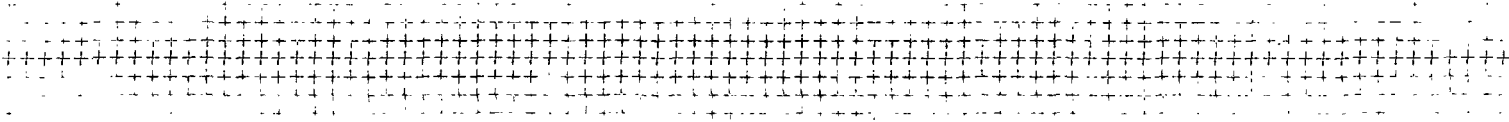
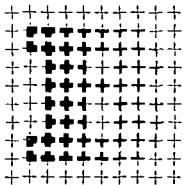


VOORDAT DE LADE KLIKT



September 1981
Bijlage bij het eindadvies van de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

f
48912

48.912

B 25

VOORDAT DE LADE KLIKT

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN
BIBLIOTHEEK

Verantwoording van het eindadvies naar aanleiding van de reacties
ontvangen op rapport nummer 3

September 1981
Bijlage bij het eindadvies van de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage

f	48912
---	-------

ISBN 90 12 03726 3

Illustraties

De variaties op het thema "Elk kent de laan, die derwaart gaat" zijn van de hand van Jan Voss.

Dat aan de titel de punt als leesteken ontbreekt, is een doelbewuste beslissing van de commissie. De titel zou anders te eenduidig pessimistisch zijn: het werk is afgerond en men hoort, nog net voor het naar buiten gaan, het klikken van de la waarin de rapporten van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst opgelucht worden opgeborgen.

Zo pessimistisch wenst de commissie niet te denken. Daarom kan de titel ook worden gelezen als een waarschuwend schot voor de boeg: een laatste reactie op veel gehoorde opmerkingen, kritische kanttekeningen en bijval, die geïnteresseerden tijdig genoeg kan mobiliseren, zodat de lade niet met een klik zal worden gesloten.

Wie de veilige middenweg kiest, kan desnoods de titel voor zichzelf met een vraagteken afsluiten, zodat hij de vrucht van dit werk nog nadrukkelijk boven de markt houdt.

Met deze laatste publikatie, die te beschouwen is als een bijlage bij het eindadvies, komt de commissie tot het einde van haar werkzaamheden. Uit het voorafgaande mag blijken, dat zij dat werk ook in deze fase enigermate relativerend beschouwt. Dat past bij werk, dat men werkelijk belangrijk vindt. Het is niet de relativiteit van de onverschilligheid.

De commissie reageert in deze verantwoording van het eindadvies op de schriftelijke reacties op het derde rapport die haar rechtstreeks zijn toegezonden. De lijst daarvan is als bijlage opgenomen.

Het is technisch onmogelijk gebleken, in te gaan op al datgene wat verder rondom het derde rapport en vooral ook het eindadvies is gepubliceerd. De commissie is echter zeer erkentelijk voor die ruime aandacht, al kan dat op de volgende bladzijden niet tot uitdrukking worden gebracht. Zij die rechtstreeks of via welk medium ook hebben gereageerd, leverden daarmee namelijk een bijdrage aan het op de politieke agenda houden van het vraagstuk van de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst. Daarmee hebben zij de kans kleiner gemaakt dat wie dan ook achter de titel van deze publikatie een punt zou kunnen plaatsen.

De voorbereiding van dit stuk heeft plaatsgevonden tijdens achtereenvolgende perioden van informatie en kabinetsformatie. Met erkentelijkheid kan worden vastgesteld dat daarbij een aantal wezenlijke elementen van het eindadvies door de gesprekspartners in positieve zin is benaderd. Het proces duurt echter voort. Ook los daarvan acht de commissie het staatsrechtelijk niet juist, daar commentaar op te geven.

De commissie heeft haar werk afgerond nog tijdens het bewind van de demissionaire minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, die geen eigen rol bij de kabinetsformatie hebben. Anders dan het geven van eventueel gewenste adviezen bestaat er geen relatie tussen diegenen die

zich met de informatie over dan wel de formatie van een kabinet belasten en de commissie.

Ook bij deze laatste publikatie heeft de commissie zich moeten laten leiden door de beperkingen van haar opdracht. Binnen het geldend staatsrecht was haar werkterrein beperkt tot de rijksdienst en strekte het zich niet uit tot andere delen van het politiek-bestuurlijke stelsel. De raakvlakken daarmee heeft de commissie echter wel aangeduid. Ingrepen in de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst zullen onvermijdelijk ook leiden tot veranderingen in het politieke gedrag van het parlement. Ook los van zulk een ontwikkeling zouden de Staten-Generaal er goed aan doen zich te bezinnen op de vraag, in hoeverre de eigen werkwijze kritisch moet worden beschouwd in het licht van de door onze commissie verkregen resultaten.

De commissie meent dat de discussie over het door haar geleverde werk voortgang moet vinden, maar dat bovenal zoveel mogelijk en zo snel mogelijk de praktische aanpak nu zal moeten plaatsvinden. De tijd is geen bondgenoot voor het tot stand brengen van noodzakelijke vernieuwingen. De tijdspanne waarbinnen die zullen moeten plaatsvinden is gegeven: voordat de lade klikt

H.J.L. Vonhoff
Groningen, 7 september 1981

INHOUDSOPGAVE

	blz
Voorwoord	3
1. Inleiding	7
2. Analyse	9
3. Beleidskader/actieprogramma	15
4. Beleidsvormingsorganisatie	19
4.1 Hoofdbeleidsgebieden	19
4.2 Integrerende ministers	26
4.3 Onderraden en voorportalen	30
4.4 Coördinatiestelsel en adviesorganen	35
4.5 Aantal ministers en positie minister-president	38
4.6 Onderministers	41
4.7 Departementsraad	44
5. Decentralisatie	47
6. Instrumentarium	53
6.1 Wetgeving	53
6.2 Planning	57
6.3 Financiering	59
6.4 Personeel	62
6.5 Organisatie	66
6.6 Informatievoorziening	68
6.7 Evaluatie	69
7. Reorganisatie van de rijksdienst	71
7.1 Reorganiserend vermogen	71
7.2 Departementale herindeling	73
7.3 Organisatiewet rijksdienst	76
7.4 Veranderingsstrategie	77
<u>Bijlage</u>	
Chronologisch overzicht van ontvangen schriftelijke reacties op rapport nummer 3	79

1. INLEIDING

In de aanbiedingsbrief bij het eindadvies heeft de commissie reeds het voornemen aangekondigd, in een afzonderlijke publikatie nog te reageren op de vele reacties die het derde rapport van de commissie, met als titel "Elk kent de laan, die derwaart gaat", heeft losgemaakt.

Deze - laatste - publikatie, met de verschijning waarvan de commissie haar belofte inlost, kan worden beschouwd als een losse bijlage bij het eindadvies. Immers, indien de tijd dat had toegelaten, zou deze reactie van de commissie op de ontvangen reacties in het eindadvies zelf zijn opgenomen. Bovendien hoort deze publikatie bij het eindadvies, omdat het ook de gelegenheid biedt om iets uitvoeriger stil te staan bij de overwegingen die tot bepaalde keuzen in het eindadvies hebben geleid.

Het aantal reacties dat naar aanleiding van het derde rapport is uitgebracht is groot en deze reacties verschillen sterk naar vorm en inhoud. Allereerst zijn er de schriftelijke reacties die rechtstreeks aan de commissie zijn gericht. Daaronder zijn, vaak zeer uitgebreide en diepgaande, reacties van bijna alle departementen. Een enkel departement heeft telefonisch gereageerd.

Vervolgens zijn er de zeer vele perspublicaties, zowel in de landelijke dagbladers als in de vakpers. Veel van deze publicaties waren van de hand van auteurs uit wetenschappelijke en politieke kringen.

Tenslotte zijn er tal van rechtstreekse contacten geweest met de commissie of haar vertegenwoordigers in de vorm van gesprekken en congressen of bijeenkomsten, speciaal gewijd aan het derde rapport. In dit verband kunnen onder andere worden genoemd de gesprekken die de commissie gevoerd heeft met vertegenwoordigers van de ambtenarenorganisaties, met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer en met een aantal voorzitters en secretarissen van belangrijke centrale adviesraden. Voorts heeft de commissie over het derde rapport gesproken met de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken en met de fractievoorzitters in de Tweede Kamer, voor zover deze daaraan behoefte hadden. Individuele leden van de commissie hebben verder op persoonlijke titel contacten onderhouden met de eigen politieke "achterban". Afzonderlijke vermelding verdient nog het tweedaagse voorjaarscongres van de Vereniging voor bestuurskunde dat geheel gewijd was aan het derde rapport van de commissie en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken en studies.

De commissie is allen die reageerden zeer erkentelijk. Van al datgene wat in de reacties naar voren is gekomen, heeft zij reeds veel kunnen verwerken in het eindadvies. De reacties hebben voor de commissie het inzicht in de materie verhelderd en verdiept en hebben daarmee het maken van uiteindelijke keuzen vereenvoudigd.

Is dus reeds veel van het te berde gebrachte in een of andere vorm in het

eindadvies terug te vinden, daarnaast zullen de reacties hun waarde blijven behouden in het kader van de vervolgwerkzaamheden naar aanleiding van de voorstellen van de commissie. Bij de uitwerking van die voorstellen kan dankbaar gebruik worden gemaakt van de, soms uitvoerige, kanttekeningen die in de verschillende reacties daarbij zijn geplaatst.

In de hierna volgende hoofdstukken gaat de commissie onderwerpsgewijze op de reacties in. Hierbij wordt steeds eerst een beknopte samenvatting van de reacties gegeven, waarna deze door de commissie van commentaar worden voorzien.

Om praktische redenen zijn alleen de 39 rechtstreeks aan de commissie gerichte schriftelijke reacties, waaronder de schriftelijke verslaglegging van het congres van de Vereniging voor bestuurskunde, op deze wijze verwerkt.

Omdat daarin zeer veel van de inhoud van de overige reacties ook op de een of andere wijze naar voren komt, worden op deze wijze toch nagenoeg alle belangrijke opmerkingen in beschouwing genomen.

Om het vele aangeleverde en te bespreken materiaal in deze publikatie hanteerbaar te houden, is het gerangschikt volgens 21 onderwerpen. Het aantal reacties per onderwerp varieerde tussen zes en zeventien en bedroeg gemiddeld tien. Door de noodgedwongen opsplitsing in een betrekkelijk groot aantal onderwerpen, wordt helaas op sommige plaatsen geweld gedaan aan zowel de samenhang die in de aanbevelingen van de commissie zit als de samenhang in bepaalde reacties. Daarom zij nog eens nadrukkelijk vermeld, dat een afzonderlijke bespreking in het navolgende niet betekent dat deze onderwerpen geheel los van elkaar kunnen worden beschouwd. Integendeel, veel van de aanbevelingen van de commissie houden rechtstreeks verband met elkaar. Bij de verwezenlijking ervan zullen de maatregelen dan ook goed op elkaar moeten worden afgestemd.

Met deze publikatie zijn de werkzaamheden van de commissie dus beëindigd. Het werken aan een beter functionerende rijksdienst is daarmee zeker niet voltooid, maar moet in feite nu pas echt beginnen. Daarom wijst de commissie nogmaals op het belang van een snelle en voortvarende aanpak van de vervolgactiviteiten die uit haar werk voortvloeien. Na de studie, nu de daad.

2. ANALYSE

2.1 Reacties

In de meeste reacties onderschrijft men de analyse van de problematiek zoals die in het derde rapport is gegeven. Sommigen menen echter dat het beeld wat overtrokken is, niet volledig en op enkele belangrijke aandachtspunten onderbelicht.

In een reactie stelt men dat, door het in feite loslaten van het theoretisch kader, de analyse wetenschappelijk minder overtuigend is en dat analyses en aanbevelingen berusten op "common sense" alsmede op een vleugje modieuze kretologie en soms op vooroordeel. In een andere reactie komt de vraag naar voren of de commissie de grenzen van het systeem wel juist getrokken heeft en dus of de rijksdienst nog wel het relevante systeem is. Door de wijze waarop de commissie systeem en omgeving van elkaar onderscheidt, dringt zij de norm van een geïntegreerd bestuursmodel op.

Enkelen noemen het onderscheid tussen de wereld van differentiatie en integratie te scherp getrokken, te schematisch ook. Zij wijzen erop dat autonome verkokeringstendenties zich in beide werelden voordoen en dat het derhalve niet logisch is de verschillende werelden aan verschillende instituties te koppelen. Als voorbeelden noemt men onder meer de ministersfunctie en het functioneren van het parlement. Ook zou in de analyse geen verband gelegd zijn met de aspecten rationalisering en democratisering, die deels tegen elkaar inwerken en respectievelijk de integratie verzwakken en de differentiatie versterken. Hierop sluit de reactie aan waarin gesteld wordt dat sturingsproblemen eerder het gevolg zijn van een te weinig aan integratie dan van een te veel aan differentiatie. Bij een toename van differentiatie moeten hogere eisen aan integratie gesteld worden en dat gebeurt momenteel niet. Hoewel voor velen de noodzaak tot integratie nu wel heel duidelijk is - al was het alleen al om zinloze competentiegeschillen te kunnen beëindigen - waarschuwen enkele anderen ervoor dat differentiatie niet "weggeïntegreerd" mag worden. Binnen het systeem van de rijksdienst, zo merken enkelen op, heeft de commissie bij de afweging van criteria te veel nadruk gelegd op samenhang, hetgeen ten koste is gegaan van flexibiliteit. Het streven naar integratie, dat eerder op het politieke niveau nodig is, heeft nu geleid tot een sterke voorkeur voor ordening en dus voor structuuroplossingen aldus een reactie.

Onvolledig noemt men in enkele reacties de analyse met betrekking tot het politieke systeem en de relatie tot de maatschappij. Sommigen stellen dat door een veranderende rol de overheid steeds meer als medespeler is gaan optreden en minder als arbiter en dat een onevenwichtige vervulling van in principe strijdige rollen de gesignaleerde

problematiek veroorzaken. Voor hen is het de vraag of problemen binnen de rijksdienst, die naar zij menen voor het merendeel afkomstig zijn uit het politieke krachtenveld, opgelost kunnen worden zonder veranderingen binnen het politieke systeem zelf. Over het politieke systeem merken enkelen op dat zelfs nauwelijks aandacht besteed is aan politieke partijen. De te ver doorgevoerde verkokering binnen de rijksdienst is een afspiegeling van een verkokering in het maatschappelijke en politieke veld en zal met een goede coördinatie en strategische plannen bestreden moeten worden.

Anderen menen dat, door het ontbreken van de politieke rol in de analyse, de aanbevelingen die in politieke en staatsrechtelijke richting gaan kwetsbaar zijn geworden.

Volgens enkelen is tenslotte nagelaten te bezien in hoeverre de overheid zich niet te veel met allerlei zaken bemoeit. Met het terugdringen van taken zou de omvang en complexiteit tot beter beheersbare vormen teruggebracht kunnen worden.

2.2 Commentaar

Zoals in het derde rapport reeds is opgemerkt, is hierin bewust een aangescherpt beeld van de rijksdienst geschetst, om de in de optiek van de commissie belangrijkste zaken helder in beeld te krijgen en dit beeld niet te laten vertroebelen door allerlei ontwikkelingen van minder belang. Op deze wijze kan de stap van analyse naar conclusies en aanbevelingen ook zo duidelijk mogelijk worden gemaakt.

Door de ingewikkeldheid en veelkleurigheid van een organisatie als de rijksdienst zou met een meer zuiver wetenschappelijk onderzoek, waarin aan alle aspecten op evenwichtige wijze aandacht moet worden geschonken, slechts een veel moeilijker te begrijpen en vager beeld worden opgeroepen. Dat zou geen verdere bijdrage hebben geleverd aan het inzicht in hoofdlijnen. Ook indien de commissie meer tijd voor haar werkzaamheden ter beschikking had gehad, dan zou ze nog niet zo'n allesomvattende en diepgravende aanpak hebben gekozen.

Dat de commissie in haar analyse en bij het doen van aanbevelingen soms ook een beroep op "common sense"-overwegingen doet lijkt nauwelijks een reëel bezwaar, hoewel dit voor sommige departementale kringen misschien minder voor de hand liggend is.

Gezien de taakstelling en de daaraan ten grondslag liggende globale probleemstelling, lag de keuze van "de rijksdienst" als voornaamste onderzoekobject voor de hand. De commissie heeft dan ook niet de pretentie het gehele politiek-bestuurlijke stelsel aan een analyse te hebben onderworpen. Wel heeft zij zoveel mogelijk aandacht geschonken aan de plaats en de relaties van (onderdelen van) de rijksdienst in dit stelsel. Het is dan ook onjuist dat de commissie zich door haar keuze van meet af aan de norm van een geïntegreerd bestuursmodel heeft laten opdringen. De wens om tot een zekere versterking van de integratie binnen de rijksdienst te komen, wordt juist mede ingegeven door de analyse van het functioneren van de rijksdienst in zijn omgeving.

Het onderscheid tussen differentiatie en integratie in de beleidsvorming van de rijksoverheid is in de analyse van de commissie wezenlijk en hooguit in die zin kunstmatig, dat elke tweedeling van een ingewikkelde materie noodzakelijkerwijs slechts op een grove wijze kan plaatsvinden. Wel wordt terecht opgemerkt dat de differentiatie- en integratietaken niet bij uitstek aan bepaalde instituties kunnen worden opgehangen en dat alle

instituties binnen het politiek-bestuurlijke stelsel zowel een rol in de integratie als differentiatie hebben te vervullen. Door in de "wereld van de sectoren" en in de "wereld van de integratie" bepaalde instituties met name te bespreken, heeft de commissie alleen tot uitdrukking willen brengen dat bij die instituties het hoofdaccent op de differentiatie respectievelijk op de integratie ligt of zou moeten liggen.

Het is een misverstand dat de commissie er in haar algemene benadering van zou zijn uitgegaan, dat er een teveel aan differentiatie binnen de rijksdienst zou zijn en dat deze op alle punten zou moeten worden teruggedrongen. Dat deze differentiatie in belangrijke mate onlosmakelijk verbonden is met de grote verscheidenheid aan maatschappelijke problemen en bijvoorbeeld ook voortvloeit uit de voortschrijdende democratisering is zeer wel onderkend. Gesignaleerd wordt alleen dat de integratie tekort schiet in juist die instituties wier belangrijkste taak dit zou behoren te zijn. Gezien de beperkte capaciteit van deze instituties is hier geen sprake van een oneindige én-én situatie, maar zullen instituties als ministerraad en departementale toppen hun aandacht voor de integratie van beleid alleen kunnen vergroten, door gedeeltelijk een geringere aandacht te geven aan de differentiatie-aspecten van het beleid. Deze laatste aandacht wordt immers reeds door de andere onderdelen van de rijksdienst in ruime mate opgebracht.

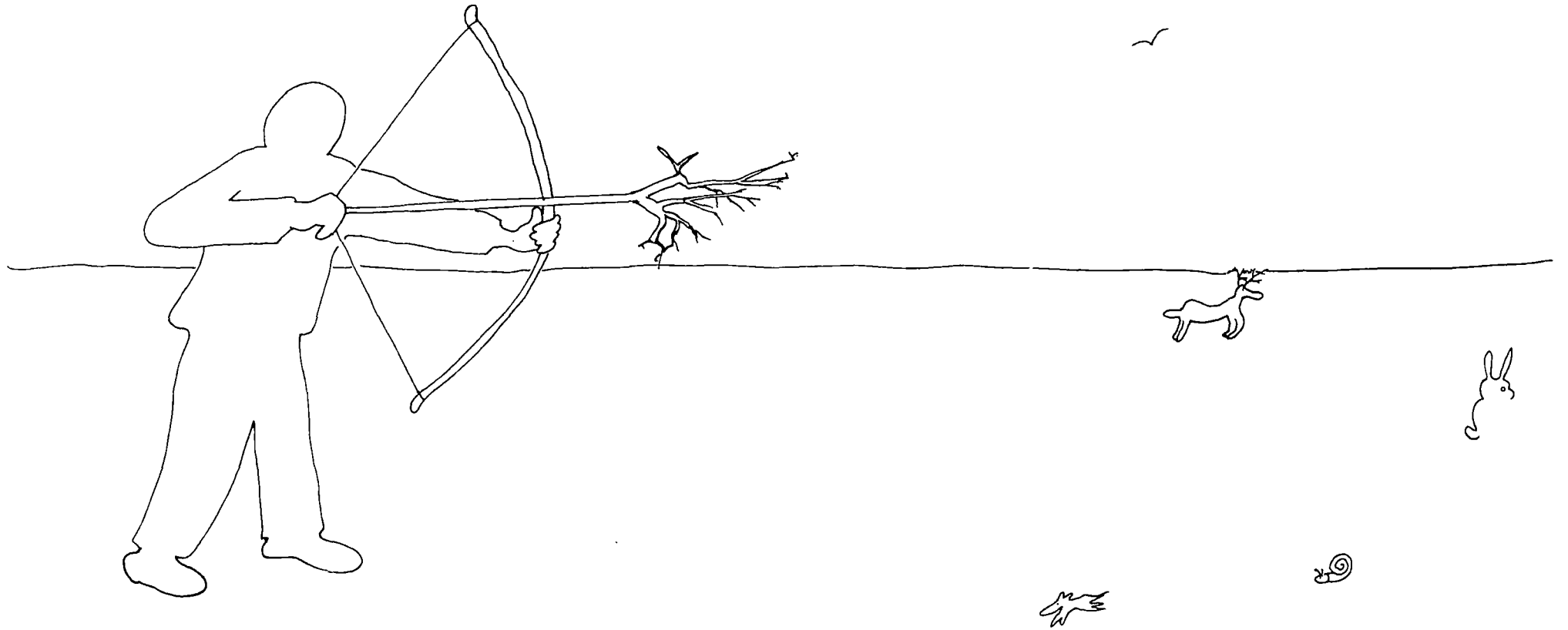
Dat de bezwaren van de verkokering in de rijksdienst opgeheven zouden kunnen worden door alleen enige verbetering aan te brengen in de coördinatie en in de (strategische) planning van het beleid, lijkt een te optimistisch beeld. Ook aanpassingen in structurele zin zijn hiervoor noodzakelijk, opdat een aantal instituties zich primair tot taak (gaan) rekenen de samenhang in het beleid te bevorderen.

Het hanteren van het criterium samenhang is zeker niet ten koste gegaan van het criterium flexibiliteit. De belangrijkste drie door de commissie gebruikte criteria, samenhang, afweging en flexibiliteit zijn naast elkaar gehanteerd en versterken elkaar in belangrijke mate. Zo is voor een effectief flexibel optreden "aan de basis" de aanwezigheid van een samenhangend inzicht in de problemen "aan de top" een voordeel, en geenszins een belemmering. De analyses van de commissie hebben daarom juist geleid tot het opstellen van een samenhangend pakket van aanbevelingen, dat naast structurele ook procedurele, instrumentele en culturele voorstellen bevat. Bij de toepassing van dit pakket kunnen, afhankelijk van de situatie, de accenten verschillend worden gelegd, bijvoorbeeld door op de ene plaats aan een versterking van de integratie te werken en weer elders een flexibeler organisatie na te streven. Een louter en alleen vanuit de integratie-optiek star gestructureerde rijksdienst staat de commissie dan ook geenszins voor ogen.

De commissie wijst verwijten, dat zij in haar analyse zou zijn tekort geschoten, omdat daarin onvoldoende rekening is gehouden met de rol van het politieke systeem en van de maatschappij en geen beschouwingen zijn gewijd aan de omvang van de taak van de overheid, van de hand. Deze bezwaren houden, zoals hiervoor opgemerkt, rechtstreeks verband met haar taakopdracht, waarin uitdrukkelijk gesproken wordt over structuur en functioneren van de rijksdienst. De samenhangen hiervan met de andere delen van het politiek-bestuurlijke stelsel liggen voor de hand en zijn ook volledig onderkend. Zo is in het tweede rapport een uitvoerige beschouwing hierover opgenomen en zijn daarin als het ware de grenzen van de opdracht aan de commissie verkend. Ook in een aantal achtergrondstudies

en op verscheidene plaatsen in het derde rapport wordt uitvoerig stilgestaan bij de rol van instituties buiten de rijksdienst.

Het zij herhaald, de commissie pretendeert geenszins een allesomvattende analyse van het Nederlandse politiek-bestuurlijke stelsel te hebben gepresenteerd. Ze heeft zich primair moeten beperken tot de rijksdienst en heeft de rol van andere delen van dit stelsel slechts zijdelings kunnen belichten. Daarom is voor verbeteringen in het functioneren van de rijksdienst van belang dat in de toekomst de rol van deze andere delen ook aan een nadere analyse worden onderworpen. Zo heeft de commissie al in het derde rapport en ook in de aanbiedingsbrief bij het eindadvies tot uitdrukking gebracht dat het in dit verband een goede zaak zou zijn als het parlement - op soortgelijke wijze als voor de rijksdienst is gebeurd - zijn functioneren zou laten onderzoeken.



