

Achtergrondstudie nummer 2  
uitgebracht aan de  
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

DE DEPARTEMENTEN ONDER DRUK

Rapport over een onderzoek naar knelpunten in  
het functioneren van de departementale  
organisatie

door  
drs. A.J.J.A. Maas en  
prof.dr. J. Kooiman

Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde  
Delft

December 1980  
Achtergrondstudie nummer 2  
uitgebracht aan de  
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03355 1

## INHOUD

	<u>Blz.</u>
Voorwoord . . . . .	1
I. Samenvatting . . . . .	3
II. Het functioneren van een politiek-ambtelijke top . . . . .	7
2.1 Inleiding en probleemstelling . . . . .	7
2.2 Uitwerking van het begrippenkader . . . . .	8
2.2.1 Departementen; beheers- en beleidsproces . . . . .	8
2.2.2 Het beleidsproces nader beschouwd . . . . .	9
2.3 Ontwerp van de vragenlijst . . . . .	12
2.4 De bepaling van de populatie . . . . .	15
2.5 De beschrijving van de onderzoeksmethode . . . . .	17
2.6 Enige kanttekeningen bij de verstoringen-enquête . . . . .	18
2.7 Noten . . . . .	20
III. De voornaamste knelpunten; vier gezichtspunten . . . . .	22
3.0 Inleiding . . . . .	22
3.1 Knelpunten in het eigen functioneren . . . . .	24
3.2 Knelpunten in het functioneren van de top als team. . . . .	29
3.3 Knelpunten in het functioneren van het departement. . . . .	33
3.4 Knelpunten in interdepartementale verhoudingen . . . . .	37
3.5 Een confrontatie tussen de onderzoeksaspecten en de vierentwintig knelpunten . . . . .	42
3.6 Slotopmerkingen . . . . .	44
3.7 Noten . . . . .	46
IV. Onderzoeksresultaten . . . . .	47
4.0 Inleiding . . . . .	47
4.1 Een tweede verdichting van het aantal knelpunten . . . . .	48
4.2 Op zoek naar een onderliggende structuur tussen vier onderscheiden dimensies . . . . .	49
4.3 De knelpunten gerelateerd aan achtergrondkenmerken. . . . .	51
4.3.1 Knelpunten in het eigen functioneren . . . . .	52
4.3.2 Knelpunten in het functioneren van de top als team. . . . .	59
4.3.3 Knelpunten in het functioneren van het departement. . . . .	65
4.3.4 Knelpunten in interdepartementale verhoudingen . . . . .	71
4.4 Noten . . . . .	75

INHOUD (vervolg)

Blz.

V.	Opsomming van een aantal mogelijke oplossingen . . . . .	76
5.0	Inleiding . . . . .	76
5.1	Een eerste impressie . . . . .	77
5.2	Een aantal potentiële oplossingen nader uitgewerkt . . . . .	79
5.3	Slotopmerkingen . . . . .	86
5.4	Noten. . . . .	87
VI.	Onderzoeksbevindingen en conclusies . . . . .	88
6.1	De waarde van de verstoringen-methode. . . . .	88
6.2	Knelpunten in het beleidsproces . . . . .	89
6.3	Knelpunten in het beheersproces . . . . .	90
6.4	Knelpunten niet te traceren naar beleids of beheers- proces afzonderlijk . . . . .	92
6.5	Een aanzet tot localisering van knelpunten . . . . .	94
6.6	De verwevenheid van knelpunten, sociale aspecten en andere kenmerken . . . . .	97
6.7	Wie kan knelpunten aanpakken ? . . . . .	99
6.8	Er zijn geen eenvoudige, uniforme oplossingen . . . . .	101
6.9	Noten. . . . .	102

BIJLAGEN

I	Toelichting op de enquête . . . . .	103
II	Inzicht in de achtergrondkenmerken aan de hand van de algemene vragen . . . . .	104
III	Inzicht in de gesignaleerde knelpunten per geformuleerde uitspraak (in percentages) . . . . .	105
IV	Brieven aan alle geënquêteerden . . . . .	114
V	De resultaten van de C-analyse . . . . .	117
VI	Verbanden tussen de vier dimensies en de achtergrondken- merken . . . . .	119

## Voorwoord

In de maanden april tot september 1980 werd door onderzoekers van de Interfaculteit Bedrijfskunde in opdracht van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (C.H.R.) een verkennend onderzoek gedaan naar de wijze van functioneren van de politiek-ambtelijke top op de veertien departementen. In dit rapport wordt verslag gedaan van de voornaamste bevindingen van dit onderzoek. Voor het onderzoek, inclusief rapportage was in totaal negen maanden ter beschikking.

De opdracht van de C.H.R. aan de onderzoekers was zoveel mogelijk de knelpunten - of in onze termen: verstoringen - in het functioneren van de departementen en hun politiek-ambtelijke top zichtbaar te maken.

In hoofdstuk 1 worden in het kort de belangrijkste resultaten van het onderzoek samengevat.

In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten van dit onderzoek gepresenteerd. Aan de orde komt WAT, HOE en WIE onderzocht is. Aan de hand van de algemene probleemstelling van de C.H.R. wordt verduidelijkt vanuit welke gezichtspunten het onderzoek heeft plaatsgevonden (WAT). Daarnaast komt aan de orde wie de onderzoekers als politiek-ambtelijke top beschouwen en welke ambtenaren uiteindelijk bij het onderzoek zijn betrokken (WIE); op welke aspecten in de analyse de nadruk gelegd wordt en hoe zij de relaties tussen deze aspecten beschouwen; en welke methode van onderzoek gehanteerd wordt (HOE).

