de middelen, deze laatsten steeds ten dienste van de oogmerken.

Voor de goede werking in 1985 van een doelmatig en democratisch politiek-administratief systeem, zij het Europees, nationaal of regionaal, is het een basisvereiste dat men loskomt van de archaische organisatievormen die zich rond getaande belangen hebben gekristalliseerd en van een beleid dat meer een vegetatieve functie heeft dan wel het binnenhalen van oogmerken waarover men democratisch uitspraak heeft gedaan. De tendensen naar verandering leven heden in de besturen tot barstens toe. Of ze doorbreken is een vraag die in 1985 pas met volle zekerheid zal kunnen worden beantwoord. Alleszins zijn de aanpassingen van deze structuren, gepaard gaande met de verdere doorbraak van de mentaliteitsverandering, de onmisbare voedingsbodem van ons toekomstig welzijn.

(15) AMESTOY G., CONAC C., L'évolution des structures et des superstructures de l'administration centrale du Ministère de l'Education nationale, in SIWEK-POUYDESSEAU J., e.a. *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujàs, 1973, 367 blz., blz. 174 e.v.