3. BELEIDSKADER/ACTIEPROGRAMMA

3.1. Reacties

De voorstellen met betrekking tot het totstandbrengen van een actieprogramma als nadere uitwerking van beleidsprioriteiten worden in de op dit punt uitgebrachte reacties zeer positief beoordeeld. Vooral van departementale zijde wordt hiermee ingestemd.

Het regeringsprogramma is nu veelal een opsomming van voornemens zonder dat deze in een integratiekader zijn gezet. Het heeft het karakter van zeer globale politieke compromissen die over het algemeen meer een dode letter worden, dan als plan dienen voor ondersteuning en bijstelling van regeringsbeleid, aldus sommige reacties.

Over het algemeen pleit men dan ook voor een actieprogramma, waarin niet al te uitgebreid politieke topprioriteiten van het kabinet een afgewogen plaats hebben. Een dergelijk programma zal een beter, duidelijker inzicht in de totale agenda kunnen geven en als operationeel werkplan een samenhangende probleemgerichte aanpak mogelijk moeten maken. Door alle ministers samen verantwoordelijk te maken voor het actieprogramma, kan daarover met de Kamers gediscussieerd worden bij de algemene politieke beschouwingen. De communicatie tussen parlement en regering over het te voeren beleid kan op deze wijze aanzienlijk verbeteren, aldus verscheidene reacties.

Aan de opzet van een actieprogramma, waarin tevens ruimte moet zijn voor departementale bijdragen, verbindt men in een aantal reacties organisatorische voorwaarden. Zo acht men een systeem voor strategische beleidsplanning essentieel, hetgeen inhoudt dat op ambtelijk topniveau meer beleidsontwikkellende ondersteuning nodig is. Sommigen denken daarbij aan een taak voor een directieraad, anderen denken aan algemene beleidsplannende eenheden. In enkele gevallen geeft men aan de organisatie al gereed te hebben.

Maar er zijn ook enkele waarschuwendende geluiden te horen. Hoewel de opzet van een actieprogramma hen aanspreekt, achten sommigen de door de commissie genoemde opstellingstermijn van drie maanden niet haalbaar. In een enkele reactie ziet men zelfs in een actieprogramma niet veel nut. De jaarlijkse Miljoenennota bevat de feitelijke gegevens en daarin dient derhalve de integratie van het gehele overheidsbeleid plaats te vinden.

Samengevat vindt men dat een actieprogramma een voor het parlement geschikt discussiestuk moet zijn, dat een prioriteiten stelling bevat, flexibel van opzet is en gedragen wordt door het gehele kabinet. Voor de opstelling acht men een gerichte ambtelijke ondersteuning nodig.

3.2. Commentaar

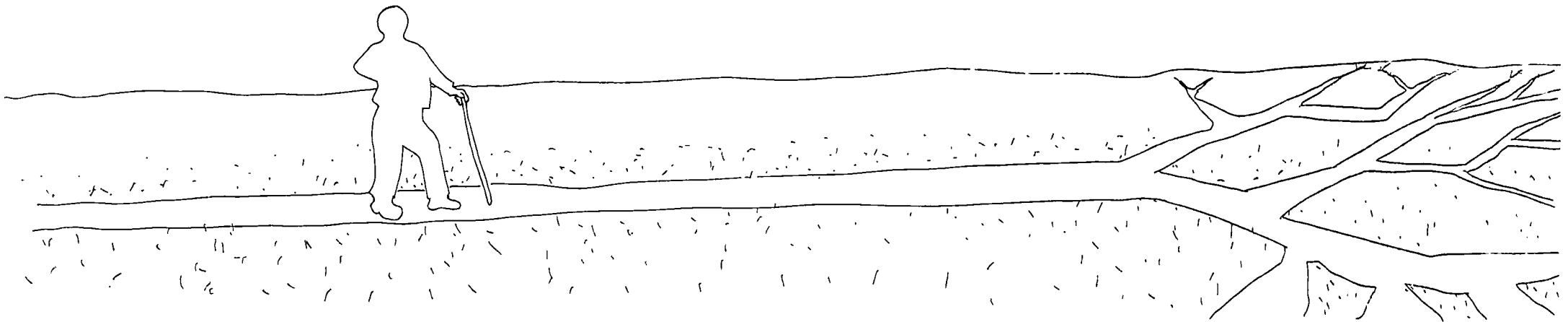
De aanbeveling om tot een jaarlijks bij te stellen actieprogramma te komen en over de inhoud en voortgang hiervan in een algemene begrotings-toelichting verslag te doen, heeft brede instemming gekregen. De algemene begrotingstoelichting bevat ook een samenhangend beleidskader in hoofdlijnen. Tegen deze achtergrond kan het actieprogramma worden beoordeeld. Juist door de verslaglegging over het actieprogramma in de algemene begrotingstoelichting wordt een rechtstreekse relatie met de jaarlijkse Miljoenennota gelegd en wordt het parlement in staat gesteld bij de algemene politieke beschouwingen aandacht te besteden aan de hoofdlijnen van het beleid.

Het actieprogramma moet inderdaad niet te uitgebreid zijn. Het mag niet verworden tot een onrealistische wensenlijst, maar dient een reële schatting te zijn van de mogelijkheden gedurende de kabinetsperiode. De jaarlijkse confrontatie tussen programma en verwezenlijking zal het realiteitsgehalte van het actieprogramma helpen bevorderen. Bovendien kan door een indeling in een drietal categorieën de hanteerbaarheid van het programma nog worden vergroot en kunnen de echte politieke topprioriteiten van het kabinet, en de voortgang hiervan, zichtbaar worden gemaakt.

Het actieprogramma en het samenhangende beleidskader - beide in de algemene begrotingstoelichting op te nemen - zijn belangrijke instrumenten voor de noodzakelijke versterking van een samenhangend kabinetsbeleid, waarvoor een collectieve verantwoordelijkheid wordt gedragen. Immers, een door de gehele ministerraad gedragen duidelijk actieprogramma zal voor alle betrokken departementen een richtlijn zijn van waaruit of waarnaartoe men dient te werken. Het is daarom verheugend dat ook van departementale zijde zo positief hierop is gereageerd. Vanzelfsprekend zal bij de opstelling plaats moeten zijn voor departementale bijdragen, maar in de desbetreffende onderraad en uiteindelijk in de ministerraad zullen de verschillende bijdragen nadrukkelijk op de verenigbaarheid met het regeringsprogramma moeten worden getoetst.

De ontwikkeling van het actieprogramma en het samenhangende beleidskader zullen inderdaad ook consequenties moeten hebben voor de beleidsvormingsorganisatie op het departementale niveau. In paragraaf 4.7 wordt daarop teruggekomen.

Voor een eerste opstelling van een actieprogramma is een periode van drie maanden inderdaad aan de krappe kant. Zoals in de toelichting op het eindadvies reeds is aangegeven, gaat het erom in die periode een eerste ontwerp voor bespreking in de ministerraad op te stellen. Over het definitieve, door de ministerraad gefiatteerde, actieprogramma kan dan in de eerste eigen begroting van het nieuwe kabinet, namelijk die voor het begrotingsjaar 1983, aan het parlement worden gerapporteerd.



4. BELEIDSVORMINGSORGANISATIE

4.1 Hoofdbeleidsgebieden

4.1.1 Reacties

De indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden, de daaraan gekoppelde instelling van vijf integrerende ministers en de verdere aanpassing van het coördinatiestelsel, maatregelen die in het derde rapport van de commissie zijn voorgesteld ter verbetering van de beleidsvormingsorganisatie, hebben in de reacties ruime aandacht gekregen. Hoewel de onderlinge samenhang van deze voorstellen veelal tot een geïntegreerd commentaar hebben geleid, zullen hieronder de reacties niettemin per onderwerp/voorstel behandeld worden ter verkrijging van een zo duidelijk mogelijk beeld.

Zijn de meesten die op deze onderwerpen reageerden het erover eens dat het aan de organisatie van de besluitvorming (soms) ernstig schort en dat deze dringend verbetering behoeft, over de aangedragen oplossingen verschilt men aanzienlijk van mening. De indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden kent dan ook duidelijke voorstanders, tegenstanders en een niet gering aantal twijfelaars.

De voorstanders menen dat de voorgestelde indeling een goede keus is en sommigen juichen die keus zelfs toe. Dat betekent echter niet dat men geen vragen meer heeft. Veelal liggen die op het gebied van de nadere uitwerking. Zo vrezen enkelen dat de instelling van ministeriële commissies en subcommissies de vijfdeling zal ondergraven. Zij wijzen op het uit de hand gelopen stelsel van de coördinerende bewindspersonen. Voor anderen is het niet geheel duidelijk of de vijfdeling een het gehele rijksoverheidsbeleid omvattend systeem is, omdat bepaalde (departementale) taken bij geen van de beleidsgebieden een plaats hebben gevonden. Zij vragen de commissie op dit punt nader in te gaan. Daarnaast menen enkelen dat bepaalde onderdelen van het beleid (veelal facetbeleid) niet genoeg accent zullen krijgen indien deze geen duidelijk onderscheiden plaats binnen of zelfs naast een van de vijf hoofdbeleidsgebieden krijgen. Voorts achten enkelen de indeling een positieve ontwikkeling die aansluit op de gegroeide praktijk. Voor drie hoofdbeleidsgebieden is het indelingscriterium wel duidelijk, zo menen zij: de commissie sluit hier aan bij de bestaande planbureaus. Daarbij stellen zij dat een grotere homogeniteit en een duidelijker structuur en taakstelling van deze planbureaus nodig is. Wel hebben enkelen behoefte aan een nadere uitwerking van de criteria die ten grondslag hebben gelegen aan de twee overige hoofdbeleidsgebieden (bestuurlijke en internationale zaken). Anderen menen dat de vorming van vijf hoofdbeleidsgebieden een substantiële uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning vergt.

Anders dan de voorstanders menen de tegenstanders dat de indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden willekeurig, kunstmatig, arbitrair, onvoldoende gemotiveerd, louter theoretisch is en geen rekening houdt met de realiteit.

Veelal wijzen zij hiermee tevens het instituut "integrerende ministers" af. Als nadeel zien sommigen dat de vijfdeling geen coördinatieproblemen zal oplossen. Zij menen dat het bij de begrippen coördinatie en integratie, zoals de commissie deze heeft gebruikt, gaat om uiteenlopende bestuurlijke opgaven die ieder vragen om een eigen aanpak. Daarom brengt de introductie van één coördinatiemodel de problematiek niet dichterbij een oplossing. Een volledige afstemming van het overheidshandelen lijkt hen niet mogelijk, daar onder meer conflicten moeten worden opgelost in een steeds wisselend politiek krachtenveld onder steeds veranderende feitelijke omstandigheden.

Vervolgens zou de commissie de indeling baseren op de veronderstelling dat de integratiebehoefte (en de samenhang) binnen een hoofdbeleidsgebied groter is dan daarbuiten, hetgeen in de bewuste reacties wordt ontkend. Indien de hoofdbeleidsgebieden redelijk homogeen zouden zijn dan zullen de moeilijkste afstemmingsproblemen tussen die gebieden komen te liggen. Nodig acht men het ontwikkelen van goede procedures om vanuit de bestaande structuur beter tot afspraken, compromissen en oplossingen voor problemen te kunnen komen.

Enkelen betreuren de gebrekkige argumentatie die de commissie bij de vijfdeling heeft gegeven, te meer daar er zulke vergaande consequenties uit getrokken worden. Immers, de commissie stelt in feite een gigantische herindeling voor op onjuiste veronderstellingen. Een dergelijke structuur zou de samenhang van beleid ernstig kunnen schaden, omdat alle departementen taken uitvoeren die om afstemming vragen en toch onder verschillende hoofdbeleidsgebieden vallen. Anderen zien bezwaar in de vijfdeling omdat hiermee de oplossing van het coördinatie- en integratievraagstuk op een te hoog (politiek) niveau getild wordt. Zij stellen dat het niet primair gaat om bovendepartementale samenwerking tussen verantwoordelijke ministers, maar om samenwerking tussen (delen van) departementen. Zij zien het coördinatievraagstuk als een gevolg van de historisch gegroeide zelfstandige positie van de departementen en niet van een ontbrekende bovendepartementale superstructuur.

In enkele reacties wordt weliswaar de indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden niet geheel verworpen maar worden wel duidelijke vraagtekens geplaatst. Zo spreken sommigen hun grote aarzeling uit. Zij menen dat de commissie met de indeling al duidelijk politieke keuzes suggereert, omdat de vijf sectoren van beleid al voorrang zouden hebben boven andere samenhangen. Voor hen is het geen absoluut gegeven dat het sociaal-economisch beleid bijvoorbeeld per definitie tot stand komt door de integratie van het beleid van de drie door de commissie genoemde departementen. Wel stellen zij daarbij dat ook andere indelingen arbitrair zijn. Zij achten het een noodzaak te komen tot sanering van het coördinatiestelsel op ondoelmatigheden en niet op politieke blokkades. Dat betekent dus wel de handhaving van een vrij omvangrijk coördinatiestelsel waarin zij een duidelijke plaats zien voor de adviesorganen. Daarnaast wijzen zij op het belang van de informele coördinatie, hetgeen een culturele aangelegenheid is waaraan nog het nodige ontwikkeld kan worden.

Anderen vinden de keuze van de commissie nog onvoldoende gemotiveerd en de criteria onduidelijk. Ook de nadelen van die keuze vinden zij onvoldoende onderkend. Zij vragen zich af waarom niet nader onderzoek verricht is naar een meer directe aansluiting bij de drie bestaande planbureaus, door drie hoofdbeleidsgebieden te creëren waaraan door drie vrijgestelde ministers leiding wordt gegeven.

Enkelen gaan bewust niet in op de juistheid van de indeling. Zij stellen dat coördinatie in beginsel op een zo laag mogelijk niveau moet plaatsvinden om de armslag aan de top zo groot mogelijk te maken. Daarbij is het voor hen de vraag of een rigoureuze schematiseren van de coördinatie niet tot verstarring zal leiden. Anderen daarentegen stellen dat de coördinatie niet op een te laag niveau gebracht mag worden, omdat dan te veel keuzemogelijkheden al bij voorbaat wegvallen. Die keuze moet nu juist op het hoogste - politieke - niveau mogelijk blijven.

In een aantal reacties is ingegaan op de door de commissie in het derde rapport voorgestelde mogelijkheden tot indeling van beleidssectoren in de hoofdbeleidsgebieden.

Zo meent men in een reactie dat het minderhedenbeleid een aparte coördinerende bewindsman vergt (overigens binnen het bestuurlijke gebied) omdat dit beleid met alle genoemde vijf gebieden te maken heeft.

Een soortgelijke opvatting klinkt door in een reactie, waarin wordt opgemerkt dat de coördinatie van het beleid inzake consumenten-aangelegenheden zaken betreft waarbij steeds wisselende combinaties van departementen betrokken zijn en de vraag rijst of deze coördinatie, die thans redelijk functioneert, nog mogelijk blijft binnen de voorgestelde vijfdeling.

Het onderbrengen van het wetenschapsbeleid bij het onderwijsbeleid betekent volgens sommigen eveneens een miskennis van de breedte van dat terrein, dat raakvlakken heeft met een groot aantal departementen, waarbij de zwaartepunten onder andere liggen bij technische innovatie, energie-onderzoek, volksgezondheidsonderzoek en milieu-onderzoek. Zij wijzen de voorstellen van de commissie op dit punt dan ook af.

Voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gelden gelijklopende bezwaren. Het volksgezondheids- en het milieubeleid vallen in een vijfdeling onder verschillende gebieden, waardoor voor nieuwe coördinatieproblemen gevreesd zou moeten worden. Een dergelijke maatregel zou bovendien ingaan tegen de parlementaire wensen tot een integratie van het volksgezondheids- en milieubeleid, waarbij het vooral gaat om de aspecten van zorg en bescherming.

Anderen menen dat de proeven tot toedeling aan hoofdbeleidsgebieden te begrensd zijn omdat naar hun mening het beleid dat zij (uit)voeren betrekking heeft op meer hoofdbeleidsgebieden dan de commissie heeft aangegeven. Genoemd wordt het onderwijsbeleid dat eveneens belangrijk is voor het sociaal-economische beleidsgebied.

Tenslotte menen enkelen dat de commissie niet goed raad geweten heeft met de toedeling van het justitiële beleid met als kernen: rechtsorde, rechtsstaat en rechtshandhaving. Zij pleiten voor een coördinatiefunctie voor deze drie aspecten naast de vijfdeling omdat het hier gaat om randvoorwaarden van algemene bestuurlijke aard die alle vijf hoofdbeleidsgebieden raken en niet in alleen het bestuurlijke gebied gedrukt kunnen worden.

4.1.2 Commentaar

De door de commissie voorgestelde indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden gaat uit van de noodzaak om ten behoeve van een samenhangende beleidsontwikkeling te kunnen beschikken over een tussenniveau tussen het kabinet en de departementen. Zo'n beleidsniveau is noodzakelijk omdat de koppeling tussen de sectorale, departementale beleidsontwikkeling en het totale kabinetsbeleid zeer gebrekkig is.

Is de noodzaak van een tussenniveau evident, de concrete invulling zal altijd slechts langs deels arbitraire lijnen tot stand kunnen komen. Net zo goed als een indeling van de beleidssectoren in departementen langs gedeeltelijk willekeurige grenzen zal moeten plaatsvinden, zal dit ook het geval zijn bij een bundeling hiervan in vijf hoofdbeleidsgebieden.

Niettemin komen deze gebieden niet uit de lucht vallen, maar zijn ze gegroepeerd rondom de in brede kring geaccepteerde belangrijkste aspecten van het rijksbeleid. Het sociaal-economische beleidsgebied is een algemeen erkend samenhangend geheel van sectoren, dat zich zowel organisatorisch als instrumenteel duidelijk laat onderscheiden. Hetzelfde geldt voor het beleid ten aanzien van bestemming, inrichting en beheer van de ruimte en het milieu. Ook de grote onderlinge samenhang van het sociaal-culturele beleidsgebied, dat het gehele immateriële welzijnsbeleid vormt, is in de loop der jaren steeds meer erkend. Internationale en veiligheidszaken vormen eveneens een onafscheidelijk samenhangend geheel al liggen hier vanzelfsprekend ook coördinatie-aspecten met alle andere beleidssectoren. Tenslotte bundelt het beleidsgebied bestuurlijke en juridische zaken het gehele beleid met betrekking tot de inrichting van overheid en samenleving, met inbegrip van de handhaving van de openbare orde en de rechtsorde.

Deze aldus beredeneerde indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden wordt gebruikt om de instanties en procedures die thans een rol spelen in het tussenniveau en die een onoverzichtelijk en weinig efficiënt netwerk vormen, te structureren. Zo kunnen de organisatie van de onderraden, de ambtelijke voorcoördinatie en de externe advisering, alsmede de coördinatie van wetgeving, planning en financiering, op de indeling in hoofdbeleidsgebieden worden afgestemd.

Een groter aantal dan vijf hoofdbeleidsgebieden zou - nog afgezien van de vraag welke dit dan zouden moeten zijn - tot een onvoldoende structurering van dit tussenniveau leiden, doordat de coördinatie tussen de hoofdbeleidsgebieden dan te omvangrijk blijft en een verdere differentiatie in het tussenniveau eerder tot een extra belasting dan tot een ontlasting van de politieke en ambtelijke top leidt. Er dient dan ook gewaakt te worden voor de neiging om uitgaande van deelbelangen het aantal hoofdbeleidsgebieden uit te breiden, dan wel door het optuigen van een "schaduworganisatie" de indeling te ondermijnen. Op die manier zou het tussenniveau wederom krachteloos worden gemaakt, ten gunste van enkele specifieke sectorbelangen en ten koste van een samenhangend totaal beleid.

Van een indeling in slechts drie hoofdbeleidsgebieden, min of meer in overeenstemming met de taakgebieden van de huidige drie planbureaus, is afgezien omdat het uitdrukkelijk de bedoeling is met de indeling in hoofdbeleidsgebieden het gehele beleidsterrein van de rijksdienst te overdekken.

Bij een driedeling zou dit laatste alleen mogelijk zijn door een zeer kunstmatige toedeling van de bestuurlijke en juridische, en internationale en veiligheidsaspecten van het rijksbeleid aan de drie hoofdaspecten van het rijksbeleid die thans reeds door de planbureaus worden gereflecteerd. Dit zou bovendien gepaard gaan met een zodanige versnippering van de twee eerstgenoemde aspecten, dat de samenhang hierin alleen bewaakt kan worden door naast deze driedeling hiervoor weer een zware coördinatiestructuur op te zetten. Een indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden ligt dan ook het meest voor de hand en sluit bovendien beter aan bij de bestaande bestuurs-

praktijk. Een driedeling wordt dus afgewezen en ook de suggestie om zo'n driedeling te voorzien van drie vrijgestelde ministers verdient geen aanbeveling. Dit zou namelijk of leiden tot drie superministers, hetgeen in strijd is met de staatsrechtelijke gelijkheid van alle ministers, of tot drie louter procedureel coördinerende ministers, hetgeen in politiek opzicht een onaantrekkelijk en te beperkt takenpakket is en tot een onnodige uitbreiding van de ministerraad leidt.

Wel is het juist dat het karakter van de hoofdbeleidsgebieden bestuurlijke en juridische zaken en internationale en veiligheidszaken gedeeltelijk verschilt van dat van de overige drie hoofdbeleidsgebieden. Bij de eerstgenoemde twee hoofdbeleidsgebieden ligt een belangrijk accent op de instrumentele en bestuurlijke coördinatie van het rijksbeleid, terwijl bij de (sector- en facet-)coördinatie op de overige drie hoofdbeleidsgebieden het accent meer ligt op de beleidsinhoud. Het is dan ook niet zonder meer noodzakelijk dat het aantal planbureaus met twee wordt uitgebreid, omdat gezien het karakter van de hoofdbeleidsgebieden bestuurlijke en juridische en internationale en veiligheidszaken de planningsbehoefte hier anders gericht en naar alle waarschijnlijkheid ook minder omvangrijk is. Wel is het gewenst dat de taakstelling en taakuitoefening van de drie bestaande planbureaus meer in overeenstemming met elkaar worden gebracht en dat tot een zekere gestructureerde onderlinge samenwerking wordt gekomen.

De indeling in hoofdbeleidsgebieden is niet bedoeld als panacee voor alle coördinatieproblemen. Terecht wordt opgemerkt dat coördinatie op zo laag mogelijk niveau dient plaats te vinden en dat in dit verband de samenwerking tussen delen van departementen en informele coördinatie bevorderd moet worden. Indien men er echter op laag niveau niet uitkomt, dan zal toch een voorziening gecreëerd moeten worden om impasses te doorbreken. Het is opmerkelijk dat juist in een aantal departementale reacties de suggestie wordt gewekt dat dit met steeds wisselende structuren opgelost kan worden. Dit is namelijk precies de manier waarop de afgelopen jaren te werk is gegaan. Deze werkwijze heeft geleid tot het huidige onoverzichtelijke coördinatiestelsel, dat geenszins in staat is gebleken op effectieve wijze de noodzakelijke coördinatie tot stand te brengen. Een zekere ordening en hiërarchie in dit coördinatiestelsel is dan ook absoluut noodzakelijk, opdat coördinatie leidt tot betere besluitvorming en dus tot meer dan alleen - op zichzelf bezien vaak belangwekkende - discussie. De indeling in hoofdbeleidsgebieden is voor zo'n structurering een nuttig hulpmiddel.

Dit betekent niet dat er tussen de hoofdbeleidsgebieden geen coördinatieproblemen zouden zijn. Een aantal van de moeilijkste coördinatieproblemen spelen zich inderdaad daar af en deze zullen in de meeste gevallen aparte voorzieningen vragen, bijvoorbeeld in de vorm van een projectminister en/of door een rechtstreekse bespreking in de ministerraad. Naar verwachting wordt echter het overgrote deel van de "dagelijkse" coördinatieproblematiek binnen de vijf hoofdbeleidsgebieden aangetroffen en kan deze per hoofdbeleidsgebied tot een oplossing worden gebracht.

De indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden is een hulpmiddel en heeft geen eeuwigheidswaarde. Zij weerspiegelt in zoverre een politieke keuze, dat aansluiting is gezocht bij de bestaande bestuurspraktijk, die vanzelfsprekend een afspiegeling is van de huidige politieke voorkeuren. Aanpassingen in de indeling worden dan ook geenszins uitgesloten, maar het is wel de verwachting dat deze de eerste tijd in hoofdzaak beperkt zullen blijven tot relatief geringe onderlinge verschuivingen. Drastische verschuivingen in de politieke aandacht naar geheel andere hoofdaspecten van het rijksbeleid zijn immers, zo leert het verleden, onwaarschijnlijk en zullen alleen geleidelijk tot stand komen.