Teneinde gegevens op een snelle en doeltreffende wijze te verzamelen werd gebruik gemaakt van voorgestructureerde vragenlijsten, waarin de ondervraagde ambtenaren konden aangeven hoe ze verschillende vragen beoordeelden.

In hoofdstuk 3 wordt het ontwerp van de vragenlijst belicht, vakjargon is hierbij vermeden. Door middel van een statistische analyse zijn de opvattingen (oordelen) van de ondervraagden "teruggebracht" tot een aantal (samengestelde) knelpunten in het functioneren van de Rijksdienst (een objectieve maatstaf). Deze knelpunten worden aan de hand van antwoorden op een aantal open vragen in de vragenlijst verder 'ingekleurd' (een subjectieve maatstaf). Met behulp van deze knelpunten zijn de opvattingen, houdingen en gedragingen van de onderzochte ambtenaren ten aanzien van een aantal aspecten van organisatie en werking van de Rijksdienst in kaart gebracht. Daartoe wordt in het laatste gedeelte van hoofdstuk 3 een poging gewaagd.

In hoofdstuk 4 trachten de onderzoekers het aantal onderliggende knel-

punten verder in aantal te reduceren tot enkele "dimensies", aan de hand waarvan verbanden/relaties gelegd kunnen worden. De resultaten van deze analyses geven aan dat er tussen de knelpunten op vier te onderscheiden niveaus complexe relaties bestaan: deze worden in het vervolg van hoofdstuk 4 nader uitgewerkt.

Ook is de ondervraagde ambtenaren gevraagd hun mening kenbaar te maken over mogelijke oplossingen voor gesignaleerde knelpunten. Aan deze oplossingen worden in hoofdstuk 5 aandacht besteed.

Hoofdstuk 6 tenslotte geeft een overzicht van de voornaamste resultaten en conclusies van deze verkennende studie. Aan de hand van de in hoofdstuk 2 gekozen uitgangspunten worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd.

Aan de snelle totstandkoming van het onderzoek hebben velen meegewerkt. Met name willen wij de topambtenaren (Secretarissen-Generaal, Directeuren-Generaal, directeuren en hoofden) van de veertien Ministeries vermelden, evenals chefs en medewerkers van de navolgende directies: de Directie Overheidspersoneelszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw; de Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en de Directie Bijstandszaken van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. De relatief lange vragenlijst werd door zeer velen ingevuld; velen gaven ons interessante aanwijzingen.

Ellie Rensen, Rob de Back, Kees van Hoek, Ruud Rademaker, Cees Geers, Gerard Gerding, Bernard de Jong en Reinoud Sevenhuijsen zeggen wij dank voor hun medewerking in verschillende fasen van het onderzoek.

Hopelijk is het resultaat van alle ideeën en bevindingen een bijdrage tot het opsporen en zo mogelijk oplossen van bestaande verstoringen in het functioneren van de Rijksdienst.

de onderzoekers



## I. Samenvatting

Hoofdstuk 6 is de kern van dit rapport. Het bevat de voornaamste resultaten van een enquête onder topambtenaren en kan op zichzelf gelezen worden.

De hoofdpunten zijn:

1. Er is op instigatie van de C.H.R. een onderzoek gedaan naar congestieverschijnselen in de 14 departementen en in hun politiek-ambtelijke top. Er is dan ook sprake van een *organisatie-onderzoek*, waarin de aandacht vooral uitgaat naar twee processen:
  - . het (organisatorisch of voorwaardenscheppend) beheersproces; en
  - . het (meer inhoudelijk gerichte) beleidsproces, die beide nauw met elkaar verweven lijken.
2. Het onderzoek is verricht met behulp van een verstoringen-enquête, waarin alle topambtenaren en medewerkers van een viertal geselecteerde directies hun oordeel over knelpunten konden aangeven. Aan de hand van deze enquête kunnen 24 knelpunten in het beheersproces, het beleidsproces of beide worden onderkend. De ondervraagden rangschikten deze knelpunten naar een viertal perspectieven: het eigen functioneren, het functioneren van de top als team, van het departement en van interdepartementale verhoudingen.
3. Knelpunten in het beleidsproces zijn:
  - . bij het eigen functioneren:
    - a) een gebrek aan controle op beleidseffecten (vooral onvoldoende controle-instrumenten);
    - b) gebreken in de beleidsontwikkeling; teveel wordt er een willekeurig beleid gevoerd, gericht op het oplossen van ad hoc optredende problemen;
    - c) het agendamangement: er zijn weerstanden tegen nieuwe initiatieven en moeilijkheden om politiek minder interessante zaken aanzwengeld te krijgen.
  - . bij het functioneren van de top als team:
    - het ontbreken van instrumenten om effecten van beleid in te schatten.
  - . op departementaal niveau:
    - de besturing van de beleidsinvoer; het ontbreekt aan toekomstgerichtdenken; aan zicht op maatschappelijke problemen; men vaart te veel op routine.
  - . op interdepartementaal niveau:
    - a) de domeinbewaking van de departementen, waardoor overleg wordt gehinderd;
    - b) het gebrek aan beleidsinstrumenten; deze instrumenten behelzen

zowel procedures, organen als competenties.

- . knelpunten die bij het eigen functioneren en op departementaal niveau worden gesignaleerd zijn aan de "invoer/doorvoer"-zijde van het beleidsproces gesitueerd, terwijl knelpunten die bij het functioneren van de top en op interdepartementaal niveau worden gesignaleerd aan de 'uitvoer/terugvoer"-zijde zijn te localiseren.

4. Knelpunten in het beheersproces zijn:

- . bij het eigen functioneren:
  - a) het takenpakket;
  - b) de werkomstandigheden;
- . bij het functioneren van de top als team:
  - a) de bestuurskracht; de top kan als team slecht tot besluiten komen, kan niet planmatig werken en heeft te kort schietende managementkwaliteiten. Door een proces van groepscohesie wordt het proces van gemeenschappelijk "verkokerd-kijken" in gang gezet;
  - b) gebrek aan delegatie; enerzijds omdat de top niet delegeert, anderzijds omdat de top niet kan delegeren naar andere echelons;
  - c) externe teamcommunicatie; er is gebrek aan communicatie tussen de top en het veld, politici en andere departementen;
  - d) de grootte van het team; er wordt geklaagd over het juist niet functioneren van de top als team.
- . op departementaal niveau:
  - a) de beperkte financiële armslag;
  - b) geen oog hebben voor belangentegenstellingen op een departement; de organisatiestructuur wordt gekenmerkt door fragmentatie en is gebouwd op bevoegdheden. Het ontbreekt aan communicatie en tegelijkertijd zijn verschillende activiteiten onweegbaar.
- . op interdepartementaal niveau:
  - a) de politieke randvoorwaarden (de samenstelling van de regering en de rivaliteit tussen bewindslieden);
  - b) de interdepartementale topstructuur; deze heeft nu teveel een homogeen karakter en zou nog meer moeten aansluiten op de veelzijdigheid van problemen, waarmee de overheid wordt geconfronteerd.

5. Knelpunten, niet te traceren naar beleids- of beheersproces afzonderlijk zijn:

- . bij het eigen functioneren:
  - a) de communicatie met het politieke veld;
  - b) de communicatie in het departement.
- . bij het functioneren van de top als team:
  - teamgeschillen; de mensen in de top zijn naar buiten toe "dikke vrienden", maar kunnen intern niet op één noemer komen.
- . op departementaal niveau:
  - externe invloed (de invloed van adviesorganen, andere departementen en pressiegroepen).
- . op interdepartementaal niveau:
  - de interdepartementale taakverdeling; van alle knelpunten het grootste. Vooral het overleg hierover vanuit een gemeenschappelijk uitgangspunt vormt velen een doorn in het oog.

6. In de commentaren bij de enquête wordt een tweetal knelpunten genoemd, die ons essentieel lijken:

- . het merendeel van de departementen is strak georganiseerd en heeft wat betreft de organisatiestructuur een uniform karakter.

- . het functioneren van een departement hangt in hoge mate af van de personen.
7. Er worden in het algemeen meer beheers- dan beleidsknelpunten gesignaleerd. Knelpunten in het beleidsproces worden echter vooral aangetroffen op het niveau van de top, op departementaal en op interdepartementaal niveau. Knelpunten in het beheersproces vooral bij de top van het departement en op departementaal niveau. Knelpunten met een gemengd beleids-/beheerskarakter worden vooral op interdepartementaal niveau aangetroffen.
  8. In het algemeen blijken de meeste knelpunten te duiden op een gebrek aan actie; een kleiner aantal duidt op gebrek aan instrumenten, terwijl over de gehele linie genoeg "idee" lijkt te zijn over "wat er gedaan moet worden".
  9. In het algemeen ervaren de medewerkers (tot en met niveau van "hoofd") meer verstoringen dan de topambtenaren (vanaf het niveau van "directeur"). Medewerkers ervaren meer knelpunten in het beleidsproces, topambtenaren beoordelen meer verstoringen in het beheersproces. De medewerkers zien meer problemen bij het eigen functioneren (vooral de oudere garde) en bij het functioneren van de top als team. Topambtenaren ervaren meer knelpunten in het interdepartementaal verkeer, met als uitzondering de interdepartementale taakverdeling die door alle ondervraagden in gelijke mate als verstoring wordt beoordeeld.
  10. Qua leeftijd blijken de ouderen (45 plussers) meer knelpunten met een beleidskarakter te signaleren, terwijl jongeren (45 of jonger) relatief meer knelpunten met een beheerskarakter of met een gemengd (beleids/beheers) karakter ervaren. Oudere topambtenaren lijken de minste knelpunten te ervaren.
  11. De meeste knelpunten worden ervaren in de volgende drie beleidssectoren: welzijns-, ruimtelijke en verzorgingssector. (zie voor definitie blz. 54 )
  12. Er dient ter adstructie van deze resultaten gewezen te worden op een sterke verwevenheid van de knelpunten in het beheers- en beleidsproces onderling. Tevens blijkt uit ander onderzoek dat er een complex verband bestaat tussen (organisatorische) verstoringen/knelpunten en sociale aspecten, waarbij de sociale of groepskarakteristieken een centrale plaats innemen.
  13. Deze samenhang bemoeilijkt naar onze inzichten eventuele veranderingsprocessen op korte en de lange termijn. Zo zullen bijvoorbeeld maatregelen om (organisatorische) knelpunten te verminderen of op te heffen tevens veranderingen in het sociaal systeem teweegbrengen en omgekeerd.
  14. Teveel wordt naar onze indruk de oorzaak van verstoringen nu nog gezocht in structuren, en niet in onderliggende sociale verhoudingen. Omdat de sociale aspecten echter een centrale plaats innemen (zie 12), willen we benadrukken dat de meest plausibele redenering is de aandacht bij veranderingen dan ook vooral te richten op sociale karaktere-