Over de reacties op de toedeling van bepaalde beleidssectoren aan de hoofdbeleidsgebieden kan het volgende worden opgemerkt. De coördinatie van het minderhedenbeleid zal zich gezien de aard van de werkzaamheden voor het grootste gedeelte binnen het hoofdbeleidsgebied sociaal-culturele zaken afspelen. Dit is ook geheel in overeenstemming met de huidige situatie waarin de Interdepartementale commissie minderhedenbeleid als ambtelijk voorportaal van de Welzijnsraad fungeert. Het ligt daarom geenszins voor de hand een op de beleidsinhoud gerichte coördinatie-activiteit als die van het minderhedenbeleid bij het hoofdbeleidsgebied bestuurlijke en juridische zaken onder te brengen.

Overigens gelden de aangevoerde argumenten voor een afzonderlijke benadering van het minderhedenbeleid in ongeveer gelijke mate voor op coördinatie gericht beleid ten aanzien van vele andere bevolkingscategorieën, zoals de jeugd, gehandicapten, bejaarden en vrouwen. Een behandeling van deze vraagstukken buiten het verband van de hoofdbeleidsgebieden zou opnieuw coördinatieproblemen oproepen, die dit categorale beleid nu juist beoogt te voorkomen.

In ditzelfde licht dient de coördinatie van het beleid inzake consumenten-aangelegenheden te worden gezien. Indien deze coördinatie het consumentenbeleid in "enge" zin betreft, dan ligt onderbrenging bij het hoofdbeleidsgebied sociaal-economische zaken voor de hand. Indien echter een brede benadering voorop staat, hetgeen het geval lijkt, dan is sprake van een categorale coördinatievorm die betrekking heeft op zeer uiteenlopende zaken als consumentenvoorlichting, de veiligheid van huishoudelijke apparaten en de hoogte van gemeentelijke tarieven. Zo'n brede coördinatie dient echter hooguit tijdelijk te zijn met als doel het consumentenaspect binnen de verschillende beleidssectoren een vaste plaats te geven.

Het wetenschapsbeleid in enge zin kan het beste bij het hoofdbeleidsgebied sociaal-culturele zaken ondergebracht worden, gezien de nauwe relaties met het wetenschappelijk onderwijs en de wetenschappelijke onderzoekinstellingen. Voor een bredere aanpak van het wetenschapsbeleid kan eventueel een beroep worden gedaan op een projectminister en/of een ministeriële commissie voor het wetenschapsbeleid. Het is overigens de vraag of het wel verstandig is alles wat maar naar wetenschap riekt uit de diverse beleidssectoren af te zonderen en bij elkaar te brengen. Er is veel voor te zeggen om het specifieke wetenschapsbeleid primair een verantwoordelijkheid van de eigen beleidssectoren te laten zijn, bijvoorbeeld door de zorg voor het energie-onderzoek en de technische innovatie in de eerste plaats binnen het hoofdbeleidsgebied sociaal-economische zaken te behartigen en die voor het volksgezondheidsonderzoek binnen sociaal-culturele zaken. Een algemene coördinatie van het wetenschapsbeleid kan dan indien gewenst als aanvulling hierop, en niet in de plaats hiervan, tot ontwikkeling worden gebracht.

De raakvlakken tussen het volksgezondheids- en het milieubeleid zijn in de praktijk niet zodanig omvangrijk dat deze zich tegen toedeling van beide sectoren aan verschillende hoofdbeleidsgebieden zouden verzetten. Bovendien zijn de raakvlakken van zowel het milieubeleid met het ruimtelijke beleid, als het volksgezondheidsbeleid met het overige welzijnsbeleid evident en zeer aanzienlijk. Zo zitten aan nagenoeg alle onderdelen van het milieubeleid belangrijke ruimtelijke aspecten; zoals bij de natuurbescherming, de lucht-, water- en bodembescherming, de bestrijding van de geluidhinder (zoning!), de regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de verwerking van afvalstoffen. Een en ander

vindt ook in de bestaande bestuurspraktijk zijn weerslag in de gezamenlijke onderraad van de ministerraad voor de Ruimtelijke Ordening en de Milieuhygiëne.

Ook de belangrijke raakvlakken tussen het volksgezondheidsbeleid en de overige welzijnssectoren zijn in het verleden reeds veelvuldig erkend. Ook in de huidige situatie valt dit beleid onder de Welzijnsraad. In dit verband kan bovendien nog gewezen worden op de afstemming van de Wet voorzieningen gezondheidszorg op de Kaderwet specifiek welzijn.

Dat het onderwijsbeleid ook bepaalde sociaal-economische aspecten heeft is juist, maar het hoofdaccent ligt toch in het sociaal-culturele beleids-terrein. De indeling in hoofdbeleidsgebieden sluit echter niet uit dat bijvoorbeeld onderwerpen van onderwijspolitiek van vooral sociaal-economische aard in de onderraad voor sociaal-economische zaken besproken worden.

Opgemerkt wordt dat het justitiële beleid moeilijk in één hoofdbeleidsgebied is onder te brengen. Zo zijn er argumenten om bepaalde onderdelen hiervan bij het hoofdbeleidsgebied sociaal-culturele zaken in te delen. Dit gebeurt bijvoorbeeld al, doordat in de Welzijnsraad onderwerpen als kindbescherming, reclassering en gevangeniswezen worden besproken. Toch meent de commissie dat de toedeling van andere justitiële beleidssectoren dan de kindbescherming aan het hoofdbeleidsgebied sociaal-culturele zaken geforceerd is, omdat de raakvlakken met andere bij dit hoofdbeleidsgebied ingedeelde beleidssectoren weliswaar aanwezig, maar niet buitengewoon omvangrijk zijn. Toedeling aan het hoofdbeleidsgebied voor bestuurlijke en juridische zaken lag daarom meer voor de hand, omdat hiermee de zorg voor de gehele bestuurlijke inrichting van overheid en samenleving, met zijn vele interne dwarsverbanden, gebundeld wordt. Hiertoe behoort ook de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving, die in de praktijk in hoofdzaak betrekking heeft op de nog niet gecodificeerde administratieve wetgeving.

Tot slot moet nog eens worden opgemerkt dat met de toedeling van de beleidssectoren aan de vijf hoofdbeleidsgebieden niet automatisch een gigantische interdepartementale herverpakking van taken wordt opgeroepen. De indeling zal zich in de praktijk moeten bewijzen en aan de hand van de opgedane ervaringen moeten worden aangepast. De vraag of een bepaalde toedeling op den duur ook gevolgen moet krijgen voor de departementale taakverdeling zal van geval tot geval verschillend kunnen worden beantwoord, afhankelijk van de knelpunten die zich bij de beleidsvorming in de hoofdbeleidsgebieden voordoen. Deze problematiek zal in het kader van een departementaal herindelingsplan aan de orde moeten komen (zie paragraaf 7.2).

4.2 Integrerende ministers

4.2.1 Reacties

Over het voorstel van de commissie vijf integrerende ministers aan te stellen is blijkens een aantal reacties onduidelijkheid gerezen, zowel onder degenen die de voorstellen tot versterking van de integratie/coördinatie ondersteunen als onder hen die ze afwijzen omdat ze niet ver genoeg gaan of juist te ver.

Zo is het voor enkelen niet geheel duidelijk waarom de commissie het gelijkheidsprincipe van de ministers niet wil aantasten, terwijl zij met een voorstel komt tot instelling van integrerende ministers met bevoegdheden die van meer dan procedurele aard zijn. Daarmee gaat de commissie toch in de richting van een kernkabinet, hetgeen zij nu juist zegt niet te willen. Sommigen vinden die ontwikkeling overigens positief en stellen dat het gelijkheidsprincipe dan ook duidelijk doorbroken dient te worden. Te meer daar dit principe volgens een enkeling een fictie is. Er zijn altijd al zware en minder zware portefeuilles geweest. Die doorbreking heeft blijkens een andere reactie het voordeel dat op die manier, zonder dat een essentiële vermindering van het aantal ministers nodig is, er een evenwicht bereikt kan worden tussen integratie en differentiatie. Het zware systeem met integratieprocedures zou wel eens averechts kunnen gaan werken. Anderen vragen zich af of de ongelijkwaardigheid van ministers, als gevolg van toekenning van speciale bevoegdheden voor speciale verantwoordelijkheden (integratie) constitutioneel wel mogelijk is. Dit zou nader onderzocht moeten worden, zo stelt men.

Sommigen betreuren het dat de commissie niet gepleit heeft voor een kernkabinet met (integrerende) ministers zonder eigen portefeuille, of voor een zo klein mogelijk kabinet van gelijken, hetgeen voor enkelen inhoudt een drastische vermindering van het aantal departementen. Zij verwijzen naar de modellen II en III van de commissie-Van Veen. De commissie, zo menen zij, heeft het model gekozen dat de commissie-Van Veen niet aanvaardbaar vond. Voor anderen is het voorstel van de commissie niet aanvaardbaar, omdat daarmee het door de commissie beoogde doel niet zal worden bereikt. Zij stellen dat het overleg tussen minister-president en integrerende ministers zal leiden tot de vorming van een kernkabinet, hetgeen zij afwijzen.

Enkelen merken op dat een integrerend minister bovendien te maken krijgt met "twee-petten-problemen". Enerzijds zal hij over de grenzen van zijn eigen departement verantwoordelijkheid dragen voor de totstandkoming en uitvoering van geïntegreerd beleid, anderzijds is hij direct betrokken en dus een niet neutrale partij bij de vorming en uitvoering van beleid in zijn eigen sector. Het laat zich aanzien dat een dergelijke dubbelfunctie tot conflicten kan leiden, waarbij het resultaat is de verwording van het stelsel tot dat van de huidige coördinerende bewindspersonen, of het ontstaan van een soort superminister die aanmerkelijk meer bevoegdheden zal hebben dan de toegekende procedurele. Beide resultaten wijzen deze briefschrijvers af. Zij menen dat de integratie/coördinatieproblematiek aangepakt moet worden door onder andere meer vrijwillige samenwerking en door een probleemgericht veranderen op basis van een actieprogramma. Verder is een sanering van het coördinatiestelsel gewenst, evenals toekenning van meer procedurele bevoegdheden aan de coördinerende bewindspersonen.

In een aantal reacties wijst men erop dat de commissie niet duidelijk is geweest omtrent de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de integrerende ministers. Sommigen vragen om een nadere uitwerking hiervan. Enkel stellen dat speciale verantwoordelijkheden alleen opgedragen kunnen worden als men ook speciale bevoegdheden krijgt, met als gevolg een door sommigen gewenste en door anderen niet gewenste doorbreking van het gelijkheidsbeginsel en zelfs, zo menen enkelen, een ongewenste aantasting van de departementale zelfstandigheid (overigens een zelfstandigheid, die naar zij zelf aangeven, mede de coördinatieproblematiek veroorzaakt). In een reactie pleit men voor een grondwettelijke regeling, indien besloten zou worden tot de aanstelling van integrerende ministers.

Tenslotte wordt in enkele reacties gewezen op het belang van de opbouw van een goede ambtelijke ondersteuning ten behoeve van de integrerende ministers. In een reactie vraagt men de commissie beter het verband aan te geven tussen de diverse secretariële functies binnen het integratie-/coördinatiestelsel. Enkel waarschuwen tegen de instelling van een eigen ambtelijke staf voor de integrerende ministers. Zij zien hierin een "bron van ellende", voortkomend uit onder meer de twee-petten-problematiek.

4.2.2 Commentaar

Het voorstel tot aanstelling van integrerende ministers heeft nogal wat misverstanden gewekt. De aanwijzing van integrerende ministers dient als een logisch gevolg van de vorming van de vijf hoofdbeleidsgebieden te worden gezien. Als men de samenhang van het beleid in het tussenniveau rondom deze hoofdbeleidsgebieden daadwerkelijk wenst te bevorderen, dan ligt het voor de hand deze taak ook uitdrukkelijk aan één minister per hoofdbeleidsgebied toe te delen.

Zoals ook in het eindadvies is gesteld, wordt hiermee geenszins beoogd feitelijk tot een soort kernkabinet te komen. De belangrijkste taak van de integrerend minister ligt in de samenwerking met zijn collega-ministers van het hoofdbeleidsgebied ten behoeve van de samenhangende beleidsvorming op dit gebied, en ligt zeker niet in werkzaamheden in een soort college van integrerende ministers. Vandaar ook dat in het eindadvies het voorstel om te komen tot een periodiek overleg tussen de integrerende ministers, de minister-president, de vice-minister-president en eventueel ook de minister van Financiën is verlaten, omdat dit mede heeft geleid tot dit soort verkeerde interpretaties. Dit periodieke overleg was alleen bedoeld om coördinatieproblemen tussen de hoofdbeleidsgebieden te helpen oplossen, maar nadere overwegingen hebben tot de conclusie geleid dat dit soort overleg hiervoor geen efficiënte werkwijze is en dat deze zeer diverse coördinatieproblemen beter opgelost kunnen worden door overleg tussen de direct betrokken bewindspersonen en/of door een rechtstreekse behandeling in de ministerraad.

De commissie is dus niet voor de vorming van een kernkabinet. Een kernkabinet dat hiërarchische verhoudingen tussen ministers zou scheppen verdraagt zich niet met het staatsrecht en met de in de Nederlandse politieke verhoudingen onvermijdelijke coalitiekabinetten. Het enige "kernkabinet" dat nog wel denkbaar zou zijn is het in een aantal reacties genoemde model II uit het rapport van de commissie-Van Veen: het kabinet van superdepartementale ministers. In feite is dit geen kernkabinet, maar een gewoon kabinet waarin door een drastische samenvoeging van departementen het aantal ministersposten aanzienlijk is terug-

gebracht. Hoewel de commissie voor een vermindering van het aantal ministers is, acht ze een plotselinge ingrijpende vermindering ongewenst. Dit zou met betrekking tot de daarvoor noodzakelijke drastische departementale herindeling tot onoverkomelijke problemen aanleiding geven en, door het overblijvende geringe aantal ministers, de coalitievorming ernstig kunnen bemoeilijken.

Over de taak en de bevoegdheden van de integrerende ministers zijn op grond van de voorstellen in het derde rapport, onduidelijkheden gerezen. Daarom is de commissie in het eindadvies hierop nog eens nadrukkelijk ingegaan.

De integrerend minister is geen superminister die hiërarchisch boven de andere ministers staat, maar heeft een aantal procedurele taken in de bewaking van het kabinetsbeleid op het eigen hoofdbeleidsgebied en in de bevordering van de samenhangende beleidsvoorbereiding op dit hoofdbeleidsgebied. De hiervoor noodzakelijke bevoegdheden zijn dan ook procedureel van aard en hebben betrekking op zijn verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de agenda, de informatievoorziening en de ontwikkeling van overlegstructuren en besluitvormingsprocedures binnen het hoofdbeleidsgebied en in de onderraad. Zijn taak kan daarom worden beschouwd als een uitbreiding van die van de huidige coördinerende ministers van de onderraden, zoals vastgelegd in art. 17 lid 2 van het reglement van orde voor de ministerraad. Een wettelijke regeling hiervan is daarom niet onmiddellijk noodzakelijk, doch kan te zijner tijd wel aan de orde komen, bijvoorbeeld in het kader van een mogelijke Organisatiewet rijksdienst. Een grondwettelijke regeling is te zwaar en ongewenst, maar het is wel denkbaar dat een Organisatiewet rijksdienst de status van een organieke wet krijgt.

In tegenstelling tot de permanente, algemeen coördinerende taak van de integrerende minister (de naam "algemeen coördinerend minister" zou misschien minder bezwaar oproepen) is de taak van de in het eindadvies voorgestelde projectminister tijdelijk en in omvang begrensd. De projectminister is vooral bedoeld om politieke prioriteiten van een kabinet binnen één kabinetsperiode te kunnen realiseren. Daarvoor kan deze, voor de uitvoering van het project noodzakelijke, speciale bevoegdheden krijgen. De behandeling van voorstellen van een projectminister in voorportalen en onderraden dient in overleg met de desbetreffende integrerende minister(s) plaats te vinden.

In een aantal reacties klinkt scepsis door over de mogelijkheden voor de integrerend minister om alleen op basis van procedurele bevoegdheden zijn taak naar behoren te kunnen uitoefenen. In dit verband moet worden gewezen op de samenhang die in de voorstellen van de commissie zit. Door de vorming van vijf onderraden rondom de vijf hoofdbeleidsgebieden, door het opstellen op basis van bijdragen uit de vijf hoofdbeleidsgebieden van een (jaarlijks bij te stellen) actieprogramma en een jaarlijkse algemene begrotingstoelichting en door de coördinatie van wetgeving, planning en financiering, wordt een draagvlak voor de taak van de integrerend minister gecreëerd en worden ook de nodige (politieke) prikkels ingebouwd die een goede uitoefening van deze taak helpen bevorderen. De aanstelling van integrerende ministers is op zichzelf dan ook niet voldoende, maar moet gezien worden als onderdeel en sluitstuk van de structurering van het "tussenniveau" rondom de vijf hoofdbeleidsgebieden.

Het is opmerkelijk dat in een aantal reacties de suggestie wordt gewekt dat voor de taak van de integrerend minister aanwijzing van een aparte

minister niet nodig is en dat een en ander door bijvoorbeeld meer vrijwillige samenwerking en "probleemgericht veranderen" opgepakt zou kunnen worden. Hierin klinkt een blind vertrouwen door in "meer van hetzelfde" oplossingen, terwijl de praktijk toch leert dat dergelijke vrijblijvende benaderingen niet tot wezenlijke verbeteringen leiden.

Het is juist dat in de voorstellen van de commissie de integrerend minister "twee petten" krijgt toebedeeld, de ene als sectorminister voor zijn departement en de andere als integrerend minister voor het eigen hoofdbeleidsgebied, hetgeen tot rolconflicten aanleiding kan geven. Toch is dit laatste niets bijzonders. Voor alle ministers geldt sinds jaar en dag dat zij verscheidene rollen moeten vervullen, bijvoorbeeld als lid van een (collegiaal) kabinet, als departementsbeheerder en als vooruitgeschoven post van een politieke partij, zodat rolconflicten onafscheidelijk verbonden zijn met de functie van minister. Voor de integrerend minister geldt dat deze behalve voor zijn kabinetstaak nu ook voor de uitoefening van zijn algemene coördinatietaak binnen het hoofdbeleidsgebied boven de eigen departementale belangen moet proberen uit te stijgen, net zo goed als dat nu ook al geldt voor de coördinerende ministers van de onderraden en straks ook gaat gelden voor een projectminister bij de uitvoering van een interdepartementaal project.

Om de uitoefening van deze verschillende rollen te helpen bevorderen, heeft de commissie voorgesteld de integrerend minister ambtelijk te laten ondersteunen door een afdeling op zijn departement die (zoveel mogelijk) los staat van de eigen departementale kokers. Deze zal onder andere het secretariaat van de desbetreffende onderraad moeten verzorgen. Het is ook denkbaar dat deze afdeling het secretariaat van het bijbehorende ambtelijke voorportaal vervult, maar dat is niet noodzakelijk. Wel is het gewenst dat de dagelijkse leiding van deze ambtelijke voorportalen zo onafhankelijk mogelijk van de departementale sectorbelangen wordt uitgeoefend, door voorzitterschap en secretariaat een zo onafhankelijk mogelijke status te geven (zie ook 4.3.2).

4.3 Onderraden en ambtelijke voorportalen

4.3.1 Reacties

Onderraden, algemeen

Met het aanvaarden of afwijzen van een indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden reageert men in een aantal reacties tevens op de daarmee samenhangende indeling in vijf onderraden en vijf ambtelijke voorportalen. Ten aanzien van de onderraden zijn in de reacties een drietal kernpunten te noemen die kritiek hebben ondervonden.

In de eerste plaats menen sommigen dat het voorgestelde "dagelijkse bestuur" van een onderraad op gespannen voet staat met de positie van de integrerend minister en het integrerend politiek overleg onder leiding van de minister-president. Er ontstaat een extra schakel in de besluitvorming die voeding geeft aan de suggestie van een rangorde tussen ministers, hetgeen tot veel spanningen kan leiden. De onevenwichtige belangenbehartiging, die onder meer door het zijn van integrerend en sectorminister wordt veroorzaakt, kan men volgens enkelen wellicht voorkomen door te werken met een roulerend voorzitterschap van de onderraad. Men denkt hierbij aan een voorzitterschap gedurende een beperkte tijd (b.v. een jaar) dat vervuld kan worden door één der "kernministers" van zo'n onderraad.

In de tweede plaats heeft men blijkens verscheidene reacties problemen met het voorgestelde aantal onderraden. Enkelen gaan accoord met vier van de vijf voorgestelde onderraden. Zij menen dat de huidige RRD/RRDIA echter niet mag opgaan in een raad voor bestuurlijke zaken omdat belangrijke onderwerpen zoals bijvoorbeeld het management in de knel zouden raken. Anderen menen dat de AVR als zelfstandige onderraad moet blijven bestaan en derhalve niet gevoegd moet worden bij de voorgestelde raad voor internationale zaken. Het totaal verschillende karakter van beide zou een belemmering kunnen opleveren voor een slagvaardig beleid en geen recht doen aan de typisch eigen verantwoordelijkheden op deze gebieden.

Een derde punt van kritiek is de voorgestelde invulling van de beleidsonderdelen per onderraad. Veelal vraagt men om nadere toelichting of verklaring van argumenten die voor de commissie tot de bewuste indeling hebben geleid. Deze vragen c.q. opmerkingen zullen per onderraad aangegeven worden.

Raad voor bestuurlijke zaken

De vraag is gesteld waarom voor het vreemdelingenbeleid geen keus is gemaakt voor het onderbrengen bij deze raad of bij de raad voor sociaal-culturele zaken. De commissie schijnt dit beleidsgebied te zijn vergeten. Overigens is men van mening dat ook andere delen van het beleid van Justitie nauwe raakvlakken heeft met bestuurlijke zaken en met name met RRD-/RRDIA-aangelegenheden.

Raad voor sociaal-economische zaken

Gezien de vele raakvlakken die bestaan tussen het economische beleid en delen van het beleid op het gebied van verkeer en waterstaat, is de vraag

gerezen waarom voor dit departement geen plaats is toegedacht in deze raad.

Vervolgens zou het kostenaspect dat verbonden is aan het volksgezondheids- en milieubeleid een plaats van het betrokken departement in deze raad rechtvaardigen.

Ook wordt de vraag gesteld of wetenschappelijke kennis en goed opgeleide mankracht niet zulke belangrijke factoren voor onze economie zijn dat ook dat gedeelte van het onderwijs- en wetenschapsbeleid in deze onderraad aan de orde moet komen.

Tenslotte menen enkelen dat de financiële aspecten van het arbeidsvoorwaardenbeleid en die van de relatie met lagere overheden in deze onderraad behandeld moeten worden.

Raad van sociaal-culturele zaken

De coördinatie van het decentralisatiebeleid is volgens het gestelde in een reactie stellig aanleiding voor een vertegenwoordiging van Binnenlandse Zaken in deze raad.

Raad voor ruimtelijke zaken

De zorg voor decentralisatie, territoriale indeling, regionale ontwikkeling en het verkeer zou aanleiding moeten geven tot een vaste plaats voor de minister van Binnenlandse Zaken in deze onderraad. Ook wijst men in een reactie op de nauwe relatie tussen het economische en ruimtelijke beleid, op grond waarvan de minister van Economische Zaken in deze raad een plaats zal moeten hebben.

Raad voor internationale zaken

Hierboven werd reeds de opmerking gemaakt dat de AVR van deze raad geen deel uit moet maken. De relatie tussen het buitenlands- en defensiebeleid zal op een andere wijze gestalte moeten krijgen. Gewezen wordt op de uitstekende wijze waarop dit nu gebeurt.

Ook wordt in een reactie gewezen op de onderlinge betrokkenheid van het economische en het buitenlands beleid.

Ambtelijke voorportalen

De gedachte dat er één ambtelijk voorportaal per onderraad zou moeten zijn wordt in enkele reacties van de hand gewezen. Men meent dat de voorgestelde stroomlijning geen recht doet aan het brede en gedifferentieerde karakter van onderwerpen die in de verschillende voorportalen (van één onderraad) behandeld worden. Bovendien zouden door een klakkeloos samenvoegen omvangrijke, onhanteerbare colleges ontstaan. Men acht een nadere uitwerking, waarbij onder meer wordt gedacht aan subcommissies, dan ook noodzakelijk.