ristieken, bijvoorbeeld op collegiaal besturen, conflicthantering (in plaats van consensusvorming), etc.

15. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van knelpunten wordt als te vanzelfsprekend bij de top gelegd (of een ondersteunende afdeling), en te weinig bij de betrokken ambtenaren zelf. Om dit op proces op gang te brengen is betrokkenheid van alle belanghebbenden een belangrijke eerste eis.
16. Wij benadrukken dat er aandacht moet worden besteed aan de uiteenlopende zelfs tegengestelde probleemformuleringen van de belanghebbenden; eenvoudige en uniforme oplossingen zijn ons inziens niet te geven, er zijn immers vele wegen die naar Rome leiden. Met andere woorden bij het aandragen van probleemformuleringen, ideeën en oplossingen dient men vooraf vrij baan te houden voor individuele opties en oplossingen, die al te vaak buiten de discussie gesteld worden, zoals bijvoorbeeld de organisatiestructuur van departementen.

## II. Het functioneren van een politiek-ambtelijke top; een onderzoeksbenadering (1) \*

### 2.1. Inleiding en probleemstelling

In het eerste rapport dat de C.H.R. over haar werkzaamheden publiceerde, formuleerde zij haar algemene probleemstelling als volgt:

"onderzocht zullen worden factoren die ertoebijdragen dat het sturend vermogen van de overheid past bij de maatschappelijke sturingsbehoeften". (2)

In het onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd is vanzelfsprekend slechts een gedeelte van wat de C.H.R. als probleem stelde in beschouwing genomen. Als onderwerp van studie geldt het centrale departementale bestuursapparaat. (3)

In navolging van de Commissie is de vraag naar de passendheid van het "sturend vermogen", de vraag naar de effectiviteit van dit bestuursapparaat, centraal gesteld. Deze vraagstelling heeft een werking naar twee kanten. Allereerst moet er aandacht besteed worden aan de bestuurbaarheid van de departementen als organisatie. Daarnaast moet de bestuurbaarheid van hetgeen dit bestuursapparaat naar buiten toe bestuurt onder de loep genomen worden.

Als dat bijvoorbeeld een beleidsterrein is kan een afgewogen beeldvorming slechts geschieden als naast ambtenaren ook andere betrokkenen (buiten de departementen) naar hun mening gevraagd wordt. (4)

De tijdsfactor maakte een dergelijke "check" buiten de departementen echter onmogelijk.

In het onderhavige onderzoek is derhalve de probleemstelling toegespitst op het interne zowel als het externe sturend vermogen van het centrale departementale bestuursapparaat naar de mening van respondenten uit de verschillende departementen. Hoe effectief, zo vroegen wij ons af, functioneert een departement en zijn politiek-ambtelijke top?

Omdat het sturend vermogen begripsmatig twee zijden heeft - bestuurders en bestuurden (5) -, is zowel aan de politiek-ambtelijke top-als-team als aan ambtenaren uit lagere echelons een aantal vragen voorgelegd. Uit de antwoorden van de ondervraagden resulteert vervolgens een beeld van het functioneren van een departement en zijn politiek-ambtelijke top, dat vanuit een aantal verschillende perspectieven geanalyseerd wordt.

In dit hoofdstuk wordt verduidelijkt hoe wij een aantal onderzoeksaspecten in beschouwing hebben genomen.

\* alle tussen haakjes geplaatste cijfers verwijzen naar noten die aan het eind van ieder hoofdstuk staan weergegeven.

## 2.2. Uitwerking van het begrippenkader

### 2.2.1. Departementen; beheers- en beleidsproces

De nadruk in dit onderzoek ligt op het functioneren van de politiek-ambtelijke top. Zoals in het voorafgaande reeds impliciet naar voren is gekomen, zal dit centrale bestuursapparaat worden beschouwd in het kader van departementen.

Departementen worden in de bestuurswetenschappen gewoonlijk opgevat als organisaties, met specifieke eigenschappen die hen van andere organisaties onderscheiden. (6)

In dit onderzoek wordt een departement eveneens opgevat als een organisatie, namelijk als ... "een dynamisch gebeuren, waarin mensen vanuit een verschillend referentiekader een min of meer verschillende functie vervullen. Aan dat departementale gebeuren verlenen en ontnemen mensen betekenis" ... (7)

In een departement gebeurt veel en worden handelingen verricht en keuzen gemaakt, die niet losgezien kunnen worden van de wijze waarop mensen, of groepen mensen, etc. zich organiseren en problemen oplossen. (8)

Van dit dynamisch gebeuren hebben twee componenten in het bijzonder onze aandacht; een organisatorische of voorwaarden-scheppende component en een inhoudelijke component gericht op het een of andere vraagstuk.

Eerstgenoemde component duiden we aan met de term beheer of apparaatzorg (9); laatstgenoemde component noemen we beleid. Beide begrippen worden nu nader uitgewerkt.

Ten aanzien van het begrip *beleid* bestaan in de bestuurskundige literatuur vele definities. (10) In navolging van Rosenthal, c.s. wordt het begrip hier omschreven als:

".... een complex van beslissingen en hiermede samenhangende handelingen (of: niet-handelingen) van een actor ten aanzien van een probleem of een doelgroep". (11)

Zo kan bijvoorbeeld gesproken worden van onderwijsbeleid of beleid ten aanzien van culturele minderheden; steeds gaat het om een complex van activiteiten voor een probleemgebied of doelgroep, zonder a priori uit te gaan van de doelgerichtheid en effectiviteit van beleid.

Beleid is steeds de resultante van een proces, waarin het door ambtenaren als het ware "gevormd" wordt. Dit proces wordt gewoonlijk aangeduid met de term beleidsvormingsproces, of gewoon beleidsproces. "Een beleidsproces is te omschrijven als de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van een beleid". (12)

Met andere woorden: een beleidsproces is een complex van beslissingen en hiermede samenhangende (niet-) handelingen van een ambtenaar met betrekking tot het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van een beleid.

De tweede component vormt *beheer*. Ook beheer kan als proces opgevat worden: we spreken hier dan ook liever van beheersproces. Dit beheersproces

kan omschreven worden als het scheppen van voorwaarden ten behoeve van het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid. Dit ondersteunende karakter van het beheersproces komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in arbeidsverdeling, toezicht en coördinatie. De voorwaarden waarvan in het beheersproces sprake is kunnen van technische, economische en/of sociale aard zijn.

Beiden processen zijn in wezen primaire processen in een departementale organisatie.

Hoewel analytisch onderscheiden hangen het beheers- en het beleidsproces nauw met elkaar samen. Door middel van het beleidsproces wordt immers een voorzieningskader geschapen voor het inhoudelijke beleidsproces ten aanzien van de taken waarvoor een departement verantwoordelijk is.

Wat zijn nu de specifieke verantwoordelijkheden van de politiek-ambtelijke top in het kader van het beheersproces en het beleidsproces? Bij hiërarchisch gestructureerde organisaties -als een departement is- ligt de besturingsverantwoordelijkheid primair aan de top, dus bij de Minister. De Minister heeft voor al de door hem/haar gedekte verrichtingen van de Kroon, voor zijn/haar eigen daden, alsmede voor de daden van alle onder hem/haar werkende instanties rekenschap af te leggen aan de Staten-Generaal. Men spreekt dan ook wel van een politieke verantwoordelijkheid van de Minister. Deze ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement is een randvoorwaarde voor ons onderzoek.

Zowel ten aanzien van het (inhoudelijke) beleidsproces als ten aanzien van het (ondersteunende) beheersproces heeft de politiek-ambtelijke top een duidelijke besturingsverantwoordelijkheid. Ten aanzien van het beheersproces komt de verantwoordelijkheid van de top tot uitdrukking in het scheppen van bestuurlijke voorwaarden ten behoeve van het beleidsproces. Te denken valt hierbij aan het creëren en verdelen van taken en bevoegdheden binnen de departementale organisatie, het bevorderen van relaties tussen delen van de departementale organisatie en tussen departementen met het oog op onderlinge afstemming van beleid, de allocatie van allerlei hulpbronnen e.d. Ten aanzien van het inhoudelijke beleidsproces komt de verantwoordelijkheid van de politiek-ambtelijke top tot uitdrukking in haar directe participatie in de verschillende stadia van het beheersproces.

### 2.2.2. Het beleidsproces nader beschouwd

Ten aanzien van het beleidsproces is door de C.H.R. een denkmodel ontwikkeld, dat als kader heeft gediend voor de ontwikkeling van de potentiële verstoringen.

Wij gaan hierop in deze paragraaf dieper in.

Het beleidsproces kan analytisch in deelprocessen uiteengelegd worden. Dit betekent dat in verschillende stadia van een beleidsproces ambtenaren en bewindslieden verschillende activiteiten verrichten (c.q. niet verrichten):

In de bestuurswetenschappelijke literatuur zijn veel modellen over deelprocessen, stadia, fasen of stappen in het beleidsproces voor handen.

(13)

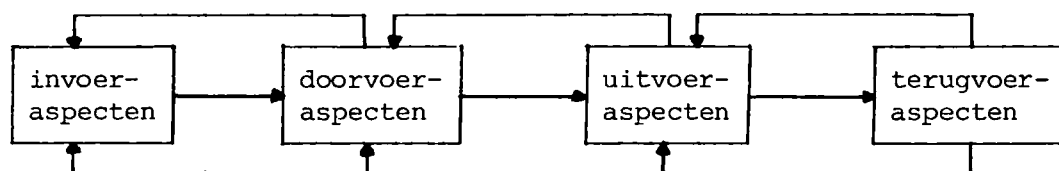
Uit de definitie van een departement als organisatie mag impliciet blij-

ken dat een departement opgevat wordt als een open organisatie (14). Deze constatering toegespitst op departementale beleidsprocessen betekent dat er steeds weer een interactie plaatsvindt tussen ambtenaren van een bepaald departement en anderen -voor de eenvoud aangeduid als 'omgeving' (15)-. Uit deze interactieprocessen komen bepaalde 'signalen' in de vorm van wensen, verwachtingen, informatie, e.d. (kortweg aangeduid als invoer), waarop d.m.v. beleid ingespeeld wordt. Op een departement wordt middels een reeks van activiteiten (kortweg; doorvoer) de invoer omgezet in concreet beleid (kortweg; uitvoer). De effecten hiervan op 'de omgeving' kunnen weer leiden tot nieuwe of andere activiteiten (kortweg; terugvoer).