Enkele anderen wijzen ook op de nodige organisatorische flexibiliteit. Zij denken hierbij aan voorportalen met een wisselende samenstelling en aan een ambtelijke voorbereiding die niet steeds per se in handen van het departement van de integrerend minister hoeft te liggen.

Omtrent het voorzitterschap menen enkelen dat dit bekleed zou moeten worden door ambtenaren van Algemene Zaken. Niet-ambtelijke voorzitters genieten niet de voorkeur omdat zij andere verantwoordelijkheden hebben en te ver van de materie zouden afstaan.

4.3.2 Commentaar

Onderraden, algemeen

De suggestie uit het derde rapport om eventueel te komen tot een soort dagelijks bestuur per onderraad, bestaande uit de belangrijkste "kern-ministers" van het hoofdbeleidsgebied, was slechts als een van de mogelijkheden bedoeld om het instituut van de alsmaar uitdijende onderraden toch werkbaar te houden. In het eindadvies heeft de commissie deze benadering niet voorgesteld, op grond van dezelfde overwegingen die in een aantal reacties hierover naar voren zijn gebracht. De commissie meent dat het aantal en de omvang van de onderraden zelf beperkt moeten worden, door slechts vijf onderraden in te stellen en iedere minister van maximaal twee onderraden vast lid te maken. Wel blijft de mogelijkheid bestaan voor andere ministers om de bespreking van voor hen van belang zijnde onderwerpen bij te wonen en kunnen staatssecretarissen hun minister in de onderraad vervangen.

Een roulerend voorzitterschap van de onderraden, waarbij de belangrijkste ministers van een hoofdbeleidsgebied voor bijvoorbeeld één jaar ook integrerend minister zijn, verdient geen aanbeveling, omdat op die manier het integrerend ministerschap dreigt te worden uitgehold tot niet veel meer dan het technisch voorzitten van een onderraad. Zo komt een creatieve en stimulerende aanpak van de algemene coördinatietaak onvoldoende aan bod. Dit zal de nodige tijd en energie kosten en het is daarom wenselijk één integrerend minister per hoofdbeleidsgebied voor de gehele kabinetsperiode te benoemen. Bovendien vindt de commissie dat de minister-president de eerst aangewezen is voor het voorzitterschap van de onderraden en dat de integrerend minister alleen als plaatsvervangend voorzitter moet optreden.

De vorming van slechts vijf onderraden heeft vanzelfsprekend tot resultaat dat de herkenbaarheid van bepaalde beleidssectoren in de onderradenstructuur slechts zeer beperkt is. Dit is het logische gevolg van de wens juist de onderraden een belangrijke rol in het brengen van samenhang in het beleid te geven. Indien desalniettemin de wens bestaat voor bijzondere onderwerpen tot aangepaste overlegstructuren voor bewindspersonen te komen, dan bestaat hiervoor de mogelijkheid in de vorm van subcommissies uit een onderraad of ministeriële commissies uit de ministerraad. Hierbij moet wel de nodige terughoudendheid betracht worden: een en ander dient alleen ad-hoc plaats te vinden. Bedacht moet worden dat juist een beperkt aantal onderraden met een relatief hoge vergaderfrequentie de mogelijkheid biedt veel meer vaart in de beleidsvormingsprocessen te houden, dan bijvoorbeeld mogelijk is met een "eigen" clubje dat twee of drie maal per jaar bijeenkomt.

Met betrekking tot de Algemene verdedigingsraad dient nogmaals gewezen te worden op het voorstel van de commissie deze onderraad niet op te heffen, maar een slapend bestaan te laten leiden. Zijn taken kunnen in vreedstijd echter zonder bezwaar door de raad voor internationale en veiligheidszaken worden behartigd.

Alvorens hierna in te gaan op de meer specifieke kanttekeningen bij de samenstelling van de onderraden en de daarmee rechtstreeks verband houdende indeling in de vijf hoofdbeleidsgebieden, moet nog het volgende worden benadrukt. Een onderraad is, ter ontlasting van de

ministerraad, een politiek overleg- en besluitvormingsorgaan en is dus geen orgaan waar de ambtelijke (inter)departementale beleidsvoorbereiding zijn uiteindelijke vorm krijgt. Beleidsvoorbereiding is een taak van de ambtelijke voorportalen; deze kunnen daarvoor desgewenst - om alle aspecten in de beleidsvoorbereiding hun aandeel te geven - een wat bredere samenstelling krijgen dan de onderraden. De discussies uit de voorportalen moeten in de onderraden echter niet opnieuw worden gevoerd, zoals thans nog vaak het geval is, maar daar moet de politieke discussie en de (voorlopige) besluitvorming plaatsvinden. Om dit effectief te kunnen doen moet de vaste samenstelling van de onderraden beperkt blijven tot de belangrijkste ministers op het desbetreffende hoofdbeleidsgebied. Andere ministers kunnen wel ad hoc deelnemen aan de bespreking van voor hen van belang zijnde agendapunten in de onderraden. De agenda's van de onderraden moeten dan wel voor alle ministers tijdig ter beschikking zijn.

Raad voor bestuurlijke en juridische zaken

Het vreemdelingenbeleid heeft zowel belangrijke juridische als sociaal-culturele en internationale kenmerken. Toedeling aan één hoofdbeleidsgebied is daarom niet mogelijk. Er dient per onderwerp bepaald te worden in welke onderraad dit het beste besproken kan worden. Omdat het zwaartepunt van het vreemdelingenbeleid op het juridische en het sociaal-culturele aspect ligt en dit bovendien geldt voor een groot aantal andere onderdelen van het takenpakket van het departement van Justitie, heeft de commissie in het eindadvies voorgesteld de minister van Justitie vast lid te maken van de onderraden voor bestuurlijke en juridische zaken en voor sociaal-culturele zaken.

Raad voor sociaal-economische zaken

De inderdaad aantoonbaar belangrijke raakvlakken tussen onderdelen van het beleid op het gebied van verkeer en waterstaat met het sociaal-economische beleid, zijn aanleiding geweest om in het eindadvies de minister van Verkeer en Waterstaat in de raad voor sociaal-economische zaken als vast lid in te delen. Indien hetzelfde zou zijn gedaan voor de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne vanwege het kostenaspect, dan zou hiermee de deur zijn opengezet voor alle andere departementen om vast lid van deze onderraad te worden. Daarmee zou deze onderraad qua samenstelling, gelijk in de huidige situatie, gaandeweg identiek worden aan de ministerraad en daarmee zijn betekenis als onderraad hebben verloren. Naar de mening van de commissie kan het financiële belang van de niet in deze onderraad vertegenwoordigde departementen voldoende behartigd worden door een facultatieve deelname aan de vergaderingen door de desbetreffende bewindspersonen bij de voor hen van belang zijnde agendapunten.

Ook het onderwijsaspect kan op een dergelijke wijze in de raad voor sociaal-economische zaken aan de orde komen.

De relaties met het arbeidsvoorwaardenbeleid en het begrotingsbeleid (inclusief de financiën van de lagere overheden) zijn aanleiding geweest om de minister van Binnenlandse Zaken een vaste plaats in de raad voor sociaal-economische zaken toe te kennen.

Wat de positie van de minister van Financiën betreft verwijst de commissie naar haar opmerkingen daarover in subparagraaf 4.2.2.

Raad voor sociaal-culturele zaken

Het decentralisatiebeleid heeft, met uitzondering van het hoofdbeleidsgebied internationale en veiligheidszaken, op alle andere terreinen

betrekking, doch dit betekent niet dat de minister van Binnenlandse Zaken daarom van tenminste vier onderraden vast lid moet zijn. Het algemene decentralisatiebeleid moet in de raad voor bestuurlijke en juridische zaken bepaald worden en vervolgens per hoofdbeleidsgebied nader uitgewerkt en uitgevoerd worden. De desbetreffende agendapunten kan de minister van Binnenlandse Zaken in deze onderraden desgewenst ad hoc bijwonen.

Raad voor ruimtelijke en milieuzaken

Er is inderdaad sprake van een belangrijke relatie tussen het economische en het ruimtelijke en milieuhygiënische beleid, doch deze relatie is niet zo sterk dat de minister van Economische Zaken vast lid van laatstgenoemde onderraad moet zijn. Door een gerichte deelname van de minister van Economische Zaken aan de vergaderingen van de raad voor ruimtelijke en milieuzaken kan een en ander voldoende tot zijn recht komen.

Raad voor internationale en veiligheidszaken

De relaties tussen het buitenlandse en het defensiebeleid zijn evident. Dit rechtvaardigt de behandeling van beide zaken in één onderraad zonder meer. De betrokkenheid van het economisch beleid met het buitenlandse beleid en de ontwikkelingssamenwerking is inderdaad zodanig, dat de commissie in het eindadvies heeft voorgesteld de minister van Economische Zaken vast lid van de raad voor internationale en veiligheidszaken te maken.

Ambtelijke voorportalen

Het instellen van één ambtelijk voorportaal per onderraad verdient de voorkeur, omdat daarmee een heldere structuur verkregen wordt in de ambtelijke coördinatie per hoofdbeleidsgebied. Problemen in het vlak van de coördinatie van de coördinatie worden hiermee zoveel mogelijk vermeden. Wel dient binnen deze structuur de nodige flexibiliteit mogelijk zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het werken met permanente en tijdelijke subcommissies. Het is ook zeker niet zo dat het secretariaat van het voorportaal en van de daarvan afgeleide of daaronder resorterende subcommissies alleen door het departement van de integrerende minister zouden moeten worden vervuld. Wel dient de integrerende minister de goede gang van zaken in de ambtelijke voorcoördinatie te bewaken.

Het voorzitterschap van de voorportalen kan het beste van geval tot geval bekeken worden. Een ambtenaar van Algemene Zaken is in dit verband een van de vele mogelijkheden. Ook niet-ambtelijke voorzitters kunnen, zo heeft de praktijk reeds bewezen, goede diensten vervullen. Elke keuze heeft echter voor- en nadelen. Het is wel van belang dat in het voorzitterschap en/of secretariaat van het voorportaal een onafhankelijk element aan bod kan komen. Daarom is onderbrenging van voorzitterschap én secretariaat bij hetzelfde vakdepartement beslist ongewenst.

4.4 Coördinatiestelsel en adviesorganen

4.4.1 Reacties

Het gebrekkig functioneren van het interdepartementale coördinatiestelsel wordt in een aantal reacties ervaren als een groot probleem dat snel om een aanpak vraagt. Sommigen menen echter dat de aanpak van de commissie eenzijdig is, omdat zij niet toegekomen zou zijn aan de belangrijkste oorzaken van het gebrek aan geïntegreerd beleid. Deze liggen in de kenmerken van de Nederlandse politieke cultuur en structuur en niet in die van de (inter)departementale structuur. De politiek is niet in staat tot het bepalen van duidelijke prioriteiten, hetgeen bijzonder desintegrerend werkt (overmatige invloed vanuit sectoren). Anderen wijzen er op dat het maatschappelijk veld zijn weerspiegeling vindt in de structuur van de rijksdienst die als verkokerd wordt aangeduid. Deze verkokering maakt de greep op het beleid voor politieke en ambtelijke besturing moeilijk. Bovendien wordt de verkokering volgens sommigen nog eens versterkt door de samenstelling en het functioneren van adviesraden. Voor bevoegdheden, functioneren en samenstelling zouden regels gesteld moeten worden. Beide opvattingen hebben gemeen dat de commissie bij het doen van aanbevelingen rekening zal dienen te houden met noodzakelijke veranderingen buiten de rijksdienst, wil zij bereiken dat haar voorstellen effect zullen sorteren en dat zij niet te snel moet denken aan beleidsintegratie en coördinatie als oplossing voor de problemen. In een reactie stelt men het nog sterker. Men denkt dat veranderingen in de ambtelijke structuur alleen effect zullen hebben, indien er sprake is van een krachtig politiek leiderschap, gesteund door een stabiele parlementaire meerderheid.

Uit de reacties blijkt dat men over het algemeen ook van oordeel is dat het aantal coördinerende taken uit de hand gelopen is en dat sanering dringend nodig is. Daarnaast vindt men eveneens de positie van de coördinerend bewindspersonen te zwak en hun aantal te groot. Desondanks spreekt men in een reactie de vrees uit dat een verdere uitbouw soms onontkombaar lijkt. Bovendien is een naadloze coördinatie niet mogelijk en is een zekere mate van concurrentie wenselijk op interdepartementaal niveau. Ook de mening dat coördinatie zo laag mogelijk in de organisatie moet worden ingebed is niet voor veel discussie vatbaar. Enkelen betreuen het dan ook dat de commissie de weg gekozen zou hebben van een versterking van de coördinatie in de top. Naast de onverenigde departementen zijn er nog zo'n vijftig onverenigde directoraten-generaal. De commissie had derhalve meer aandacht moeten schenken aan de horizontale coördinatie. Hierbij sluit een mening aan, dat echte coördinatieproblemen pas ontstaan daar waar coördinatie meer wordt dan afstemmen en overgaat in zelf regelen en beslissen. De coördinatieproblematiek wordt in een reactie dan ook gezien als primair tussen (delen van) departementen liggend. Enkele anderen betreuen het dat de commissie niet verder is gekomen dan het voorstel tot enige sanering en ordening van het coördinatiestelsel. Dit is nu juist een belangrijk punt dat om interdepartementale aanpak vraagt en dat relativering van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid vraagt.

In een reactie wordt de financiële coördinatie als onderbelicht beschouwd. De budgettaire coördinatie behoort centraal te staan in het kabinet. Door de onduidelijke positie van de minister van Financiën in het door de commissie voorgestelde integratie-/coördinatiemodel komt het budgettaire deel er wel bijzonder slecht uit.

In een reactie wijst men op het gemis van een gemeenschappelijk

voorlichtingsbeleid in het huidige regeringsbeleid. Ook de commissie, zo stelt men, besteedt nauwelijks aandacht aan de coördinatie van dat beleid.

Adviesorganen

In enkele reacties is ingegaan op het onderwerp adviesorganen. Men deelt de aanbeveling van de commissie om vooral de integrerende raden te versterken. Daarbij tekent men wel aan dat deze raden niet het beleidsvormingsproces en in het bijzonder de beleidsbepaling moeten overnemen. Ook deelt men de opvatting van de commissie dat leden van de Tweede Kamer en de regering geen zitting moeten hebben in integrerende en sectorraden. Niet voor de hand liggend noemt men het voorstel leden van dergelijke raden door het parlement te laten benoemen. Deze constructie wijst men in bedoelde reactie derhalve af.

Positief reageren enkelen op het afzwakken van de rol van sectorraden en op het aanbrengen van horizonbepalingen voor commissies.

In een reactie wijst men een directe advisering aan het parlement door adviesraden af.

4.4.2 Commentaar

Ook de commissie heeft in haar rapporten op diverse plaatsen gewezen op de desintegrerende werking die soms uitgaat van de politieke en maatschappelijke omgeving van de rijksdienst, maar om dit nu als enige of voornaamste oorzaak van het slecht functionerende interdepartementale coördinatiestelsel te zien, gaat wel wat erg ver. Zo is er bij een gebrekkige prioriteitstelling door de politiek op z'n minst sprake van een wisselwerking. Immers, voor een goede politieke prioriteitstelling is er behoefte aan tijdige en toereikende ambtelijke informatie waarin aan alle aspecten op evenwichtige wijze aandacht wordt geschonken; daaraan ontbreekt het nog wel eens. Het is zelfs de vraag of ambtenaren er wel altijd op uit zijn om tijdig duidelijke politieke directieven te krijgen, met het risico dat een politieke beslissing eigen departementale belangen zal schaden. Bovendien zijn er voorbeelden van situaties waarin politiek overeenstemming bestond, maar waar de verwezenlijking van het beleidsdoel gefrustreerd werd door uiterst moeizame interdepartementale verhoudingen.

Ook de verwijzing naar de verkokering van het maatschappelijk veld is een onvoldoende excuus voor het slecht functioneren van de interdepartementale coördinatie. De rijksdienst moet niet alleen inspelen op allerlei maatschappelijke ontwikkelingen op deelterreinen, maar deze ook weten te plaatsen in een samenhangend beleid, waarin de verschillende deelbelangen kunnen worden afgewogen. Het blijft echter maar al te vaak bij het eerste steken. Niet zelden wordt de maatschappelijke verkokering door de departementen gekoesterd en geactiveerd, om de departementale sectorbelangen te verdedigen en blijft het ontwikkelen van een samenhangend (inter)departementaal beleid achterwege.

Bij de rol van adviesorganen is een zelfde ontwikkeling waarneembaar. Daar waar juist behoefte bestaat aan "brede" (multi-sector) adviesorganen die in staat zijn verschillende maatschappelijke belangen tegen elkaar af te wegen, geeft men in de praktijk te vaak de voorkeur aan het instellen van allerlei mini-sector-adviesradjes, die de verkokering versterken en de vertolking van andere belangen buiten de deur houden.

Sanering van het aantal coördinerende bewindspersonen is dringend gewenst. Het laten uitgroeien van een op zich waardevol instituut, zoals destijds door de commissie-Van Veen voorgesteld, tot een "stelsel" van op

dit ogenblik ongeveer 70 coördinerende taken, is vragen om problemen. Naadloze coördinatie mag dan misschien niet mogelijk zijn, een uitgerafeld coördinatiestelsel lijkt ook niet gewenst. In de toelichting op het eindadvies heeft de commissie globaal aangegeven langs welke wegen deze sanering aangepakt kan worden.

De suggestie dat de commissie uitsluitend aandacht zou hebben voor een versterking van de coördinatie in de top, is onjuist. Zowel de coördinatie van onderaf als die van bovenaf moet worden bevorderd. Voor beide zaken doet de commissie een groot aantal voorstellen tot verbetering. Zo zal een door het gehele kabinet gedragen actieprogramma duidelijke aanzetten kunnen geven voor een beter functionerende coördinatie vanuit de top. Ook de structurering van het interdepartementale tussenniveau (onderraden en ambtelijke voorcoördinatie) rondom vijf hoofdbeleidsgebieden zal de coördinatie in de top doorzichtiger en slagvaardiger kunnen maken. Daarnaast zijn echter vele voorstellen juist bedoeld om de (horizontale) coördinatie van onderaf te verbeteren, zoals bijvoorbeeld de voorstellen om veel meer projectmatig te werken, om ambtenaren een ruimer mandaat te geven en om de mobiliteit van beleidsambtenaren te vergroten. Op departementaal niveau moet de voorgestelde departementsraad mede in dit licht worden gezien. Deze twee-sporenfilosofie is wezenlijk in de benadering van de commissie om de (inter)departementale coördinatie op alle niveaus te verbeteren.

In het eindadvies heeft de commissie voorgesteld de minister van Financiën vast lid te maken van alle onderraden van de ministerraad. Hiermee wordt recht gedaan aan de belangrijke taak die deze minister heeft in de coördinatie en integratie van het gehele regeringsbeleid. Doordat de minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet reeds bijzondere verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft voor de rijksuitgaven en bij de uitoefening hiervan in het algemeen geen grote knelpunten gevonden worden heeft de commissie niet uitgebreid stilgestaan bij de budgettaire coördinatie van het beleid. Daarmee wordt vanzelfsprekend niets afgedaan aan het belang van deze coördinatie, die overigens in de gedachtengang van de commissie in nauwe relatie moet staan tot het macro-economisch beleid.

Aan de specifieke coördinatieproblemen rondom het voorlichtingsbeleid heeft de commissie gezien haar taak geen afzonderlijke aandacht kunnen schenken. Het is één van de vele onderwerpen die bij de uitwerking en uitvoering van de adviezen van de commissie aan de orde moeten komen.

Adviesorganen

De versterking van de integrerende adviesorganen mag inderdaad niet ten koste gaan van het interdepartementale beleidsvormingsproces. Ook dient gewaakt te worden voor het al te royaal optuigen van de "eigen" ondersteuning van deze adviesorganen.

Omdat de integrerende adviesorganen juist een taak hebben in het brengen van samenhang in het beleid en, naast de rijksdienst, ook het parlement in deze een belangrijke taak heeft, ligt een zekere medeverantwoordelijkheid van het parlement voor de samenstelling en de werkwijze van deze adviesorganen in de rede. Hierin past een benoeming van de leden van deze adviesorganen, op voordracht van de regering, door het parlement en ook de mogelijkheid van een rechtstreekse advisering aan het parlement is in dit verband te overwegen.

Het is noodzakelijk het aantal adviesorganen te beperken. Dit geldt vooral voor sectorale adviesraden. Alvorens tot de instelling van nieuwe adviesorganen over te gaan, zal men moeten nagaan of adviestaken niet bij bestaande organen zijn onder te brengen.

4.5 Aantal ministers en positie minister-president

4.5.1 Reacties

Vermindering van het aantal ministers heeft als voorstel over het algemeen betrekkelijk weinig weerstand ontmoet. De verschillen van mening liggen meer in de uitwerkingssfeer. Zo koppelen sommigen aan een vermindering tevens het terugbrengen van het aantal departementen. Daar zij zich tevens realiseren dat dit een actie op de wat langere termijn is, die volgens een door Binnenlandse Zaken opgesteld plan zou kunnen verlopen met instemming van het parlement, menen zij dat als tussenstap een personele unie overwogen moet worden, in de vorm van een minister die verschillende departementen beheert. In een aantal reacties is men het met de commissie eens, dat de eerste stap het niet meer benoemen van ministers zonder portefeuille moet zijn. Sommigen noemen het instellen van een dergelijke ministerspost een tijdelijke noodsprong. Anderen voeren aan dat bijvoorbeeld de noodzaak het gewicht van een bepaalde taak te accentueren de instelling van een ministerspost zonder portefeuille wel degelijk kan wettigen. Enkelen achten het belang van bepaalde beleidsterreinen zo groot dat dit een "eigen" minister, soms zelfs met portefeuille, rechtvaardigt.

In een aantal reacties vraagt men zich af of de voordelen van een kleiner kabinet wel opwegen tegen de nadelen. Men meent dat nauwelijks rekening gehouden lijkt met de te verwachten groei van de gemiddelde omvang van een departement. Anderen waarschuwen tegen het mogelijke effect dat met vermindering van het aantal ministers tevens een vermindering van het differentiatievermogen kan optreden. Evenwicht tussen differentiatie en integratie kan volgens hen ook bereikt worden met andere middelen bijvoorbeeld, het doorbreken van het gelijkheidsbeginsel van ministers, waarmee men de richting van een kernkabinet ingaat.

De positie van de minister-president in de wereld van de integratie is in een klein aantal reacties uitdrukkelijk aan de orde gekomen. De vraag of die positie versterking verdient wordt in feite al positief beantwoord als men voor een kernkabinet is of voor een verschil in hiërarchie tussen ministers. Zo merken enkelen op dat coördinatie om relativisering van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid vraagt en dat bij veranderingsvoorstellen dus meer het accent moet worden gelegd op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de ministerraad en die van de minister-president, waarbij men wijst op de aanzet die in artikel 86 van de Grondwet is gegeven.

In een reactie wijst men erop dat extra reliëf aan de integratiefunctie gegeven zou kunnen worden door de vice-minister-president ook echt als vervanger van de minister-president te laten optreden. Concreet zou dit betekenen dat de vice-minister-president als plaatsvervangend voorzitter van de onderraden zou moeten fungeren.

Sommigen zeggen duidelijk ja tegen een versterking van de functie van de minister-president waarbij enkelen menen dat de voorstellen van de commissie niet de meest geschikte middelen omvatten. Anderen zeggen duidelijk nee, omdat ook hier het gelijkheidsbeginsel doorbroken zou worden.

4.5.2 Commentaar

In de benadering van de commissie moet de omvang van het kabinet geen afgeleide zijn van de "noodzaak" om verschillende belangen van een "eigen" minister te voorzien, omdat anders nauwelijks een bovengrens aan het aantal ministers wordt gesteld. De noodzaak om op kabinetsniveau tot een besluitvaardig en samenhangend bestuur te komen dient bepalend te zijn. Dit vereist een niet al te omvangrijk kabinet. Dat hiermee op het kabinetsniveau slechts mogelijkheden zijn voor een beperkte differentiatie is juist en ook gewenst. Immers, de differentiatie binnen de rijksdienst is, met name binnen de departementen, reeds zeer groot, waardoor op het kabinetsniveau niet zozeer behoefte is aan differentiatie, maar juist aan integratie. Een andere wel genoemde suggestie om dit te bereiken, namelijk door het gelijkheidsbeginsel van de ministers te doorbreken en tot de vorming van een soort kernkabinet over te gaan, is in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen niet goed mogelijk (zie ook paragraaf 4.2.2).

Het is bovendien een hardnekkig misverstand dat belangrijk geacht beleid alleen door een aparte minister tot stand zou kunnen worden gebracht. Indien bestaande belangen of structuren de totstandkoming van (nieuw) beleid belemmeren, dan kan bijvoorbeeld de aanwijzing van een minister tot projectminister de noodzakelijke politieke aandacht mobiliseren; uitbreiding van de ministerraad met een aparte minister is hiervoor geenszins noodzakelijk.