Uit deze opsomming van de deelprocessen vloeit voort, dat het beleidsproces kan worden opgevat als een cyclisch proces, d.w.z. de resultante van dit proces -het concrete beleid- vormt op zijn beurt weer de aanzet tot nieuw of ander beleid, c.q. kan beleid bijstellen.

Vanuit deze visie op de beleidscyclus en op een zekere kringloop van invoer naar uitvoer(16) en een terugkoppeling naar voorafgaande aspecten kunnen de volgende aspecten aan het beleidsproces worden onderscheiden:

figuur 1:



Als we het beleidsproces aldus beschrijven kunnen -ten dele in navolging van de CHR (17)- een aantal kenmerken worden onderkend, die onzes inziens ieder van deze aspecten karakteriseren;

1. invoeraspect: heeft betrekking op het zowel actief als passief opvangen van signalen, die van buiten en van binnen uit op een departement inspelen, alsmede op het selecteren van die signalen en op het kanalisieren van die signalen;
2. doorvoeraspect; betreft dat deel van het beleidsproces, waarin de informatiebewerking en de afweging plaatsvinden en waarin uiteindelijk beslissingen vallen;
3. uitvoeraspect; verwijst naar dat deel van het beleidsproces, dat de uitvoering van een beleidsprogramma omvat; hiervoor zijn contrôle-middelen beschikbaar, die ambtenaren hanteren om het beleidsprogramma door te zetten.
4. terugvoeraspect; gaat over dat deel van het beleidsproces, waarin resultaten van de uitvoer worden geëvalueerd, en in relatie worden gebracht met voorgaande aspecten (invoer, doorvoer en uitvoer). Hierdoor ontstaat er een proces van leren zodat, op grond van gegevens over de gerealiseerde effecten van beleid, beleid zodanig kan worden aangepast dat de kans om met dit te voeren beleid de beoogde effecten te realiseren vergroot wordt. Tevens kan men resultaten hiervan herinvoeren in het beleidsproces en wel met name in de invoer.

Voor al deze aspecten geldt dat rekening is gehouden met de barrière-problematiek, zoals door Kok gesignaleerd (18). In het onderzoek zijn zo systematisch mogelijk vragen geformuleerd, die betrekking hadden op deze vier aspecten (en onderliggende kenmerken) van het beleidsproces.

Tot slot leek het wenselijk m.n. ten aanzien van het beleidsproces de bestuursverantwoordelijkheid van de politiek-ambtelijke top verder toe te



spitsen. In de literatuur wordt daartoe een aantal elementen voor besturing opgesomd (19). Vertaald voor het functioneren van de politiek-ambtelijke top laten deze elementen zich als volgt samenvatten:

1. de top zou een beeld moeten hebben van:
  - a. de feitelijke situatie van het object van besturing (ten aanzien van het beleidsproces is dat de beleidssector; ten aanzien van het beheersingsproces is dat het departement);
  - b. de gewenste situatie waarin het object van besturing zich zal moeten bevinden;
  - c. hoe de top zelf van de feitelijke naar de gewenste situatie denkt te komen; (20)
2. de top zou de beschikking moeten hebben over een variëteit aan besturingsinstrumenten; (21)
3. de top zou in actie moeten komen om deze instrumenten in te zetten ten behoeve van het overbruggen van de feitelijke naar de gewenste situatie van het object van besturing. Bij dit actie-aspect is door ons meer aandacht besteed aan het sturend vermogen van de top dan aan de bestuurbaarheid van bijvoorbeeld een beleidsterrein. (22)

De in dit onderzoek in beschouwing genomen aspecten laten zich als volgt in onderstaand schema vastleggen.

schema 1: samenvatting in beschouwing genomen aspecten

VOORWAARDEN BEHEERSPROCES*	BELEIDSPROCES			
	INVOER	DOORVOER	UITVOER	TERUGVOER
Beeld	selecteren	afweging	beleidsprogr.	leren
Instrumenten	signaleren	beslissen	middelen	evalueren
Actie	kanaliseren	info-be- werking	controle- middelen hantering	herin- voeren

\* Ook het beheersproces zou analytisch verder verfijnd kunnen worden. Vanwege conceptuele onzekerheden en beperkte tijd is van deze exercitie in dit onderzoek afgezien. Wel wordt in 3.5. getracht empirische beheersknelpunten als zodanig te karakteriseren.

### 2.3. Ontwerp van de vragenlijst

Het ontwerp van de uiteindelijke vragenlijst is in een aantal stadia verlopen, hetgeen we aan de hand van de vragenlijst inzake het beheers- of managementproces zullen toelichten. De vragenlijst over het beleidsproces werd op een zelfde wijze ontworpen aan de hand van het denkmodel in de vorige paragraaf. Om overlap te voorkomen lichten we hier alleen het ontwerp van de beheers-vragenlijst toe.

In de ontwerpfase was het de bedoeling zoveel mogelijk relevante potentiële verstoringen met een beheers- of managementkarakter op te sporen, ten einde deze voor te kunnen leggen aan de respondenten. De daarbij gevolgde methode was de volgende.

Op basis van literatuurstudie (23) werd een groot aantal gesignaleerde, of eventueel te veronderstellen verstoringen in een groot overzicht bijeen gebracht. Met behulp van een dergelijk overzicht zouden belangrijke knelpunten in een later stadium geschift kunnen worden.

In tweede instantie rangschikten we zo'n 185 aldus verkregen knelpunten naar een beperkt aantal categorieën, welke wij op basis van het volledige overzicht meenden te kunnen onderscheiden. Deze categorieën waren:

- omvang van de taak;
- inhoud van de taak;
- ondersteuning van de taak;
- communicatie;
- samenstelling van het managementteam;
- takenpakket van het managementteam;
- communicatie van het managementteam;
- procedures in het managementteam;
- personeelssamenstelling;
- houdingen en gedragingen;
- organisatiestructuur en procedures;
- interdepartementale takenpakket;
- interdepartementale structuur en procedures;
- interdepartementale contacten.

Omdat we bij de uiteindelijke selectie van de potentiële knelpunten die aan de respondenten zouden worden voorgelegd mede de inzichten van (eventueel een aantal van) deze respondenten wilden meetellen, werd voor de selectie van de uitspraken van de uiteindelijke vragenlijst gebruik gemaakt van de resultaten van een aantal proefenquêtees, aangevuld met eerdere bevindingen.

Met name een studie van de Directie Overheidsorganisatie en -automatisering vormde daarbij een belangrijke leidraad. In deze verkennende studie werd een groot aantal knelpunten opgesomd, die in 1977 waren verzameld bij meer dan tweederde van de Secretarissen-Generaal en Directeuren-Generaal.

Aldus werden 70 verstoringen in het beheersproces en nog een 67 verstoringen in het beleidsproces in de vragenlijst opgenomen. Om de respondenten de kans te bieden eventuele eigen inzichten te ventileren werd de mogelijkheid geboden commentaar te leveren. (24)

In de in hoofdstuk 3 te beschrijven analyse-fase zochten wij vervolgens naar de gemeenschappelijke kenmerken in de door ons gedefinieerde categorieën. In die fase heeft het onderzoek zich tenslotte geconcentreerd op een viertal delen (door ons aangeduid als gezichtspunten). In elk van deze delen werd op de gegevens een afzonderlijke analyse uitgevoerd.

Deze vier gedeelten vallen uiteen in een tweetal groepen:

- de eerste groep omvat een aantal vragen die betrekking hebben op de "eigen werkomgeving" van de ondervraagde. Zij behelst het functioneren van de ondervraagde zelf: hier wordt een verstoringenbeeld verkregen dwars door de functies van de onderzochten, van medewerker tot Secretaris-Generaal (34 potentiële verstoringen zijn hiertoe in de vragenlijst opgenomen);
- de tweede groep omvat de meest relevante omgevingssectoren van de politiek-ambtelijke top in de verschillende departementen: de ondervraagden konden hun oordeel geven over:
  - a. het functioneren van de politiek-ambtelijke top als team; hierbij is de bepaling van wat onder de "politiek-ambtelijke top als team" verstaan wordt aan de respondent overgelaten (37 potentiële verstoringen opgenomen);
  - b. het functioneren van de departementale organisatie in zijn totaliteit: dat van het departement-in-zijn-geheel waar de onderzochte werkzaam is (35 potentiële verstoringen opgenomen);
  - c. het functioneren van de interdepartementale betrekkingen: dat van verhoudingen tussen verschillende departementen, zonder te bepalen welke departementen precies bedoeld zijn. (31 potentiële verstoringen opgenomen).

Zodoende werden vragen rond de politiek-ambtelijke top als team naar twee kanten in een kader geplaatst: naar de kant van de departementale organisatie (het door de top te besturen deel van de organisatie) en naar de kant van de andere departementen, waar men dagelijks mee te maken heeft. Al deze oordelen werden door de onderzoekers verzameld in het besef dat niemand van de geënquêteerden over al deze gezichtspunten een totaaloverzicht en daarmee een gefundeerd totaaloordeel kon hebben.

Ten aanzien van het inter-departementale gezichtspunt willen wij nog de volgende kanttekening plaatsen:

In het Nederlandse overheidsbestel heeft ieder departement zijn eigen "toko", beleidsterrein, waarop en waarvoor het verantwoordelijk is. Omdat door de complexiteit van problemen deze beleidsterreinen meer en meer over elkaar heenschuiven, met elkaar verweven raken, zijn er meerdere zgn. intersectorale beleidsterreinen gekomen waarop een departementale organisatie en zijn politiek-ambtelijke top moeten inspelen. Een analyse van de effectiviteit van besturing van deze laatste intersectorale terreinen als zodanig valt, zoals eerder vermeld buiten het gezichtsveld van dit onderzoek. (25)

Daar waar de intersectorale beleidsterreinen echter het functioneren van de politiek-ambtelijke top van een departement direct raken (ofwel omdat de top sectorale informatie moet aanleveren ofwel als mede-opsteller van intersectorale nota's verantwoordelijkheid draagt voor een dergelijke sector) worden deze wél expliciet in dit onderzoek betrokken.