Met het belang dat in het buitenland in sommige gevallen aan de ministersstatus wordt gehecht en dat wel als argument wordt gebruikt om niet een staatssecretaris maar een minister (zonder portefeuille) te benoemen, wordt voldoende rekening gehouden in het voorstel van de commissie om alle staatssecretarissen (onderministers) in het buitenland de titel minister te laten voeren, onder vermelding van het belangrijkste onderdeel van hun takenpakket.

Een verkleining van de ministerraad stuit niet op onoverkomelijke problemen wat betreft de omvang van de departementen. Zelfs indien het aantal departementen tot tien verminderd wordt, blijven op zichzelf hanteerbare departementen bestaan. Wel kan de noodzaak om tot verbeteringen in (het management van) de departementale organisatie te komen, hierdoor worden vergroot. In het derde rapport zijn hiervoor een groot aantal suggesties gedaan. In dit verband kunnen bijvoorbeeld worden genoemd de vorming van een departementsraad en de "afslanking" van de departementen door afstoting van taken aan lagere overheden, zelfstandige bestuursorganen en meer ondernemingsachtige structuren.

Bij een klein, meer als ploeg opererend kabinet, past een in procedurele zin versterkte positie van de minister-president. Het geven van buitengewone op de inhoud van het beleid gerichte bevoegdheden aan de minister-president zou daarentegen weer op gespannen voet staan met de staatsrechtelijke verhoudingen in het Nederlandse politieke systeem.

Een aparte rol van de vice-minister-president in de organisatiestructuur van het kabinet, bijvoorbeeld door deze als plaatsvervangend voorzitter van de onderraden te laten optreden, is minder gewenst. In de Nederlandse situatie is de rol van de vice-minister-president vooral een politieke. Hij is de vooruitgeschoven bewindspersoon van een coalitiepartij en daarmee medehoeder van de coalitie. Bij de oplossing van politieke problemen in de coalitie speelt de vice-minister-president een belangrijke

rol. Het is ongewenst de vice-minister-president op die titel ook een belangrijke positie in de organisatiestructuur van het kabinet te geven. Dit zou zijn positie als conflictoplosser onnodig kunnen belemmeren. De benoeming van de integrerend minister tot plaatsvervangend voorzitter en verantwoordelijk bewindspersoon voor het secretariaat van de desbetreffende onderraad heeft bovendien als voordeel, dat de minister-president in het leiding geven aan de onderraad wordt ondersteund en eventueel vervangen door een minister die bij uitstek op de hoogte is van het desbetreffende hoofdbeleidsgebied.

4.6 Onderministers

4.6.1 Reacties

De meeste reacties op de voorstellen over de staatssecretaris/onderminister stemmen in met de versterking van de positie van de huidige staatssecretaris. Een meerderheid beoordeelt de ontwikkeling in de richting van onderminister positief. Enkelen voegen daar aan toe dat de aanstelling van onderministers die van ministers zonder portefeuille, sneller overbodig zal maken. Voor anderen is het onderministerschap niet de meest voor de hand liggende keuze voor de verbetering van de positie van de staatssecretaris. Slechts enkelen zien in een onderminister in het geheel niets, omdat naar hun mening de huidige situatie in wezen niet zal veranderen. Immers de minister blijft in laatste instantie de politiek verantwoordelijke.

Zeer positief oordeelt men over de voorgestelde vervanging van de minister door de staatssecretaris/onderminister in de ministerraad en de onderraden. Enkelen spreken ook over de vervanging in het parlement. Met deze vervanging is tevens de figuur van de minister ad interim overbodig geworden.

In een aantal reacties gaat men vervolgens nader in op de positie van de onderminister. Zo zijn enkelen van oordeel dat de commissie niet voldoende duidelijk is geweest met betrekking tot vraagstukken als verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen ministers en onderministers, het aantal onderministers per departement en het al of niet verdwijnen van de "vakstaatssecretaris".

De staatssecretaris/onderminister moet volgens sommigen betrokken zijn bij het gehele departementale beleid, wil hij of zij de minister kunnen vervangen. Dit vergt een ruime taakopdracht die niet gelijk aan die van één departementsonderdeel moet zijn en overigens ook niet gelijk aan die van de minister zelf.

Anderen menen dat bij de benoeming van een staatssecretaris/onderminister geen specifieke deskundigheidseisen meer gesteld moeten worden, maar leggen de nadruk op het meer horizontale en projectmatige karakter van de functie, hetgeen mede zou bijdragen aan een vermindering van de departementale verkokering.

Enkelen menen daarentegen dat het niet meer toekennen van specifieke verantwoordelijkheden voor bepaalde delen van het departementale beleid ongewenst is. Het gaat daarbij veelal om beleidsgebieden die intern nauw samenhangen en zich naar buiten toe eenvoudig laten onderscheiden en derhalve vaak een "eigen" politiek verantwoordelijke bewindspersoon vragen. Bovendien, zo menen zij, zal door een te breed taakgebied de onderminister dreigen uit te groeien tot een soort super-secretaris-generaal. Met enkele anderen menen zij ook dat het model van de commissie niet voor alle departementen kan gelden.

Enkelen waarschuwen voor de problemen die een brede taakstelling met zich meebrengt voor de hiërarchie tussen minister en onderminister. Die hiërarchie kan al snel worden ondergraven, hetgeen conflicten en stagnatie in de beleidsvoering tot gevolg kan hebben. Zij stellen zich derhalve gereserveerd op tegenover de voorstellen van de commissie op dit punt. Heeft een brede taakstelling het risico van de vorming van een super-secretaris-generaal in zich, een te smalle taakstelling leidt tot het risico van vorming van de super-directeur-generaal. Ook hiertegen verzet men zich in enkele reacties.

Over de politieke kleur van de staatssecretaris/onderminister spreekt men zich in enkele reacties uit. Daarbij zijn voorstanders voor een zelfde kleur van minister en zijn plaatsvervanger, en voorstanders van het openlaten van die keuze, omdat in het huidige politieke systeem in ons land de vorming van coalitiekabinetten dit eist. Wel is men het met elkaar eens dat de minister een grote stem dient te hebben in de benoeming van de persoon.

In een reactie waarschuwt men ervoor dat een onderminister in het buitenland niet als een volwaardige minister gezien wordt. Bij de beslissing over de toekenning van portefeuilles aan ministers en onderministers zal men met het internationale (waarderings)aspect rekening dienen te houden.

4.6.2 Commentaar

De verbreding van de functie van staatssecretaris tot onderminister, met onder andere als taak de vervanging van de minister in ministerraad en parlement, betekent dat de onderminister bij het gehele departementale beleidsterrein betrokken is. Dit sluit dus een optreden louter en alleen als vakstaatssecretaris voor een beperkt takenpakket uit. Binnen deze globale taakstelling bestaan echter wel enige variaties. Zo is het mogelijk dat een onderminister naast zijn algemene betrokkenheid bij het departementale beleid, zich meer in het bijzonder bezighoudt met één of meer departementale beleidsterreinen. Een zodanige functievervulling verschilt dus niet zoveel van de staatssecretaris oude stijl, doch voegt daar wel een nieuw element aan toe, namelijk de algemene ondersteuning van de minister. Anderzijds is het ook mogelijk dat een onderminister naast zijn algemene ondersteunende taken, zich meer in het bijzonder concentreert op een aantal concrete projecten die voortvloeien uit het actieprogramma van het kabinet. Per departement zal de functie-invulling dus kunnen verschillen, waardoor deze afgestemd kan worden op de specifieke behoefte van de betrokken minister en van het departementale beleidsterrein, zodat de functie van onderminister in principe voor elk departement geschikt is.

Het bezwaar dat een onderminister een soort super-secretaris-generaal zou worden, is ongegrond. Juist door zijn taakverbreding ten opzichte van de specifieke vakstaatssecretaris, loopt de onderminister minder kans tot een verambtelijking van zijn functie en door zijn optreden als plaatsvervangend minister in ministerraad en parlement wordt het politieke karakter van zijn functie versterkt. Dit laatste betekent niet dat de onderminister een volledig eigen politiek gezicht zou moeten hebben. Integendeel, het politieke optreden van een onderminister dient steeds een afgeleide te zijn van dat van zijn minister. Een politiek solistisch optreden van een onderminister zou de politieke besluitvorming in het kabinet aanzienlijk bemoeilijken en de mogelijkheden tot het brengen van samenhang in het beleid nog verder verkleinen. De commissie is dan ook beslist niet voor het door middel van staatssecretarissen verschaffen van eigen politieke gezichten aan allerlei sectorale vakgebieden.

De gewenste goede onderlinge samenwerking tussen minister en onderminister pleit voor een zelfde politieke kleur van beide bewindspersonen. Het is op voorhand echter zeker niet uitgesloten dat - mits de desbetreffende minister zijn onderminister zelf mag kiezen - ook met een onderminister uit een andere partij tot een goed "koppel" gekomen kan worden. De coalitievorming behoeft dan ook door de introductie van onderministers niet in betekende mate verder te worden bemoeilijkt. Wel staat een benoeming van

staatssecretarissen die primair als "waakhond" moeten fungeren, op gespannen voet met het onderministerschap. Indien op die manier de overeengekomen verdeling van de ministersposten weer deels gecorrigeerd moet worden, wordt een optreden van minister en staatssecretaris(sen) als koppel bijna illusoir en wordt op basis van discutabele politieke motieven op voorhand een stuk bestuurskracht ingeleverd.

De aanvaarding van de onderminister in het buitenland kan worden vergroot door de onderminister in het buitenland de titel van minister te laten voeren, met vermelding van het belangrijkste onderdeel van zijn of haar takenpakket. In feite verschilt de voorgestelde onderminister niet principieel van de in andere Europese landen veel voorkomende ministers die geen lid van het kabinet zijn ("non-cabinet ministers"). Ook deze "ministers" worden in het internationale verkeer geaccepteerd, zodat niet duidelijk is waarom dit niet eveneens voor de voorgestelde onderministers zou kunnen gelden.

Over het aantal onderministers per departement heeft de commissie inderdaad geen duidelijke uitspraak gedaan. Wel wordt in het eindadvies opgemerkt dat de commissie niet overtuigd is van de noodzaak in de huidige situatie meer dan één onderminister per departement te benoemen. Hiermee wordt dus niet uitgesloten dat bij een vermindering van het aantal departementen in een enkel geval wel de behoefte aan twee onderministers per departement kan ontstaan.

4.7 Departementsraad

4.7.1 Reacties

Het verbeteren van het functioneren van de departementale toppen acht men in een aantal reacties nodig. Een door de commissie voorgestelde directieraad als hoogste orgaan voor de vorming van strategisch en samenhangend departementaal beleid spreekt dan ook aan. Uit enkele departementale reacties blijkt dat men met een eventuele invoering van deze overlegvorm weinig moeite heeft, omdat men in de praktijk al op een dergelijke wijze werkt.

Anderen, die overigens positief staan ten opzichte van dit voorstel, kennen in hun departementale organisatie een structuur die nogal ingrijpende veranderingen zou vergen, wil men tot de vorming van een directieraad komen.

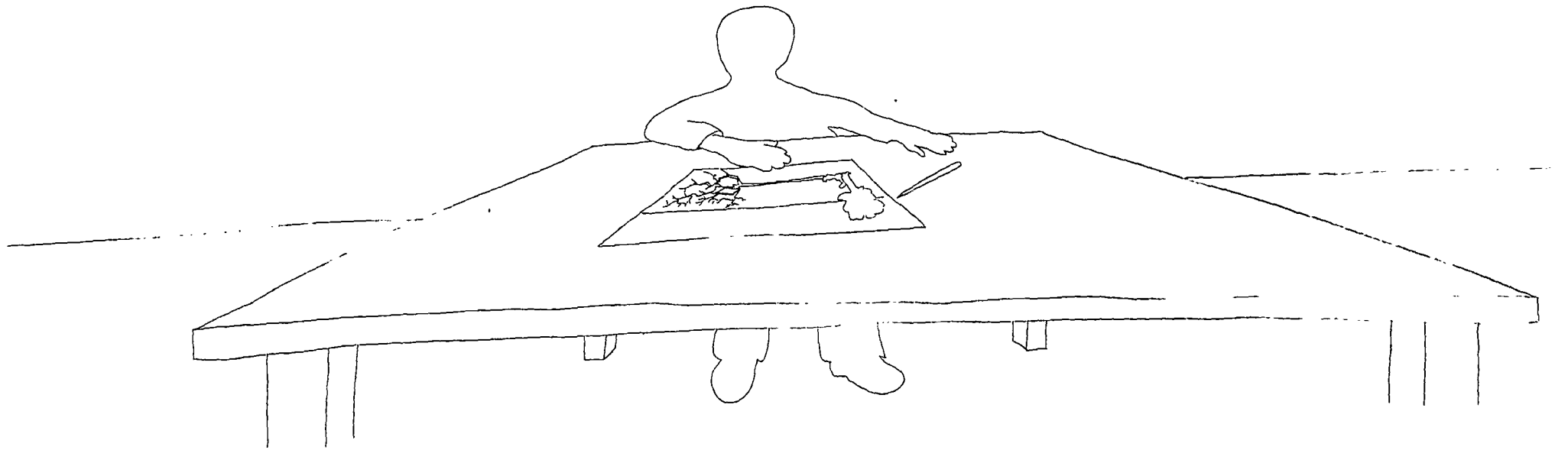
Nog anderen menen dat een positieve beoordeling van een dergelijk gestructureerd topperleg, waarvan men de invulling aan departementen zelf zou willen overlaten, afhankelijk is van hetgeen er in zo'n raad wordt gebracht. Enkeligen zijn van oordeel dat de commissie het idee van een directieraad nog onvoldoende heeft uitgewerkt. Zij vragen zich af wat het verschil nu is met bijvoorbeeld een departementale "grote staf", en stellen dat een combinatie van beleids- en beheersaspecten in een dergelijke overlegstructuur problemen met zich brengt. Het gezelschap is veelal te groot en de mogelijkheden tot inbreng zijn ongelijk. De voorkeur gaat uit naar een beleidsraad waarin naast de politieke top de voor het departement meest belangrijke diensthoofden zitting hebben alsmede de hoofden van de centrale ondersteunende eenheden. In enkele reacties wijst men er nog op dat een topperlegorgaan een flexibele organisatievorm en een goede secretariële ondersteuning nodig heeft.

4.7.2 Commentaar

Om verwarring te voorkomen met de in sommige situaties reeds bestaande "directieraad", is in het eindadvies de naam "departementsraad" gekozen voor het hoogste departementale beleidsorgaan. Dit orgaan zal vooral vorm en inhoud moeten gaan geven aan de beleidsintegratie op het departementale niveau. De departementsraad staat van de met integratie belaste organen het dichtst bij de gedifferentieerde wereld van de departementale beleidssectoren en is daarmee een belangrijk aangrijpingspunt voor de versterking van de integratie binnen de rijksdienst. Wel moet worden bedacht dat nog niet in alle departementen sprake is van samenhangende takenpakketten die op een organisatorisch heldere wijze zijn ondergebracht. Het functioneren van een departementsraad zal in zo'n situatie pas ten volle effectief kunnen worden indien door middel van taakverschuivingen binnen en tussen departementen tot meer "integreerbare" takenpakketten is gekomen.

Het is beslist niet noodzakelijk dat alle departementsonderdelen in een departementsraad vertegenwoordigd zijn. De "grote staf" kan als plenair overlegorgaan en voor de behartiging van de beheerstaken blijven bestaan. De departementsraad komt dan in plaats van de "kleine staf" waarin naast de politieke leiding en de secretaris-generaal, alleen de belangrijkste beleidssectoren permanent vertegenwoordigd zijn. De precieze samenstelling zal per departement nader ingevuld kunnen worden. Wel dient een zo klein

mogelijke omvang - maximaal ongeveer acht vaste deelnemers - voorop te staan. Voor een goede werkwijze is verder een flexibele opzet, bijvoorbeeld door ad hoc andere deelnemers aan het beraad uit te nodigen, en een goede ondersteuning van de departementsraad, noodzakelijk.



5. DECENTRALISATIE

5.1 Reacties

Dat de commissie vooral naar decentralisatie heeft gekeken vanuit het oogpunt van ontlasting van de centrale overheid, vindt men in enkele reacties begrijpelijk. Toch geeft men in deze reacties de voorkeur aan een aanpak vanuit een breder perspectief. Behalve de door de commissie gehanteerde argumenten voor decentralisatie worden ook andere aangevoerd zoals het goed functioneren van de lagere overheden met hun eigen democratische legitimatie en de kwaliteitsverbetering van het bestuursresultaat. Sommigen stellen dat decentralisatie niet als doel op zich gezien moet worden, maar steeds afgewogen moet worden tegen de gevolgen voor doelmatigheid en effectiviteit van de belangenbehartiging en de eis van gelijkheid van behandeling in een klein land.

Slechts enkelen zien meer heil in deconcentratie van rijksdiensten dan in territoriale decentralisatie.

Als voordelen noemt men onder meer de eenheid, respectievelijk afstemming, in beleidsvoering op rijksniveau en de verlichting in (uitvoerende) taken op rijksniveau.

De inspraak van burgers kan volgens de reacties gegarandeerd worden door een gestructureerde advisering door belangengroepen op regionaal niveau.

Territoriale decentralisatie

In de meeste reacties op het onderwerp decentralisatie is men met de commissie van mening dat een verdergaande territoriale decentralisatie wenselijk is. Men onderschrijft de voortrekkersrol van de minister van Binnenlandse Zaken bij het op gang brengen van het decentralisatieproces. Hij zou daartoe over voldoende bevoegdheden en instrumenten moeten beschikken. Men verschilt echter van mening over wat hieronder moet worden verstaan. Sommigen vinden dat hij voor zijn rol moet kunnen steunen op een wettelijk instrumentarium, in de vorm van een Wet op de decentralisatie. Anderen vrezen dat een wettelijke regeling van het decentralisatieproces leidt tot een tijdrovende procedure en de flexibiliteit zal verminderen. In één van de reacties wordt gewezen op het belang van een inter-departementale aanpak van het decentralisatievraagstuk voor een effectieve en samenhangende beleidsvoering. In een andere reactie oppert men de mogelijkheid van een brede staatscommissie die de decentralisatie van het onderwijs zou moeten gaan bestuderen. Een kleine bewindsliedencommissie die voorstellen doet voor decentralisatie op deelterreinen is een volgend alternatief.

Als er gedecentraliseerd wordt, aldus enkele reacties, zal men moeten opletten dat met de taken ook het nodige personeel meegaat naar de lagere publiekrechtelijke lichamen. Voor het welslagen van de decentralisatie is het van groot belang dat deze lichamen voldoende toegerust zijn qua financiën (ruimer plaatselijk belastinggebied), personeel (betere opleiding) en draagvlak (aantal inwoners en omvang oppervlakte).

Enkelen menen dat de commissie een fundamentele politieke vraag verwaarloosd heeft: is er voldoende politieke steun voor een wezenlijke decentralisatie van rijkstaken, voor beperkingen in het sturend vermogen van de centrale overheid en voor het ontstaan van verschillen in rechten en mogelijkheden voor burgers in verschillende gebieden? In een reactie wijst men erop dat het parlement zich terughoudender zou moeten gaan opstellen bij het stellen van vragen aan ministers over allerlei lokale of regionale kwesties. Een duidelijke afgrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid zou moeten worden geregeld.

Het idee van een globaal beleidskader op centraal niveau vindt niet alom bijval. In sommige gevallen acht men het overbodig omdat het gaat om decentralisatie van taken waarmee de centrale overheid helemaal geen bemoeienis hoeft te hebben. Men spreekt ook de vrees uit dat langs deze weg toch weer een verkapt centralisering zal optreden, als het globale karakter van het beleidskader wordt verengd.

Het voorstel om een systematische inventarisatie te maken van taken op het centrale niveau welke voor decentralisatie in aanmerking komen vindt ruime steun. Naast de door de commissie genoemde criteria zou men bij de inventarisatie ook uit moeten gaan van een zekere integrale benadering van de totaliteit van de Nederlandse overheden, omdat voorkomen moet worden dat congestieverschijnselen slechts van een hoger naar een lager niveau verplaatst worden. Een enkeling vindt dat men niet op de inventarisatie moet wachten en dat bij de kabinetsformatie afgesproken moet worden moet de decentralisatie op bepaalde terreinen aan te vatten.

Aangezien het bij decentralisatie vaak gaat om een reorganisatie op grote schaal, dient men bedacht te zijn op het belang van een goede inspraak voor alle betrokken personeelsleden. In één van de reacties wordt de wens uitgesproken dat in het algemeen de mobiliteit van personeel tussen hogere en lagere overheden moet worden bevorderd.

Overige vormen van decentralisatie

In een aantal reacties staat men nogal huiverig tegenover de voorstellen om ook over te gaan tot functionele decentralisatie en privatisering. De commissie is volgens sommigen onduidelijk in de omschrijvingen van functionele en privaatrechtelijke decentralisatie. Als algemeen bezwaar tegen deze vormen van decentralisatie ziet men de geringere mogelijkheden tot politieke controle vergeleken bij territoriale decentralisatie. Enkelen merken op dat privatisering een onaanvaardbare verandering van de arbeidsrechtelijke status van het betrokken personeel zou betekenen.

Het voorstel om vanwege het specifieke karakter van de problematiek een regeringscommissaris voor de functionele decentralisatie naar meer ondernemingsachtige structuren te benoemen roept vraagtekens op. De commissie zet niet uiteen wat dat specifieke karakter inhoudt. Volgens het merendeel van de reacties moet er eerst nog meer studie en onderzoek worden verricht naar de voor- en nadelen en de toepasbaarheid van deze vormen van decentralisatie voordat ze worden ingevoerd.

5.2 Commentaar

Decentralisatie kan inderdaad vanuit verscheidene invalshoeken bepleit worden. De commissie heeft echter gemeend geen nieuwe Decentralisatienota te moeten gaan schrijven, maar vanuit haar eigen perspectief - de structuur en het functioneren van de rijksdienst - aan de politieke discussie over de decentralisatie een eigen bijdrage te moeten leveren.

Decentralisatie is, evenmin als centralisatie, een doel op zichzelf. Geconstateerd moet echter worden dat in het verleden doeleinden van centralisatie in de vorm van het streven naar uniformiteit en rechtsgelijkheid te vaak en te snel hebben geprevaleerd boven de doeleinden van decentralisatie, zoals bijvoorbeeld het brengen en houden van de beslissingsmacht op een zo laag mogelijk democratisch niveau.

De commissie is het oneens met diegenen die aan deconcentratie van rijksdiensten de voorkeur geven boven territoriale decentralisatie. Juist decentralisatie naar provincies en gemeenten maakt het mogelijk om ook op het niveau van deze bestuurslagen samenhang en afweging van beleid meer tot hun recht te laten komen en de politieke controle het dichtst bij de burger die het betreft uit te oefenen.

Decentralisatiemaatregelen hoeven niet altijd te wachten op wettelijke regelingen. Wel is het gewenst dat een eenmaal bereikte taak- en bevoegdhedenverdeling tussen de verschillende bestuurslagen in nieuwe of bestaande wettelijke kaders wordt vastgelegd, zodat de verschillende verantwoordelijkheden zo goed mogelijk worden afgebakend.

Voor het welslagen van het decentralisatieproces is brede politieke steun (niet alleen van de decentralisatiespecialisten uit het parlement) onontbeerlijk. De minister van Binnenlandse Zaken heeft hierbij, desgewenst als projectminister, het voortouw. Een wet op de decentralisatie lijkt, nog afgezien van de vraag wat deze precies zou moeten regelen, niet nodig. Wel dienen de verschillende decentralisatiemaatregelen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang per hoofdbeleidsgebied uitgewerkt en ingevoerd te worden. Hiermee spreekt de commissie dus een voorkeur uit voor het zoveel mogelijk inbedden van het decentralisatieproces in het voorgestelde algemene organisatiemodel voor de beleidsvorming. Hiervoor moet zo min mogelijk een beroep worden gedaan op aparte structuren als staatscommissies en ministeriële commissies.

De noodzaak om bij decentralisatie op centraal niveau over een globaal beleidskader te beschikken, zal van geval tot geval kunnen verschillen. Wel moet bedacht worden dat zo'n kader in een aantal gevallen juist de mogelijkheid biedt om tot (gedeeltelijke) decentralisatie te besluiten, waar anders decentralisatie niet aan bod zou kunnen komen.

Decentralisatie is niet alleen een bestuurlijk proces. De organisatorische en personele gevolgen kunnen zeer groot zijn en dienen dan ook van meet af aan in het geheel te worden betrokken. Inspraak van direct betrokkenen is een vereiste om nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen en het reorganisatieproces zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Een van de uitkomsten van het onderzoek van de commissie is juist dat het begrip functionele decentralisatie slecht gedefinieerd is en dat onder deze vlag zeer uiteenlopende regelingen en constructies worden aangetroffen. Vandaar ook de aanbeveling om tot enige ordening hierin te komen en om in dit verband te gaan experimenteren met een zelfstandig bestuursorgaan "nieuwe stijl".

De hier en daar wat schrikachtige reacties met betrekking tot het voorstel om ook in functionele (=niet territoriale) zin te decentraliseren zijn niet geheel te begrijpen, gezien het feit dat in het verleden op ruime schaal zonder veel principiële discussies, aan functionele organen - met name in de publiekrechtelijke sfeer - is gedecentraliseerd. Wat dit betreft betekent het voorstel van de commissie alleen een meer gesystematiseerde aanpak van een reeds aanwezig "beleid".

Bij een mogelijke afstoting van taken aan meer ondernemingsachtige structuren zijn de afwijzende reacties beter verklaarbaar, omdat hierbij vaak gedacht wordt aan de controversiële privatisering van overheidsdiensten. Toch denkt de commissie bij decentralisatie naar ondernemingsachtige structuren niet in eerste instantie aan volledige afstoting van taken aan private ondernemingen. Veeleer wordt gedacht aan organisaties die door een relatief onafhankelijke positie de departementen ontlasten en een zo efficiënt mogelijk management kunnen voeren met betrekking tot het door hen te leveren "produkt". Hierbij kan gedacht worden aan rechtspersonen sui generis als het ABP, staatsbedrijven als PTT en Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf en overheidsdiensten als de rijkscomputercentra en het Rijksinkoopbureau. De ambtelijke rechtspositie wordt in dit soort structuren niet aangetast en ook een (globale) politieke controle blijkt mogelijk door de desbetreffende begrotingen via het parlement te leiden.

In tegenstelling tot de territoriale decentralisatie, waar reeds een proces op gang is gebracht en waarin bijvoorbeeld de Raad voor het Binnenlands Bestuur een belangrijke rol vervult, is voor de bevordering en begeleiding van de functionele decentralisatie nog geen specifieke voorziening aanwezig. Het is om die reden en omdat de bevordering van functionele decentralisatie nog veel nader onderzoek op een uitgestrekt en ondoorzichtig terrein behoeft, dat de commissie de suggestie heeft gedaan hiervoor een aparte regeringscommissaris te benoemen. Het is echter ook mogelijk dat een en ander door de rijksdienst zelf wordt opgepakt.



6. INSTRUMENTARIUM

6.1 Wetgeving

6.1.1 Reacties

De organisatie van de administratieve wetgeving binnen de rijksdienst is sterk verbrokkeld. Met deze constatering is men het over het algemeen eens. Een betere organisatie en coördinatie wordt dan ook hard nodig geacht. De kritiek in de reacties richt zich voornamelijk op de voorstellen van de commissie om tot oplossing van de knelpunten te komen.

Juridisch-technische harmonisatie

In de meeste reacties die op dit onderwerp betrekking hebben, beaamt men de noodzaak van een juridisch-technische harmonisatie. Men is het met de commissie eens dat de in 1980 daartoe in het leven geroepen interdepartementale commissie voor de harmonisatie van wetgeving een stap in de goede richting is, evenals de instelling van de externe commissie ad hoc voor wetgevingsvraagstukken.

Het voorstel om een Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken (RAW) in het leven te roepen is aanmerkelijk minder positief ontvangen. Sommigen achten het onderwerp niet belangrijk genoeg om er een externe adviesraad voor in te stellen, anderen vinden dat de oplossing primair binnen de rijksdienst zelf moet worden gevonden.

De vrees wordt uitgesproken dat een RAW zal leiden tot nog ernstiger vertragingen bij de voorbereiding van wetgeving en dat de greep van de regering op het stellen van wetgevingsprioriteiten en op de voortgang van de wetgeving zal verminderen.

De schaarse wetgevingsdeskundigheid is voornamelijk in de departementen aanwezig. Departementsambtenaren zullen dan ook veelvuldig de vergaderingen van de raad gaan bijwonen, waardoor het externe karakter gaat verdwijnen. In het algemeen kan deze schaarse wetgevingsdeskundigheid beter voor andere doeleinden dan zo'n raad worden ingezet. Ook wordt gewezen op de recent ingestelde stafafdeling Harmonisatie wetgeving bij Justitie, de reeds genoemde interdepartementale commissie en de commissie ad hoc voor wetgevingsvraagstukken. Men wil liever afwachten wat deze commissies zullen bijdragen aan het oplossen van de problemen, dan meteen weer een nieuwe raad instellen.

De voorstellen met betrekking tot de versterking van de centrale wetgevingsafdelingen, verbetering van opleiding en loopbaanbeleid van wetgevingsambtenaren en vergroting van het onderzoekbudget worden in een aantal reacties uitdrukkelijk ondersteund.

In één reactie acht men een rol van de Raad van State bij de advisering over wetgevingsvraagstukken goed denkbaar, indien een afdeling wetgeving wordt ingesteld. Men betwijfelt verder dat het adviseren over algemene wetgevingsvraagstukken voor deze raad een in wezen nieuwe functie zou betekenen.

Beleidsmatige coördinatie van wetgeving

In verschillende reacties wordt erop gewezen dat de wetgeving niet te veel verzelfstandigd moet worden ten opzichte van het beleid. De voorstellen van de commissie neigen er soms toe te weinig accent te leggen op de samenhang tussen beleid en wetgeving. Weliswaar is het niet nodig dat wetgeving en beleid in één hand liggen, maar wel zouden beide functies organisatorisch dicht bij elkaar ondergebracht moeten worden. Het is van groot belang dat de wetgeving zoveel mogelijk geïntegreerd wordt in het proces van beleidsvorming.

In één reactie stelt men dat van beleidsmatige coördinatie van wetgeving pas sprake kan zijn, indien het beleid zelf gecoördineerd wordt.

Het voorstel van de commissie om ter bevordering van de beleidsmatige coördinatie van wetgeving bij de ambtelijke voorportalen vaste subcommissies voor wetgeving in te stellen, stuit in tamelijk veel reacties op bezwaren. Enkelen wijzen dit af, omdat zij ook het instellen van integrerende ministers verwerpen. Anderen vrezen dat er hierdoor een vertragingseffect zal ontstaan en dat allerlei natuurlijke communicatiepatronen doorbroken zullen worden. Volgens verschillende reacties moeten de ambtelijke voorportalen zelf aandacht besteden aan de beleidsmatige coördinatie van wetgeving. Ook een actieve rol in deze van bepaalde adviesorganen wordt positief beoordeeld. Slechts in één reactie ziet men een nuttige taak voor de voorgestelde subcommissies weggelegd.

In één reactie wordt het voorstel om de centrale wetgevingsafdelingen te belasten met de intradepartementale coördinatie van wetgeving nadrukkelijk afgewezen.

6.1.2 Commentaar

Juridisch-technische harmonisatie

Met hen die op dit punt reageerden beschouwt de commissie de instelling van de Interdepartementale commissie voor de harmonisatie van wetgeving (ICHW) en de externe commissie ad hoc voor wetgevingsvraagstukken een noodzakelijke stap tot verbetering van de juridisch-technische harmonisatie. Gezien de taakstelling die beide organen toebedeeld kregen, leek het de commissie zinvol voor die delen van bedoelde harmonisatie die nog niet bestreken werden door de Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken (RAW) in het leven te roepen. De commissie dacht daarbij onder andere aan het ontwerpen van algemene bepalingen van wetgeving en aan modellen van wetsbepalingen.

Tegen de instelling van een dergelijke raad zijn blijkens de reacties tamelijk veel bezwaren gerezen. De commissie deelt die bezwaren niet. Dat de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving niet belangrijk genoeg zou zijn om daarvoor een extern adviesorgaan in te schakelen, valt niet vol te houden in het licht van de toenemende behoefte aan een zekere

codificatie van het algemeen deel van het bestuursrecht, die ook in de nieuwe Grondwet wordt voorzien.

Hiervoor alleen maar een oplossing te willen vinden binnen de rijksdienst zelf betekent al evenzeer een onderschatting van de problematiek. De instelling van een stafafdeling voor de harmonisatie van wetgeving bij Justitie moet men dan ook niet in de plaats van, maar náást die van een extern adviesorgaan voor hetzelfde doel zien: beide zaken zijn complementair. Complementariteit is er ook ten aanzien van de ICHW, die de interne advisering voor haar rekening neemt. Elk van de drie organen heeft een eigen functie te vervullen ten aanzien van het algemene wetgevingsbeleid.

De vrees is ongegrond, dat de regering door een RAW haar greep op de wetgevingsprioriteiten zou verliezen. Die greep zal juist worden versterkt door het voorstel van de commissie om van het actieprogramma ook een jaarlijks bij te stellen wetgevingsprogramma deel te laten uitmaken, zowel per hoofdbeleidsgebied als per departement. De voorgestelde raad zou op deze programmering en prioriteitstelling niet verstorend inwerken. Wel zou de regering bij de opstelling van het wetgevingsprogramma rekening kunnen houden met studies en adviezen van de RAW. Zelfs zou in de programmering het vragen van adviezen aan die raad kunnen zijn begrepen.

De schaarse wetgevingsdeskundigheid zou als gevolg van de instelling van een externe adviesraad niet slechter, maar juist beter worden benut. Het gaat hier vooral om een soort deskundigheid, die vaak niet binnen departementen aanwezig is, maar veeleer binnen universiteiten of in bepaalde bestuurlijke of maatschappelijke verbanden. Door bundeling in één raad in plaats van in talloze commissies ad hoc kan deze externe deskundigheid beter worden benut. Zo zou de raad kunnen fungeren als denktank voor departementale wetgevingsdeskundigen.

De vrees dat de instelling van een RAW tot vertraging van het wetgevingsproces zou kunnen leiden, berust op een misverstand. Deze raad zou immers niet in het wetgevingsproces worden ingeschakeld, maar zich alleen buigen over algemene wetgevingsvraagstukken die om een oplossing op langere termijn vragen. Wat dit betreft komt zijn taak overeen met die van de commissie ad hoc voor wetgevingsvraagstukken, met dien verstande dat deze commissie alleen zal adviseren over een aantal vraagstukken die op korte termijn om een oplossing vragen. Bij de instelling van die commissie heeft de minister van Justitie er dan ook op gewezen, dat haar werk zou kunnen worden gezien als een voorzet voor de werkzaamheden van een eventueel in te stellen RAW.

Op grond hiervan valt te verwachten dat de Commissie voor wetgevingsvraagstukken onder meer advies zal uitbrengen over de voortzetting van haar werkzaamheden op langere termijn. Hoewel de voorkeur van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst blijft uitgaan naar de instelling van een RAW, zal de Commissie voor wetgevingsvraagstukken gezien haar personele samenstelling in haar overwegingen ongetwijfeld ook de mogelijkheden van een gereorganiseerde Raad van State betrekken.

Beleidsmatige coördinatie van wetgeving

De commissie deelt de opmerkingen die gemaakt zijn over de nauwe band tussen wetgeving en beleid. In haar derde rapport is dit al aangegeven in het onderscheid dat gemaakt is tussen instrumenten die meer rechtstreeks op de beleidsvorming zijn gericht en andersoortige instrumenten. Wetgeving

behoort hierin tot de eerste groep. Dit neemt niet weg dat er geen sprake zou kunnen zijn van een onderscheid in de feitelijke aanpak van de coördinatie van beleid en wetgeving.

Juist omdat dit laatste bijzondere aandacht behoeft heeft de commissie in het derde rapport de oplossing gekozen de coördinatie daarvan te leggen bij subcommissies van de ambtelijke voorportalen. Dit maakt enerzijds de noodzakelijke speciale aandacht voor de coördinatie van de wetgeving binnen het desbetreffende hoofdbeleidsgebied mogelijk, terwijl anderzijds een nauwe band met de algemene beleidscoördinatie in het voorportaal behouden blijft. Voor een vertragingseffect behoeft dan niet te worden gevreesd.

Aandacht voor de beleidsmatige coördinatie van wetgeving is noodzakelijk. In het eindadvies heeft de commissie dan ook de suggestie om hiervoor aparte subcommissies van de ambtelijke voorportalen in te stellen, gehandhaafd. Wel heeft zij deze suggestie naar aanleiding van de ontvangen reacties geclausuleerd op grond van de overweging dat, gezien de verschillen in karakter van de verschillende hoofdbeleidsgebieden, voorhands kennelijk niet bij alle voorportalen de behoefte aan aparte subcommissies voor de wetgeving bestaat. Zo is de noodzaak tot beleidsmatige coördinatie van de wetgeving in het hoofdbeleidsgebied ruimtelijke en milieuzaken aanzienlijk groter en spoedeisender dan in het hoofdbeleidsgebied internationale en veiligheidszaken. Overigens is de beleidsmatige wetgevingscoördinatie ook zeer nauw met de planning en vooral de planningswetgeving verbonden.

6.2 Planning

6.2.1 Reacties

In enkele reacties wordt ingegaan op het bestuursinstrument planning. De ondertoon is vaak die van een waarschuwing: koester geen te hoog gespannen verwachtingen van planning; planning mag geen doel op zichzelf worden, en mag niet ontaarden in louter papierwerk; alomvattende planning lijkt geen haalbare zaak.

Op de aanbeveling van de commissie, het regeringsprogramma na de kabinetsformatie tot een actieprogramma uit te werken, wordt positief gereageerd. Hierdoor kan worden voorkomen dat het regeringsprogramma gedurende de kabinetsformatie min of meer tot dode letter wordt. Ook de voorstellen ter verbetering van de inrichting van beleidsnota's met het oog op een meer volledige parlementaire behandeling worden onderschreven.

In één van de reacties wordt de suggestie gedaan om - in het kader van een meer pragmatische en minder theoretische aanpak van planning - de COBA te belasten met het ontwikkelen van een bruikbaar instrumentarium.

In een andere reactie wordt voorgesteld onderzoek te doen naar het functioneren van de bestaande planbureaus, alvorens tot de instelling van planbureaus voor het bestuurlijke en het internationale facet over te gaan - hetgeen zou passen in de gedachtenlijn van de commissie.

Tenslotte wordt in een reactie het onderscheid tussen facetplanning en sectorplanning althans voor het welzijnsbeleid afgewezen. Men acht het onjuist de van de ruimtelijke ordening afkomstige invulling van deze begrippen geforceerd over te planten op het sociale en culturele welzijn.

6.2.2 Commentaar

Planning is, zo blijkt ook uit de reacties, een vaak verwarring verwekkend begrip. De commissie heeft in het derde rapport een "breed" planningsbegrip gehanteerd, dat wil zeggen dat zij hieronder in principe elke vorm van gesystematiseerde beleidsvoering verstaat. Haar gedachten over verbetering van de planning gaan niet in de richting van één uitgewerkt systeem van alles regulerende planning, maar van aan de situatie aangepaste - juist vaak lichtere - vormen van planning, zoals informatieve en indicatieve planningsystemen. In het algemeen is de commissie ook voor een flexibele planning, die niet zozeer één gewenste situatie schetst of zelfs vastlegt, maar veeleer gericht is op verschillende mogelijke situaties.

Ook de commissie vindt dat planning geen doel op zich mag worden. Planning, in de zin van een verdere concretisering en systematisering van beleid, vervult echter in het totale proces van beleidsvorming een aantal belangrijke functies. Planning maakt een betere besluitvorming mogelijk, vergemakkelijkt de verwezenlijking van vastgesteld beleid en biedt aangrijpingspunten voor de evaluatie van beleid. Ook kunnen invloed van vertegenwoordigende organen, inspraak van de bevolking en rechtsbescherming van de burgers beter tot hun recht komen in wettelijk vastgestelde planningsprocedures dan in allerlei ongestructureerde beleidsprocessen die in hoofdzaak achter ambtelijke schermen plaatsvinden.

De commissie heeft haar aanbevelingen over het actieprogramma - waaraan zij veel belang hecht - in het eindadvies opgenomen en uitgewerkt.

Het voortbestaan van de COBA is in discussie. Afgezien daarvan zou een dergelijke instantie in beginsel bij de ontwikkeling, afstemming en evaluatie van algemene planningsmodellen een functie kunnen vervullen. Per beleidsgebied en per onderwerp zullen de wenselijkheden van en mogelijkheden voor planning echter aanzienlijk verschillen, zodat een zekere verscheidenheid noodzakelijk zal blijven.

De commissie onderschrijft de suggestie om de taak en het functioneren van de huidige planbureaus nader te onderzoeken. Zo'n onderzoek kan onder meer aanbevelingen opleveren over hun inschakeling en onderlinge samenwerking bij de ontwikkeling van het actieprogramma en bij de voorbereiding van de jaarlijkse algemene begrotingstoelichting. Ook zou de (on)wenselijkheid van afzonderlijke planbureaus voor de twee overige hoofdbeleidsgebieden in beschouwing moeten worden genomen.

Het is tenslotte zeker niet de bedoeling van de commissie een star systeem van planning voor te schrijven, waarbij het model van de ruimtelijke ordening klakkeloos op andere gebieden zou moeten worden toegepast. In het bijzonder heeft zij oog voor de rijke verscheidenheid van beleidssectoren op het hoofdbeleidsgebied van het sociale en culturele welzijn. Mede om deze reden heeft de commissie in het derde rapport de suggestie gedaan de planning op sociaal-cultureel gebied niet in één alles omvattende welzijnsplanning te gieten, maar de facet- en (multi-)sectorplanning hier afzonderlijk - maar wel in onderling verband - tot ontwikkeling te brengen.

6.3 Financiering

6.3.1 Reacties

Begrotingsprocedure

De door de commissie voorgestelde samenhang tussen budgettair en macro-economisch beleid via een koppeling van de begrotingsprocedure en de macro-economische planning vindt in een aantal reacties ruime ondersteuning. In een der reacties vraagt men zich echter af of deze koppeling in de praktijk wel mogelijk is.

Het belang van het tijdig beschikbaar komen van prognoses, zowel die op middellange termijn als die voor het volgende begrotingsjaar wordt van verschillende kanten bevestigd. Wel wordt in dit verband het dilemma gesignaleerd tussen de gewenste vroegtijdigheid van de prognoses en de behoefte om het beleid te baseren op recente inzichten.

In één reactie bepleit men de terugkeer van het structurele begrotingsbeleid, dat gericht is op een evenwichtige ontwikkeling en gebaseerd is op min of meer vaste basisgegevens.

Volgens enkelen is de door de commissie voorgestelde koppeling te zwaar aangezet. Door de vaststelling van streefcijfers aan het begin van het jaar, op basis van gegevens van het Centraal planbureau, zou een toereikende koppeling tot stand kunnen komen. Verder zouden de middellange-termijn-prognoses van dit bureau een belangrijke component vormen van het meerjarig beleid.

In een andere reactie stelt men dat voor het Centraal planbureau de jaarlijkse bijstelling in het kader van de voortschrijdende planning niet haalbaar is vanwege de te grote bewerkelijkheid.

Heroverwegingsprocedure

Afgezien van de opmerking dat heroverweging mogelijk moet zijn, ook als de beleidsplanning in een sector nog niet perfect is, spitsen de reacties zich toe op de organisatievorm die de commissie heeft voorgesteld. Men wijst op de - onvoldoende onderzochte - consequenties voor de positie van de topambtenaren die als adviserende leden aan de heroverwegingscommissie zouden worden toegevoegd, ten opzichte van hun departementsleiding.

Over de vraag waar het zwaartepunt van de heroverweging moet liggen, in de politieke sfeer of bij de departementen, lopen de meningen uiteen. Aan de ene kant schrijft men dat heroverweging van taken in eerste instantie een kwestie van politieke prioriteitstelling is en dat de bepaling van prioriteiten niet aan ambtenaren kan worden opgedragen. Daartegenover staat de stelling, dat de beste kans voor het overeind blijven van wezenlijke prioriteiten van een departement geboden wordt door een departementaal georganiseerde heroverweging van beleid en beheer in brede zin.

Horizontale begrotingsconstructies

In een aantal reacties vindt men dat de vijf verschillende begrotingsconstructies, die in het derde rapport worden geschetst, nader onderzoek verdienen, te meer, omdat zij sterk samenhangen met de ideeën van de commissie over de hoofdstructuur van de rijksdienst.

Op de afzonderlijk voorgestelde constructies is door enkelen gereageerd. Sommigen zien in de fondsconstructie en de verrekenconstructie een

belemmering in het zicht op het begrotingsbeeld en de greep op de uitgavenontwikkeling. Anderen noemen de fondsconstructie aantrekkelijk als mogelijke steun in de bevordering van de decentralisatie.

De aanbeveling om bij de aanwijzing van een coördinerend bewindspersoon een keuze te doen voor de begrotingsconstructie die het best bij de desbetreffende taak past, wordt onderschreven. Maar ook wordt gesteld dat de horizontale begrotingsconstructies toegevoegd worden aan de talloze bestaande financiële regelingen, waardoor het voeren van een algemeen beleid steeds moeilijker wordt. Verder wordt gewaarschuwd tegen een vermenging van de verantwoordelijkheden van de coördinerend bewindspersoon en de minister op wiens begrotingshoofdstuk de uitgaven staan.

Financieringsmethodiek met het oog op decentralisatie

Met de situatieschets en de knelpunten van de financiering met het oog op decentralisatie is men het, blijkens de reacties op dit punt, eens. De voorgestelde oplossingen vinden echter minder instemming. Bij de argumentatie wordt verwezen naar het rapport van de projectgroep financiële decentralisatie van CRM, de rapportage van de interdepartementale werkgroep knelpunten financieringsstelsels en de beleidsnota over decentralisatie van rijkstaken, die in november 1980 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Men vreest dat de vastlegging in een wettelijke regeling van algemene financieringsmethodieken en van uniforme toetsingscriteria voor de keuze daaruit een verstarrende werking zal hebben. In één reactie wordt daarentegen voorgesteld te komen tot een wet die verbeteringen in het huidige verbrokkelde stelsel aanbrengt.

Bij de keuze van een financieringsstelsel kunnen ook heel andere overwegingen een rol spelen dan het tegengaan van onnodige centralisatie. In één reactie staat dat men ook met het oog op harmonisatie tot een keuze kan komen; in een andere zegt men dat voor sommige situaties een vrij sterk centraal toezicht op de besteding van gelden vereist is.

Financiering van de sociale zekerheid

In enkele reacties spreekt men zijn goedkeuring uit over de voorstellen die de commissie heeft gedaan met betrekking tot het toezicht op en de vereenvoudiging van het stelsel van sociale zekerheid.

Men attendeert de commissie op het feit, dat een commissie van externe en ambtelijke deskundigen vooralsnog de voorkeur heeft uitgesproken om de toezichthoudende taak van Sociale Zaken op te dragen aan een nieuw in te stellen beheersorgaan. In deze opzet beperkt de controle van de Algemene rekenkamer zich tot toezicht op dit beheersorgaan.

Het idee om de "sociale miljoenennota" te integreren in de Miljoenennota verdient volgens sommigen een positieve benadering. In één reactie keert men zich tegen de gedachte dat de minister van Sociale Zaken de verantwoordelijkheid voor een apart hoofdstuk in de Miljoenennota zou hebben.

Verder wijst men op de mogelijke consequentie dat het nauwer verbinden van de financiering van de sociale zekerheid aan de begroting tevens een grotere financiële afhankelijkheid van de macro-economische gegevens kan betekenen voor de sociale zekerheid.

6.3.2 Commentaar

Met erkenning van de aanwezige hindernissen en dilemma's acht de commissie het, gezien de omvang en het belang van de publieke middelen voor de nationale economie, van groot belang dat de voorgestelde verbetering van de koppeling tussen de begrotingsprocedure en de macro-economische planning tot stand komt. Hierbij gaat het zowel om de samenhang van begrotingsprocedure en begrotingsbeleid met het algehele macro-economisch beleid, als om die tussen de begrotingsprocedure en de beleidsplanning, met inbegrip van de heroverweging van bestaand beleid.

De in de eerste helft van dit jaar uitgevoerde heroverwegingsprocedure heeft een sterker departementaal accent gekregen dan de commissie voor ogen stond. In het licht van de ontvangen reacties meent zij dat bij een verdere voortzetting van de heroverwegingsprocedure zou moeten worden nagegaan of het politiek-bestuurlijke karakter daarvan kan worden versterkt. De commissie blijft overigens van mening dat voor een goede afweging van prioriteiten een voortschrijdende meerjarenplanning van de betrokken beleidssectoren onmisbaar is.

Van de begrotingsconstructies met het oog op interdepartementale coördinatie kan het lichtste model, de overzichtconstructie, zonder voorbehoud worden toegepast. Een extra-comptabel overzicht geeft wel inzicht, maar bindt niet. Wat betreft de toepasbaarheid van verdergaande constructies deelt de commissie de mening van hen, die nader onderzoek bepleiten. Bij dit onderzoek kan gebruik worden gemaakt van experimenten met de bij bepaalde coördinatietaken meest passende constructies, waarbij deze experimenten zorgvuldig moeten worden geëvalueerd. Op die manier kan aan de genoemde bezwaren zoveel mogelijk tegemoet worden gekomen. Om een juiste keuze uit de verschillende begrotingsconstructies te kunnen maken, zal het noodzakelijk zijn om de taken en bevoegdheden van de desbetreffende coördinerende bewindspersoon (integrerend minister, projectminister of "gewoon" coördinerend minister) nauwkeurig te omschrijven. De gekozen begrotingsconstructie zal moeten worden vastgelegd in een aanwijzingsbesluit van de ministerraad.

De commissie deelt niet de mening dat een verplichte keuze uit een aantal nu al bestaande financieringsmethodieken, die naar de mate van decentralisatie duidelijk zijn te onderscheiden, verstarrend zou kunnen werken. Vooral projectfinanciering, programmafinanciering en doeluitkeringen laten nog tal van variaties toe. Voor bijzonderheden, ook in het licht van de Decentralisatienota en andere recente publikaties, wordt verwezen naar de achtergrondstudies over wetgeving, planning en financiering. Specifieke regelingen blijven overigens steeds mogelijk. Uit de departementale reacties blijkt dat men in het algemeen minder ver wil gaan met decentralisatie van rijkstaken dan de commissie voor een beter functioneren van de rijksdienst nodig acht. Hiermee hangen uiteraard verschillen van inzicht over financieringsmethodieken samen.

Het ligt niet in de bedoeling van de commissie, met de "sociale miljoenennota" de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor de Miljoenennota te ondergraven. Het beoogde doel van de voorgestelde integratie van de sociale miljoenennota in de Miljoenennota is, dat in één regeringsstuk, op basis van dezelfde macro-economische verwachtingen, de omvang en ontwikkeling van de gehele publieke sector in onderlinge samenhang zichtbaar wordt gemaakt.

6.4 Personeel

6.4.1 Reacties

Formatiebeleid

De reacties ten aanzien van het formatiebeleid geven globaal het volgende nogal kritische beeld te zien.

Het beleid is te centralistisch van opzet, hetgeen verstarring in de hand werkt. De huidige procedure van formatievaststelling en -beheersing is een vertragende papierwinkel. De lange tijdsduur van de procedure is nadelig voor de effectiviteit van doorgevoerde organisatieveranderingen.

Algemeen is men het ermee eens dat decentralisatie van het formatiebeleid geboden is, teneinde de flexibiliteit op departementaal niveau te kunnen vergroten. Deze decentralisatie zou op korte termijn moeten plaatsvinden, omdat het een noodzakelijke voorwaarde is voor het doorvoeren van andere veranderingen. Een zekere vorm van centrale beheersing door Binnenlandse Zaken achten sommigen wel noodzakelijk. Men noemt als voorwaarden voor decentralisatie:

- een uniforme functie-/formatieadministratie bij alle departementen;
- de daadwerkelijke bereidheid van de departementen om de formaties zelf te beheersen;
- een centraal functieclassificatiestelsel;
- interdepartementale normering aan de hand van standaardfuncties.

In een aantal reacties wijst men er op dat ook het Coördinatiebesluit 1958 gewijzigd moet worden.

Een enkele reactie geeft aan dat een gedecentraliseerd formatiebeleid meer moet zijn dan een functiewaarderingsbeleid. Het gaat juist om het zo op elkaar laten aansluiten van functies dat zij een goede basis vormen voor werving, loopbaan en welbevinden van de ambtenaar.

Sommigen wijzen er met nadruk op dat een grotere politieke aandacht nodig is voor het formatiegebeuren. Als op politiek niveau besloten wordt tot verandering of uitbreiding van het takenpakket, dient men hierbij meer te letten op de personele gevolgen.

Immaterieel personeelsbeleid

Dat versterking en uitbouw van het immateriële personeelsbeleid de komende jaren een hoge prioriteit moeten krijgen, wordt in vrijwel alle op dit punt ontvangen reacties onderschreven. Er moet ernst worden gemaakt met het inhoud geven aan de zogenaamde DUM-nota over doelstellingen, uitgangspunten en middelen van het overheidsperoneelsbeleid. Hiertoe zal een vooral kwalitatieve versterking van de personeelsafdelingen noodzakelijk zijn. De personeelsfunctie zal nadrukkelijker in het departementale management tot uiting moeten komen. De personeelsconsulent zal een zwaardere rol kunnen gaan spelen. Het personeelsbeleid dient een meer anticiperend en geïntegreerd karakter te krijgen. Grotere aandacht voor het immateriële personeelsbeleid kan er volgens verscheidene reacties toe leiden dat de kwaliteit en de inzetbaarheid van het personeel in de rijksdienst wordt verbeterd.

Het voorstel van de commissie om een samenhangend en gericht vormings- en opleidingsbeleid te ontwikkelen heeft men positief ontvangen. Hierbij moet een nauwe samenhang gaan ontstaan met het te ontwikkelen systeem van carrièreplanning en loopbaanbegeleiding. Bij de werving en selectie van personeel moet meer aandacht worden besteed aan een mogelijke brede inzetbaarheid van de sollicitanten. Hetzelfde geldt bij de personeelsbeoordeling. Deze zou systematischer moeten worden doorgevoerd en aanvulling verdienen met toekomstverwachtingen en een belangstellingsregistratiesysteem.

De algemene wens tot vergroting van de mobiliteit van het personeel komt duidelijk naar voren. Dit zou er mede toe kunnen bijdragen om de bestaande inter- en intradepartementale verkokering te doorbreken. De suggestie wordt gedaan om de rechtspositie van de ambtenaar vooral toe te spitsen op de rang en het salaris en niet zozeer op de functie.

In één reactie wordt weliswaar onderschreven dat het immateriële personeelsbeleid te onderontwikkeld is, maar men vraagt zich af of dit wel een centralistisch opzet rechtvaardigt in het licht van de door de commissie gewenste decentralisatie van delen van het materiële personeelsbeleid. In deze reactie onderschrijft men overigens wel, dat het formatiebeleid te centralistisch is. Men vindt echter dat dit niet geldt voor het arbeidsvoorwaardenbeleid: de overheid dient als één werkgever te opereren.

In verschillende reacties beaamt men dat de kwaliteit van het management binnen de rijksdienst voor verbetering vatbaar is en dat er meer aan managementopleiding gedaan moet worden. Bij het aanstellen van managers moet meer gelet worden op leidinggevende kwaliteiten. Managers in de rijksdienst hebben veel te weinig aandacht voor het kostenaspect van het beleid. Zij zouden grotere prioriteit moeten geven aan efficiency-overwegingen zo meent men. Uit een andere reactie blijkt het belang van een democratische stijl van leidinggeven.

"Civil service"

In de meeste reacties op het voorstel tot instelling van een "civil service" in de vorm van een personeelsdienst voor de rijksdienst als geheel reageert men positief. Behalve een verhoging van mobiliteit en inzetbaarheid, verwachten velen daarvan een verandering in het cultuurpatroon die tevens een doorbreking van het denken binnen departementale grenzen tot gevolg kan hebben.

In een aantal reacties stelt men wel meer of minder stringente voorwaarden aan zo'n centrale personeelsdienst. Centraal staat daarbij de koppeling aan een passende loopbaanplanning en -begeleiding en aan een ruime keuzemogelijkheid in opleidings- en vormingsfaciliteiten. Sommigen denken daarbij aan een opleidingsinstituut naar het voorbeeld van de Franse bestuursacademie (ENA).

Meer verschillen in de reacties blijken ten aanzien van de vraag wie deel zullen uitmaken van een dergelijke dienst. Enkelen spreken zich uit voor een beperking tot een deel van de ambtelijke top, terwijl anderen juist menen dat de toelatingsgrens zo ver mogelijk naar beneden moet worden gedrukt vanwege de te verwachten positieve effecten voor juist jongere ambtenaren. Weer anderen menen dat de mobiliteit zich niet moet beperken tot de rijksdienst, doch dat ook een uitwisselingsprogramma met de lagere publiekrechtelijke lichamen mogelijk moet zijn. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat onderzocht zou moeten worden, in hoeverre een zekere

"pool"vorming voor specialisten haalbaar is. In een enkele reactie stelt men dat voor superspecialisten, die niet in aanmerking komen voor de over het algemeen generalistische topfuncties, afzonderlijke belonings- en studiefaciliteiten opengehouden moeten worden. Ook gaan enkelen in op de plaatsingstermijnen. Sommigen spreken over een periode van drie tot vijf jaar op een zelfde post, enkelen stellen slechts een absolute bovengrens van tien jaar.

Als een van de belangrijkste voorwaarden die genoemd worden, geldt de aandacht voor managementcapaciteiten. In de opleidingsperiode zal voor dat aspect veel aandacht moeten bestaan. Voor sommigen houdt dit tevens in het hebben van inzicht in personeels- en organisatiebeleid.

In enkele reacties stelt men bezwaren aan de orde die aan een civil service kunnen kleven. Zo zal er geen sprake mogen zijn van het uitgroeien naar een eliteclub waardoor onder meer een blokkade van het besluitvormingsproces naar de kant van niet-leden dreigt. Voorwaarde noemt men dan ook een voldoende groot organisatorisch en psychologisch draagvlak. Zoals al aangegeven kan een uitwisseling tussen generalisten en (super)specialisten problemen opleveren. Ditzelfde kan gelden voor een uitwisseling tussen ambtenaren in diplomatieke dienst en de "Haagse" topambtenaren. In een reactie oppert men dan ook de mogelijkheid een uitwisselingsprogramma nader uit te werken tussen ambtenaren van diverse departementen wier taken meer specifiek op het buitenland gericht zijn.

Medezeggenschap

In enkele reacties is uitvoerig op het onderwerp medezeggenschap ingegaan. Algemeen is men van mening dat de ontwikkeling van de medezeggenschap binnen de rijksdienst verder doorgevoerd moet worden. Als vorm van interne democratisering moet het positief benaderd worden. Men wijst erop dat medezeggenschap een positieve bijdrage kan leveren aan de motivatie en het welbevinden van het personeel.

Reorganisaties dienen ook sociaal aanvaardbaar te zijn voor de betrokkenen, willen zij met succes doorgevoerd kunnen worden. De dienstcommissies-nieuwe stijl zouden hierbij een nuttige functie kunnen vervullen, mits er een niet te grote versplintering van het dienstcommissieoverleg binnen de rijksdienst plaatsvindt.

6.4.2 Commentaar

Formatiebeleid

Mede op grond van de positieve reacties heeft de commissie in de toelichting bij het eindadvies voorgesteld dat de beheersing van de departementale personeelsformaties binnen algemene centrale richtlijnen wordt gedecentraliseerd. Gezien de sleutelrol van de formatieprocedure bij reorganisaties, dient de herziening daarvan een hoge prioriteit te krijgen binnen de opstelling en uitvoering van het door de commissie voorgestelde plan gericht op het versterken van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.

Immaterieel personeelsbeleid

De voorstellen voor het immateriële personeelsbeleid hebben brede weerklank gevonden. Naar aanleiding van de enkele kritische kanttekeningen

merkt de commissie op dat het haar erom gaat, een stoot te geven aan het stagnerende immateriële beleid. Een versnelde ontwikkeling van componenten daarvan zoals medezeggenschap en loopbaanbegeleiding is nodig. Dit vraagt niet om een eenzijdige centrale benadering, maar om een gecombineerde krachtsinspanning van centrale én decentrale personeelsdiensten. Er moeten dan echter vanuit het centrale punt wel krachtige impulsen komen om de vicieuze cirkel te doorbreken.

Het arbeidsvoorwaardenbeleid moet minder gedetailleerd worden vastgelegd. Een zodanige wijziging van de rechtspositieregelingen is nodig, dat deze mobiliteit bevorderen in plaats van tegengaan, zonder dat daarbij de rechtszekerheid van ambtenaren in het gedrang komt.

"Civil service"

Naast de overwegend positieve gevolgen die er van de opzet van een personeelsdienst voor de rijksdienst als geheel verwacht mogen worden, zullen de aangedragen bezwaren zeker niet veronachtzaamd mogen worden. Omdat de opzet van een dergelijke dienst een omvangrijke en ingrijpende zaak is die met forse organisatorische en waarschijnlijk ook psychologische problemen gepaard zal gaan, vindt de commissie het niet op haar weg liggen, hiervoor met uitgebreide en gedetailleerde plannen te komen. In haar eindadvies heeft zij dan ook voorgesteld de minister van Binnenlandse Zaken te belasten met de ontwikkeling van een plan ter versterking van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst, waarvan de oprichting van een personeelsdienst voor de rijksdienst als geheel een belangrijk onderdeel dient te zijn.

Medezeggenschap

De commissie onderschrijft het grote belang dat in de reacties aan de ontwikkeling van medezeggenschap wordt gehecht. Dit geldt overigens niet alleen voor veranderingen, maar voor het gehele terrein van de arbeidsomstandigheden. Verdere ontwikkeling van de medezeggenschap zal zeker kunnen bijdragen tot verbetering van het ambtelijk werkklimaat. Veranderingen kunnen pas werkelijk met succes worden doorgevoerd, als zij steunen op een breed draagvlak. De voorbereiding en uitvoering van veranderingen dient dan ook in een open dialoog met alle betrokkenen te geschieden. De commissie heeft dit reeds in haar eigen werkwijze zoveel mogelijk nagestreefd. Verder heeft zij op diverse plaatsen in haar eindadvies en de toelichting gepleit voor het inschakelen van het georganiseerd overleg en ambtenarenorganisaties bij het voorbereiden van door haar voorgestane veranderingen.

6.5 Organisatie

6.5.1 Reacties

Uit de reacties op het onderwerp organisatie blijkt, dat men instemt met de gedachte dat belangstelling voor en kennis van organisatieaspecten moeten worden vergroot, zeker ook op het politieke niveau. Men meent, met de commissie, dat bij de beleidsvorming meer en tijdiger aandacht besteed moet worden aan de organisatorische gevolgen.

In een reactie wijst men op het belang van een breed management-ontwikkelingsprogramma, waarvan dit onderwerp deel zal moeten uitmaken. Ook vindt men dat bij het ontwerpen van wetten aandacht moet worden besteed aan de vraag of organisatie- en informatievoorzieningsaspecten regeling behoeven.

In een andere reactie stelt men dat er een centrale verantwoordelijkheid voor het organisatieaspect moet komen in de vorm van een inspectie organisatie rijksdienst, onder te brengen bij het departement van Algemene Zaken.

Enkelen onderschrijven het voorstel dat de organisatie-afdelingen versterkt moeten worden en dat de samenwerking met de personeelsafdelingen geïntensiveerd moet worden.

In het algemeen kan men instemmen met een zekere formalisering van de spelregels bij reorganisaties in de vorm van een reorganisatiestatuuat. Slechts een enkeling vreest dat zo'n statuut tot verstarring zal leiden. Verder blijkt uit een reactie de behoefte om nader aan te geven wat in een statuut interdepartementaal en wat departementaal regeling behoeft.

In een aantal reacties meent men dat een projectgewijze aanpak van problemen tot goede resultaten kan leiden. Het is echter volgens een enkeling de vraag of projectorganisatie op zo'n grote schaal te gebruiken is, gezien de hoge eisen die er aan worden gesteld. Sommigen vinden dat het idee van "profit centers" nader uitgewerkt moet worden. Het kan de kostenstructuur doorzichtiger maken, maar zou ook veel administratieve rompslomp kunnen opleveren.

6.5.2 Commentaar

De commissie hoopt dat haar werkzaamheden hebben bijgedragen tot vergroting van de belangstelling bij de politieke en ambtelijke top voor de organisatorische aspecten van het functioneren van de rijksdienst. Deze toegenomen belangstelling zal onder andere tot uiting moeten komen in een versterking van de inbreng van de organisatieafdelingen in het beleidsvormingsproces.

Het idee van een aparte inspectie organisatie rijksdienst spreekt de commissie niet aan. De zorg voor een goede organisatie behoort primair tot de verantwoordelijkheid van ieder departement afzonderlijk. Dit neemt niet weg dat behoefte bestaat aan bepaalde centrale initiërende en coördinerende bevoegdheden. Zo heeft de commissie in haar eindadvies aanbevolen dat onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken een beleidsplan ter verbetering van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst wordt opgesteld. Een van de elementen uit dit plan zou een reorganisatiestatuuat moeten zijn. De commissie bestrijdt dat zo'n statuut

tot verstarring zal leiden. Het enigermate vastleggen van spelregels en procedures bij reorganisaties zal het integendeel juist mogelijk maken deze in soepeler banen te leiden, opdat alle betrokken partijen beter weten waar ze aan toe zijn.

In de komende kabinetsperiode moet meer ervaring worden opgedaan met projectorganisatie. Het is inderdaad juist dat een goede projectgewijze aanpak zware eisen stelt aan de organisatie. Daarom zullen deze vormen van projectorganisatie goed begeleid en geëvalueerd moeten worden, om eventuele aanpassingen en verbeteringen te kunnen verwezenlijken.

Met de gedachte van "profit centers" beoogt de commissie dat daarvoor in aanmerking komende onderdelen van de rijksdienst met taakstellende budgetten gaan werken en dat voor interne dienstverlening aan andere onderdelen van de rijksdienst in principe verrekening plaatsvindt. Uitgangspunt is dus de beschikbaarstelling van een budget - inclusief personeel - voor een bepaald te leveren "produkt". Voor de aanwending van het budget kan een grote mate van beleidsvrijheid gegeven worden, onder de voorwaarde dat het "produkt" optimaal tot stand komt en dat hierover periodiek verantwoording wordt afgelegd. Op deze wijze kunnen het kostenbewustzijn en de doelgerichtheid in de rijksdienst worden vergroot. Vanzelfsprekend zal een en ander nog verder moeten worden uitgewerkt, maar dit kan gebeuren aan de hand van een aantal goed begeleide experimenten op dit terrein.

6.6 Informatievoorziening

6.6.1 Reacties

Over het algemeen onderschrijven zij die op het onderwerp informatievoorziening reageerden de situatieschets en de voorstellen ter verbetering van harte en merken deze als zeer ter zake aan. Enkelen zien er echter weinig nieuwe gezichtspunten in ten opzichte van de in gang zijnde ontwikkelingen. Men onderstreept de veelheid van informatie als een actueel probleem; automatisering zal nodig zijn met het oog op een goede beleidsevaluatie.

In een reactie wijst men op het belang van een versnelde uitbouw van interdepartementale informatiesystemen en stelt men dat informatie-automatiseringsplannen deel moeten uitmaken van het strategisch beleidsplan reorganiserend vermogen. In een andere reactie maakt men de commissie opmerkzaam op de goede structuur die reeds opgezet is voor de statistische informatievoorziening.

In één van de reacties oppert men dat de planbureaus en de WRR in samenwerking met de vakdepartementen, wellicht een grote rol kunnen spelen bij het toegankelijk maken van informatie. Naar aanleiding van de voorgestelde nadere regelgeving bestaat enige twijfel over de wenselijkheid van wettelijke maatregelen en wordt gewezen op de verstarrende werking die daarvan kan uitgaan.

6.6.2 Commentaar

De commissie ziet in de positieve reacties op haar pleidooi voor een verbetering van het gebruik van informatie een gunstige aanzet voor de noodzakelijke verdere ontwikkelingen. Voor het realiseren van de aanbevelingen die de commissie doet ten aanzien van de beleidsvormingsorganisatie, is het van essentieel belang dat de instrumenten van bestuur toereikend zijn. De eisen die aan de informatievoorziening moeten worden gesteld, zullen door de toenemende omvang, ingewikkeldheid en samenhang van de overheidsactiviteiten steeds hoger worden. Nadere regelgeving is één van de middelen die tot de oplossing van de huidige knelpunten bij de informatieverwerking kunnen bijdragen. Deze mag de flexibiliteit van de rijksdienst inderdaad niet nadelig beïnvloeden, maar zal daarentegen een bijdrage moeten leveren aan een sneller en gericht inspelen van de rijksdienst op de zich wijzigende omstandigheden.

6.7 Evaluatie

6.7.1 Reacties

Degenen die in hun reactie aandacht hebben besteed aan het onderwerp evaluatie bevestigen allen het beeld dat de commissie in het derde rapport heeft gegeven.

Er zijn verscheidene suggesties aangedragen om de evaluatie van het overheidshandelen meer vorm en inhoud te geven. Eén daarvan is dat de commissie in haar eigen eindadvies evaluatiecriteria en -momenten inbouwt. Een andere reactie bevat de stelling, dat de ambtelijke top moet beschikken over een orgaan dat met beleidsevaluatie belast is.

Ten aanzien van de rol van de Algemene rekenkamer zijn - in de lijn van de voorstellen van de commissie - verschillende suggesties gedaan die gemeen hebben, dat de taak van dit college moet worden uitgebreid met een evaluatie van de effectiviteit van het beleid. Naast het jaarverslag zou de Algemene rekenkamer dan ook afzonderlijke rapportages per beleidsonderwerp moeten gaan verzorgen. Als voorbeeld wijst men in enkele reacties op de rol die het General accounting office ten behoeve van het Amerikaanse congres vervult.

Weer een ander voorstel betreft het doen verrichten van evaluatieonderzoek door onafhankelijke onderzoeksinstituten, bijvoorbeeld universiteiten en hogescholen. Op dit moment ontbreekt het in belangrijke mate aan instituties die zich met beleidsonderzoek in ruimere zin bezighouden.

6.7.2 Commentaar

De aanbevelingen uit het derde rapport worden door de reacties ondersteund. De commissie blijft bij haar mening dat evaluatie een gemengd politiek-bestuurlijke aangelegenheid is, die vraagt om gezamenlijke inspanningen van parlement, regering en ambtelijke dienst. De commissie is het dan ook niet eens met diegenen, die evaluatie zien als taak van één orgaan of één soort instelling.

De suggesties geopperd in de reacties en het derde rapport zelf bieden een verscheidenheid van mogelijkheden voor de versterking van afwegingsmechanismen, verbetering van de verslaglegging en de invoering van evaluatieprocedures. Het is hoog tijd, evaluatie in de rijksdienst langs deze lijnen snel en met kracht verder te ontwikkelen.



7. REORGANISATIE VAN DE RIJKSDIENST

7.1 Reorganiserend vermogen

7.1.1 Reacties

Uit de reacties waarin aandacht wordt besteed aan het reorganiserend vermogen blijkt, dat men het in grote trekken eens is met de opvattingen en aanbevelingen van de commissie. In een van de reacties plaatst men overigens wel een vraagteken bij de bewijsvoering. Deze is gebaseerd op het voor de commissie uitgevoerde onderzoek naar het reorganiserend vermogen, waarin een te rechtlijnig verband wordt gelegd tussen het beperkte karakter van de meeste organisatieveranderingen en het tekortschieten van het reorganiserend vermogen.

Men deelt in grote lijnen de gedachte dat de minister van Binnenlandse Zaken het initiatief moet nemen tot het opstellen van een strategisch beleidsplan ter versterking van het reorganiserend vermogen. Sommigen onderstrepen nog eens dat deze minister daarin een voorwaarden scheppende en geen beslissende rol moet hebben. Met betrekking tot de aanpak stelt men in een reactie nog dat een meerjarig interdepartementaal activiteitenprogramma nodig is naast departementale programma's, om de vereiste samenhang en voortgang van de activiteiten te kunnen waarborgen.

In het merendeel van de hier bedoelde reacties is men dieper ingegaan op de voorwaarden waaraan een verbetering van het reorganiserend vermogen moet voldoen, waaronder flexibiliteit, mobiliteit, vorming en opleiding. De hierover gemaakte opmerkingen zijn reeds samengevat in de paragrafen 6.4, personeel, en 6.5, organisatie.

7.1.2 Commentaar

Het commentaar op de reacties die op het reorganiserend vermogen zijn uitgebracht kan op deze plaats kort zijn. Velen delen immers de voorstellen die de commissie hierover gedaan heeft. Bovendien is in hoofdstuk 6 al uitgebreid ingegaan op de organisatorische, personele en instrumentele aspecten.

In de toelichting op het eindadvies heeft de commissie voorgesteld dat het plan voor de versterking van het reorganiserend vermogen, gezien de nauwe relatie tussen dit plan en de invoering van de andere adviezen, wordt ontwikkeld in nauwe samenhang met de voorgestelde structuur voor het op gang brengen van het totale veranderingsproces (zie ook paragraaf 7.4). In

dit verband zal een interdepartementaal meerjarig activiteitenprogramma onder andere zijn nut kunnen bewijzen bij het vasthouden van de aandacht van de politieke en de ambtelijke top voor het functioneren van de rijksdienst.

Het is zeker niet de bedoeling dat de minister van Binnenlandse Zaken bij dit alles een overheersende rol gaat vervullen. Wel is het noodzakelijk dat hij het initiatief neemt en vaart in het veranderingsproces brengt en houdt.

7.2 Departementale herindeling

7.2.1 Reacties

Het voorstel van de commissie om tot de vorming van een departementaal herindelingsplan te komen tijdens de komende regeerperiode heeft maar bij weinigen geleid tot een afkeurende reactie. Die afkeuring was dan voornamelijk gebaseerd op ommenselijke aspecten die aan een grootscheepse reorganisatie verbonden zouden zijn. Voor sommigen daarentegen is de commissie niet ver genoeg gegaan en heeft zij zich er te gemakkelijk van afgemaakt door geen concrete voorstellen te doen over de mogelijke herindelingen. Anderen noemen het ontbreken van herindelingscriteria een leente in het rapport: de commissie geeft slechts een procedure voor bundeling of splitsing van departementen.

Opmerkelijk is dat vrij vaak een directe koppeling gemaakt is tussen herindeling en een vermindering van het aantal ministers en departementen. Bij beide reorganisatievormen acht men het van groot belang dat een en ander zeer geleidelijk zal gebeuren gezien de financiële en personele gevolgen. Enkelen wijzen er dan ook op dat veranderingen geen "overval" karakter mogen dragen en dat alle belanghebbenden op alle niveaus inspraak moet worden gegeven. Sommigen achten de kabinetswisselingen momenten bij uitstek om dergelijke zaken in gang te zetten, voor anderen moet dat ook tijdens de "rit" kunnen gebeuren.

Over de vraag, bij wie het initiatief moet komen te liggen voor herindelingsoperaties, wordt verschillend gedacht. Sommigen menen dat het politieke belang en de gevoeligheid zo groot zijn dat de minister-president het initiatief moet nemen als voorzitter van het ministersteam dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt. Dit houdt in dat Algemene Zaken, eventueel met behulp van externe onafhankelijke deskundigen, de leiding heeft bij het opstellen van de plannen. Enkelen voegen daaraan toe dat het departement als coördinerende instantie moet worden uitgebouwd. De gedachten gaan dan uit naar een inspectie voor de organisatie van de rijksdienst.

Anderen maken een onderscheid tussen politieke en uitvoeringsaspecten van reorganisatie-/herindelingsplannen. Licht ook voor hen het politieke aspect bij de minister-president, voor het uitvoerende gedeelte kennen zij daarentegen Binnenlandse Zaken een rol toe die voornamelijk bestaat uit het opsporen van gelijkgerichte activiteiten die een betere afstemming behoeven.

In een meerderheid van de op dit punt ontvangen reacties echter stelt men dat Binnenlandse Zaken, aan de hand van duidelijke richtlijnen van het kabinet, belast moet worden met het opstellen van reorganisatie-/herindelingsplannen. Dit ziet men onder meer als logisch gevolg van het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken de zorg heeft voor de organisatie van de rijksdienst. Sommigen voegen daar aan toe dat dergelijke plannen door de ministerraad goedgekeurd moeten worden, waarbij men er veelal geen bezwaar in ziet dat deze vervolgens aan het parlement worden voorgelegd. In een reactie uit men wel bedenkingen tegen een dergelijke uitbreiding van de invloed van het parlement: men acht het budgetrecht een voldoende waarborg voor de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij herindelingsoperaties. Tenslotte waarschuwt men er in een reactie nog voor dat een reorganisatie-/herindeling weliswaar voor enige verlichting van de coördinatieproblematiek kan zorgen, maar dat deze problematiek op zich daarmee niet verdwijnt.

Kan men in het algemeen wel achter de vorming van departementale herindelingsplannen staan, dat geldt niet in gelijke mate bij een vertaling naar concrete situaties. Zo noemt men in een reactie de opsplitsing en herverkaveling van departementen aan de hand van een indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden een abstractie die ver van de politieke realiteit staat en schade berokkent aan het democratische besluitvormingsproces. Als voorbeeld noemt men een eventuele opsplitsing van de volksgezondheidszorg. Dit is een zelfstandig onderwerp van staatszorg dat de hoogste prioriteit geniet. Mede in relatie tot de kostenberekening vereisen de preventie, beheersbaarheid, de structuur van de gezondheidszorg in hun onderlinge samenhang bijzondere beleidsmatige aandacht. Dat vereist ook één ambtelijke ondersteunende eenheid. Behalve schade aan de politieke bespreekbaarheid zou het tevens gevaar voor de volksgezondheidszorg opleveren, indien die eenheid aangetast zou worden.

Ook op het gebied van het milieubeleid acht men blijkens enkele reacties het verbreken van de huidige samenhang niet van gevaar ontbloomt. Het belang van een samenhangend milieubeleid achten sommigen zo groot dat een "milieuminister" ook bij een kleiner wordend kabinet daarvan deel moet blijven uitmaken. Men stelt dat een samenvoeging van milieu met ruimtelijke ordening een achterhaalde gedachte is, weersproken door de dagelijkse praktijk. Deze toont juist een sterke relatie aan tussen milieu en gezondheid. Tussen natuur- en landschapsbehoud, milieu en arbeidsbescherming liggen geen scherp te trekken grenzen. Men stelt dan ook voor taken van andere departementen die liggen op het milieuterrein naar het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne over te brengen, opdat een integraal milieubeleid gewaarborgd kan worden. Bovendien stelt men in een reactie voor om ter ondersteuning van de ontwikkeling van het milieubeleid op middellange en lange termijn te komen tot de instelling van een milieuplanbureau.

Hierboven is de doorbreking van bestaande verbanden in bepaalde concrete situaties onwenselijk genoemd. Daar staat tegenover dat anderen een voortdurende neiging tot verzelfstandiging van departementsonderdelen met een "eigen" minister (zonder portefeuille) niet gewenst vinden uit het oogpunt van de ontwikkeling van integraal beleid. Weer anderen pleiten daarentegen, op basis van het politiek- en/of maatschappelijk belang dat aan een bepaald beleidsgebied verbonden is, voor een ontwikkeling in de richting van ministers met portefeuilles - dus met eigen departementen - voor met name wetenschapsbeleid en ontwikkelingssamenwerking.

In een reactie tenslotte stelt men voor het departement van Cultuur Recreatie en Maatschappelijk werk op te heffen en de taken te verdelen over Volksgezondheid, Sociale Zaken en Onderwijs en Wetenschappen, in plaats van het zonder nadere motivering verheffen van de minister van CRM tot integrerend minister.

7.2.2 Commentaar

In gesprekken van de commissie met (oud)bewindslieden en (oud)topambtenaren kwam herhaaldeijk naar voren dat de huidige departementale taakverdeling op sommige punten zeer willekeurig en achterhaald aandoet. Ook uit de ontvangen reacties blijkt dat men de huidige departementale indeling voor verbetering vatbaar acht. Desondanks heeft de commissie geen concrete suggesties gedaan voor departementale herindeling.

Wel heeft zij in bijlage 4 bij haar eindadvies een aantal mogelijkheden geschetst om het aantal ministers en departementen te verminderen. Ten onrechte is in de publiciteit de indruk gewekt dat de commissie onder de huidige omstandigheden streeft naar tien ministers en departementen. Zij heeft slechts de gedachtenwisseling over herindeling willen stimuleren door zes mogelijkheden tot vermindering in volgorde van wenselijkheid te presenteren.

De commissie heeft bij het begin van haar werkzaamheden haar keuze bepaald op een open-systeembenadering van de rijksdienst. Hierdoor is de nadruk meer op de processen dan op de structuren komen te liggen. Het probleem van de departementale indeling heeft bij haar dan ook minder centraal gestaan. Volgens de commissie is het gebrek aan integratie het kernprobleem binnen de rijksdienst. Departementale herindeling zal zeker kunnen bijdragen tot verbetering van het integrerend vermogen, maar is geen panacee voor alle kwalen.

In het verleden zijn herhaalde malen pogingen ondernomen om de departementale indeling te veranderen. De resultaten hiervan zijn echter teleurstellend. De commissie heeft hieruit de conclusie getrokken dat niet zozeer concrete voorstellen tot herindeling nodig zijn, als wel een andere aanpak. Zij gaat hier dan ook niet in op de gemaakte opmerkingen over mogelijke herverkavelingen op bepaalde beleidsgebieden. Wat nodig is, is het laten opstellen van een herindelingsplan onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Dat herindelingsplan moet dan wel gebaseerd zijn op een nadere analyse van knelpunten die zich bij het proces van beleidsvorming op de hoofdbeleidsgebieden zullen voordoen. Op die wijze kunnen meer permanente aandacht en een zorgvuldige procedure gewaarborgd zijn. Teneinde voldoende politieke aandacht voor het vraagstuk te verwerven dient een herindelingsplan aan het parlement te worden voorgelegd.

Overigens zal de beoogde verbetering van het reorganiserend vermogen ertoe bijdragen dat wijzigingen in de departementale indeling in de toekomst minder problemen zullen opleveren en vlotter kunnen worden verwezenlijkt.

7.3 Organisatiewet rijksdienst

7.3.1 Reacties

Het voornemen van de commissie de voorbereiding van een Organisatiewet rijksdienst aan te bevelen heeft gemengde reacties opgeroepen.

Sommigen staan positief tegenover het voorstel, al wordt ervoor gewaarschuwd hiervan geen wonderen te verwachten. Een van de aangevoerde argumenten vóór een Organisatiewet rijksdienst is, dat deze het onmogelijk zou kunnen maken, dat met zorg aangebrachte organisatieverbeteringen door een kabinetsformateur in een handomdraai ongedaan kunnen worden gemaakt.

Anderen voelen vooralsnog geen behoefte aan een Organisatiewet rijksdienst. Men twijfelt aan nut en noodzaak van een dergelijke wet of vreest dat deze verstarrend kan werken op noodzakelijke ontwikkelingen. Men vraagt zich af hoe zo'n wet zich verhoudt tot artikel 86 van de Grondwet, waarin sprake is van instelling van ministeriële departementen bij Koninklijk besluit. Ook wordt de commissie gevraagd, te motiveren waarom een medebeslissingsbevoegdheid van de Staten-Generaal door middel van wetgeving de voorkeur verdient boven de huidige situatie.

Tenslotte achten enkelen de gedachte van een Organisatiewet rijksdienst slechts zinvol onder bepaalde voorwaarden, waarover overigens verschillend wordt gedacht. Enerzijds wordt namelijk gesteld dat zo'n wet de organisatie van de rijksdienst niet sterk zou mogen vastleggen, maar vooral procedurele aanwijzingen zou moeten bevatten. Anderzijds meent men dat een wettelijke regeling van bijvoorbeeld ministerraad, onderraden, coördinerende bewindspersonen, voorportalen, adviesorganen en het aantal departementen wel denkbaar is, maar dat bijvoorbeeld regels aangaande de organisatie binnen de afzonderlijke departementen en de voorbereiding en uitvoering van reorganisaties binnen departementen door vastlegging in een wet een ontoelaatbare verstarring zouden ondergaan.

7.3.2 Commentaar

Naar aanleiding van de ontvangen reacties heeft de commissie haar standpunt over een Organisatiewet rijksdienst in de toelichting op het eindadvies verduidelijkt. Haar uitgangspunt is dat de organisatie van de rijksdienst blijvende en gerichte politieke aandacht verdient. Daartoe moet een organisatiebeleid voor de rijksdienst als geheel worden ontwikkeld. De belangrijkste functie van een Organisatiewet rijksdienst moet zijn het vormen van een wettelijk kader voor zo'n beleid. Het gaat daarbij niet om vastlegging van de bestaande organisatie, maar om aanwijzingen voor het functioneren van de rijksdienst in hoofdlijnen en om spelregels voor organisatieveranderingen. Op deze wijze kan ook het parlement beter bij het organisatiebeleid worden betrokken. Om deze redenen heeft de commissie in het eindadvies voorgesteld dat de minister van Binnenlandse Zaken een voorontwerp voor een Organisatiewet rijksdienst zal doen voorbereiden in nauwe samenhang met het totale veranderingsproces dat het nieuwe kabinet op gang zal brengen.

7.4 Veranderingsstrategie

7.4.1 Reacties

De op de voorgestelde veranderingsstrategie ontvangen reacties lopen uiteen. Sommigen kunnen zich goed met de voorstellen verenigen. Anderen vinden de voorgestelde strategie te oppervlakkig of onvoldoende uitgewerkt. In enkele reacties ziet men een - wellicht onvermijdelijke - tegenstrijdigheid tussen enerzijds de sterke nadruk op de noodzaak voor veranderingsbereidheid en inspraak voor alle betrokkenen en anderzijds de aan de minister van Binnenlandse Zaken toegedachte bevoegdheden. Gezien de ingrijpendheid van de voorstellen verwachten enkelen veel weerstand in ambtelijke kringen. Eén suggestie is juist daar te beginnen waar al een zekere bereidheid tot verandering aanwezig is; een andere, reeds bij de kabinetsformatie principebesluiten over de veranderingsstrategie te nemen. In één reactie stelt men voor de voorbereiding van veranderingen binnen de huidige structuur in gang te zetten. Daarnaast zou er onderzoek moeten worden verricht naar de te verwachten effectiviteit, haalbaarheid en kosten van meer ingrijpende structurele veranderingen, en naar alternatieven.

Men verschilt onderling van mening over de instantie die met de veranderingsstrategie moet worden belast. In verscheidene reacties stemt men in met het voorstel de minister van Binnenlandse Zaken hiervoor aan te wijzen. Enkele anderen geven de voorkeur aan de minister-president, eventueel ondersteund door een eigen ambtelijke werkgroep, waarbij Binnenlandse Zaken de deskundigheid en de adviescapaciteit zou kunnen leveren. In een reactie wordt een aparte onderminister als mogelijkheid genoemd. In een andere staat het voorstel de minister van Binnenlandse Zaken te laten begeleiden door een team van ministers. Ook liggen er verschillende suggesties voor het zoveel mogelijk inschakelen van alle betrokkenen, en dus niet alleen het georganiseerd overleg. Daartoe behoort onder andere het voorstel op interdepartementaal niveau stuurgroepen in te stellen, bijgestaan door organisatieadviseurs. Verder zouden interdepartementaal samengestelde studieconferenties kunnen worden gehouden voor het leidinggevend kader, waar de analyse en de aanbevelingen van de commissie besproken zouden kunnen worden. Tenslotte zou binnen de afzonderlijke departementen de politieke en ambtelijke top een stimulerende rol kunnen vervullen bij het mobiliseren van vernieuwingskrachten.

7.4.2 Commentaar

De commissie erkent het dualistische karakter van de voorgestelde veranderingsstrategie. Dit dualisme is inderdaad onvermijdelijk, als men de ingrijpende veranderingen tot stand wil brengen die de commissie voor ogen heeft. Centrale sturing is onontbeerlijk voor het op gang brengen van het totale veranderingsproces, maar ook moeten de veranderingen een voldoende breed draagvlak hebben.

De commissie heeft haar gedachten over de centrale sturing van het veranderingsproces uitgewerkt in haar eindadvies. Daarin heeft zij aanbevolen hiervoor een aparte voorziening in het leven te roepen. Deze zou de vorm moeten krijgen van een regeringscommissaris bijgestaan door een onafhankelijke stuurgroep, die over voldoende middelen en bevoegdheden

beschikt om het veranderingsproces gaande te houden. De Tweede Kamer zou een speciale commissie hiervoor kunnen instellen waaraan de minister van Binnenlandse Zaken regelmatig rapporteert.

Om de voorgestelde veranderingen in de praktijk met succes te kunnen doorvoeren zal er tijdens het verloop van het komende veranderingsproces zoveel mogelijk met alle betrokkenen overleg gevoerd moeten worden. Een goede tijdsplanning kan er voor zorgen dat het vele te voeren overleg niet leidt tot nodeloze vertragingen.

Nader onderzoek naar effectiviteit, haalbaarheid en kosten van meer ingrijpende structurele veranderingen vindt de commissie niet gewenst. Dit zou leiden tot het op de lange baan schuiven van allerlei veranderingen die zij noodzakelijk acht. Maar al te vaak wordt het argument dat meer onderzoek nodig is gehanteerd om ongewenste veranderingen tegen te gaan of te vertragen.

CHRONOLOGISCH OVERZICHT VAN ONTVANGEN SCHRIFTELIJKE REACTIES
OP RAPPORT NUMMER 3

Dr. W.T. de Vries, Provinciale waterstaat Groningen, 15 januari 1981

Ir. D. Tinbergen, Den Haag, 25 januari 1981

Mr. R.C.J.M. Rijssenbeek, voorzitter Kamer van koophandel en fabrieken
voor Noord-Limburg, 2 februari 1981

Prof.dr. A. Hoogerwerf, Onderafdeling der bestuurskunde, Technische
hogeschool Twente, 10 februari 1981

Drs. D.H. Grunwald, directeur General consultants agency BV, Amsterdam, 12
februari 1981

Drs. H.A.A. Molleman, directeur Coördinatie minderhedenbeleid, ministerie
van Binnenlandse Zaken, 16 februari 1981

Mr. A. Bredius, Den Haag, 21 februari 1981

Prof.dr. P. de Wolff, voorzitter van de Centrale commissie voor de
statistiek, en prof.dr. W. Begeer, directeur-generaal van de Statistiek,
25 februari 1981

Drs. J.G.F. Veldhuis, directeur-generaal Diensten onderwijs en inspectie,
ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 26 februari 1981

J.F. Mulder, chef afdeling VII van de Algemene Rekenkamer, 2 maart 1981

Mr. J.J. van der Weel, Middelburg, 5 maart 1981

Dr. E. van Spiegel, directeur-generaal voor Wetenschapsbeleid, ministerie
van Onderwijs en Wetenschappen, 11 maart 1981

Algemene centrale van overheidspersoneel, 20 maart 1981

Mr. J. van Viegen, secretaris-generaal van het ministerie van Cultuur,
Recreatie en Maatschappelijk Werk, 20 maart 1981

D.F. Houwaart, chef stafafdeling Voorlichting, ministerie van Binnenlandse
Zaken, 23 maart 1981

Centrale van middelbare en hogere functionarissen bij overheid en
onderwijs, 27 maart 1981

Christelijke centrale van overheids- en onderwijspersoneel, 27 maart 1981

Drs. G.H.J.M. Peijnenburg, secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, 27 maart 1981

Dr. G.H. Scholten, secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 30 maart 1981

H. Wiegel, minister van Binnenlandse Zaken, 30 maart 1981

Algemene centrale van overheidspersoneel, 31 maart 1981

Dr. P. Siderius, secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 1 april 1981

Drs. G.H.J.M. Peijnenburg, namens de kring van secretarissen-generaal, 2 april 1981

Dr. W.A. van den Berg, secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken, 6 april 1981

Dr. E. van den Brink, waarnemend hoofd van de Centrale directie planning en coördinatie, ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 6 april 1981

Mr. F. Italianer, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 april 1981

Adviescommissie overheidsorganisatie en -automatisering, 8 april 1981

Ir. P.C. de Man, secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, 8 april 1981

Mr. J. de Ruiter, minister van Justitie, 8 april 1981

Mr. L. Oranje, secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, 9 april 1981

Mr. M.D. van Wolferen, secretaris-generaal van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 9 april 1981

Mr. E. Veder-Smit, staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 13 april 1981

Mr. G.J. van Dinter, secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw en Visserij, 15 april 1981

Mr. G. van Setten, secretaris-generaal van het ministerie van Financiën, 24 april 1981

Interdepartementale coördinatiecommissie voor consumentenzaken, 27 april 1981

Dr. D.J. van Houten en dr. J.B.D. Simonis, Sociologisch instituut, Rijksuniversiteit Utrecht, 4 mei 1981

Nationale adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking, 26 mei 1981

Dr.ir. A.A.Th.M. van Trier, minister voor Wetenschapsbeleid, 4 juni 1981

Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst zoals geformuleerd tijdens het voorjaarscongres op 9 en 10 april 1981. Congrespublicatie 1981, Alphen aan den Rijn 1981. Geschriften van de Vereniging voor bestuurskunde nr. 5 (ontvangen juli 1981).

INSTELLING, OPDRACHT EN SAMENSTELLING
VAN DE COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst is ingesteld bij beschikking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nummer OA 79-581/2457 van 30 mei 1979 en door de staatssecretaris geïnstalleerd op 27 juni 1979.

De commissie heeft de opdracht gekregen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1981 advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijke functioneren. Daarbij diende zij aandacht te besteden aan voor- en nadelen van eventuele wijzigingen in:

- het aantal departementen van algemeen bestuur en/of hun onderlinge taakverdeling;
- het aantal en de inhoud van de portefeuilles van ministers en staatssecretarissen;
- de wijze van interdepartementale coördinatie tussen ministers en ambtenaren.

Zij moest daarbij - zo nodig - rekening houden met mogelijkheden voor wijzigingen in de omvang van rijkstaken, bijvoorbeeld door functionele of territoriale decentralisatie, en met mogelijkheden van coördinatie van wetgeving voor zover die verband houden met het onderwerp van advies.

De samenstelling van de commissie is bij het uitbrengen van deze laatste publikatie als volgt.

Leden

H.J.L. Vonhoff, commissaris der Koningin in de provincie Groningen, voorzitter;
prof.mr. P. de Haan, hoogleraar in het onroerend-goedrecht en de systeemontwikkeling van de administratieve wetgeving aan de Technische hogeschool te Delft en in het grondgebruikrecht aan de Vrije universiteit te Amsterdam;
dr. Ph.A. Idenburg, voorzitter van de Harmonisatieraad welzijnsbeleid;
prof.dr. J. Kooiman, hoogleraar bestuurskunde aan de Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde te Delft.

Adviserende leden

dr. J.W. van der Dussen, hoofddirecteur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds;
mr. H.D. Tjeenk Willink, raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken.

De heer F.G. Kordes heeft per 15 juli 1981 zijn werkzaamheden als adviserend lid beëindigd in verband met zijn benoeming tot lid van de Algemene rekenkamer per 1 augustus 1981.

Permanent adviseur

dr. A.J.G.M. Bekke, partner van Twijnstra Gudde NV management consultants te Deventer.

Secretaris

drs. A.B. van der Scheer, medewerker van de afdeling Organisatie van de directie Overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adjunct-secretaris

Mevrouw A. van Bergen, chef van de afdeling Algemene zaken van de directie Overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Postadres secretariaat

p/a ministerie van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Rapporten

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

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

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

Eindadvies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1981.

Voordat de lade klikt. Verantwoording van het eindadvies naar aanleiding van de reacties ontvangen op rapport nummer 3. Bijlage bij het eindadvies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, september 1981.

Achtergrondstudies

1. Regeren in een dubbelrol (mr. H.D. Tjeenk Willink), 's-Gravenhage, december 1980.
2. De departementen onder druk (drs. A.J.J.A. Maas en prof.dr. J. Kooiman), 's-Gravenhage, december 1980.
3. Signalering en selectie (drs. W.J.P. Kok), 's-Gravenhage, december 1980.
4. Adviesorganen (drs. A.Th. van Delden) 's-Gravenhage, maart 1981.
5. Decentralisatie
deel 1. Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R.M. van Genderen), 's-Gravenhage, februari 1981.
deel 2. Zelfstandige bestuursorganen (mr. C.M. van den Hoff en drs. R. de Groot), 's-Gravenhage, februari 1981.
deel 3. Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr.ir. B.M. Jellema), 's-Gravenhage, januari 1981.
6. De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong), 's-Gravenhage, maart 1981.

Bijlage bij 6. Overzicht coördinerende taken van bewindspersonen, 's-Gravenhage, maart 1981.

7. Interdepartementale coördinatie (drs. R.H.P.W. Kottman), 's-Gravenhage, december 1980.

8. Wetgeving, planning en financiering

deel 1. Algemeen (prof.mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout), 's-Gravenhage, april 1981.

deel 2. Ruimtelijk beleid (mr. P.G.A. Noordanus), 's-Gravenhage, januari 1981.

deel 3. Economisch beleid (mr. R. Fernhout), 's-Gravenhage, februari 1981.

deel 4. Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout), 's-Gravenhage, februari 1981.

deel 5. Welzijnsbeleid (mr. F.J.P.M. Hoefnagel), 's-Gravenhage, maart 1981.

9. Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K.P.E. de Bakker, prof.drs. J.B.M. Edelman Bos, drs. G.J. Kruyt en mr. M.M.A. Prop), 's-Gravenhage, december 1980.

Overige

Alleen voor ambtenaren. Informatiekrant van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst over rapport nummer 3 en het eindadvies, 's-Gravenhage, augustus 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage en kunnen voorts via de boekhandel worden besteld. De informatiekrant is verkrijgbaar bij de stafafdeling Voorlichting van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