In onze definitieve vragenlijst (zie bijlage II en III) is getracht te vragen naar zoveel mogelijk van deze aspecten. Zodoende zijn we bij de uitwerking van de gegevens in staat te beoordelen welke verbanden een rol spelen, welke verbanden tussen de diverse aspecten bestaan en aan te geven hoe de respondenten deze verbanden beoordelen.

Om aan deze analyse ook nog enige mogelijkheden te verbinden voor het geven van aanwijzingen voor mogelijke richtingen van verklaring zijn aan de vragenlijst ook enige "achtergrondsvragen" toegevoegd. Deze hadden betrekking op enige persoonlijke kenmerken van de betrokken ambtenaar (leeftijd, opleiding en politieke voorkeur) en op zijn positie (departement waar werkzaam, aard van de functie van de betrokkene).

De bedoeling van het opnemen van deze achtergrondskenmerken was om de antwoorden op de vragen mogelijksterwijs enigszins te nuanceren. Op grond van deze kenmerken, zo redeneerden de onderzoekers, zouden wellicht voorzichtige conclusies kunnen worden getrokken over de mate en de aard van concentraties van knelpunten.

Uit een aantal reacties op de enquête bleken de vragen over de persoonskenmerken beantwoording van de overige vragen te belemmeren. Teneinde deze belemmeringen uit de weg te ruimen is drie weken nadat de vragenlijsten aan de ondervraagden werden toegestuurd aan alle respondenten een brief toegestuurd waarin ons standpunt over anonimiteit nogeens werd toegelicht. (zie bijlage IV).

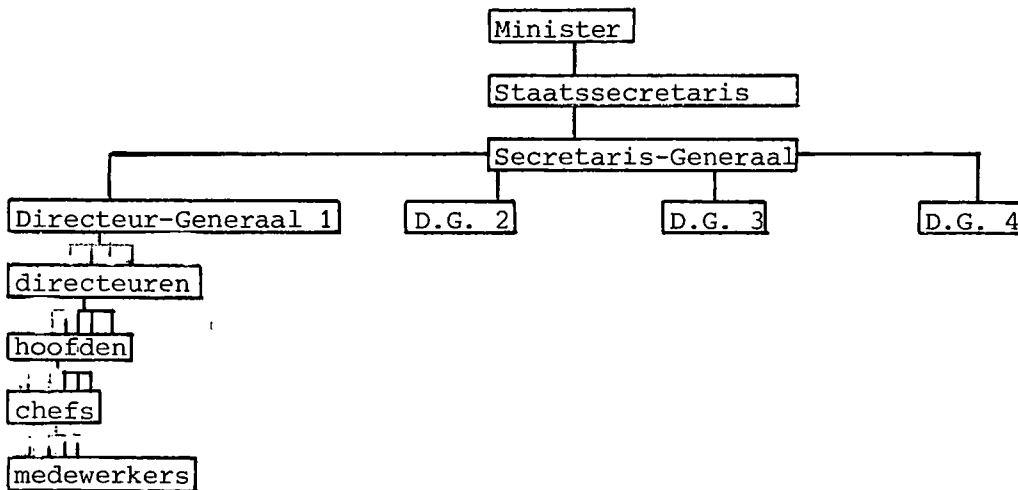
Deze reacties hebben ertoe geleid dat, na overleg met een deputatie van SG's is besloten dat de (externe) rapportage ten aanzien van een aantal aspecten van de analyse, waarin deze kenmerken een rol spelen, in dit rapport zéér globaal zal zijn.

## 2.4. De bepaling van de populatie

### *De politiek-ambtelijke top*

De nadruk in dit onderzoek ligt op het functioneren van de politiek-ambtelijke top. Deze top bestaat in feite uit twee delen. Het ene deel van de top wordt gevormd door de politieke en ambtelijke leiding van de 'veertien niet verenigde departementen', het andere deel door het kabinet met zijn onderraden, bestaande uit de politieke leiding van de departementen. De top van de gehele Rijksdienst, het kabinet, de onderraden en ambtelijke voorportalen worden niet direct in beschouwing genomen. Deze komen in een andere studie aan de orde. (26)

In dit onderzoek zullen wij ons concentreren op het functioneren van de politieke en ambtelijke leiding van afzonderlijke departementen. Deze departementen zijn in het algemeen gestructureerd volgens het volgende hiërarchische principe:



figuur 1: schematisch voorbeeld van een departementale organisatie

In de analyse-fase zullen bewindslieden, Secretarissen-Generaal, Directeuren-Generaal en directeuren tot de politiek-ambtelijke top gerekend worden.

In de toelichting die voorafgaand aan de door ons gehanteerde vragenlijst werd gegeven (zie Bijlage I) is niet expliciet een omschrijving van het begrip gegeven.

Deze omschrijving is in de uiteindelijke enquête achterwege gebleven, omdat een proefenquête onder een aantal ambtenaren had uitgewezen dat een dergelijke definitie overbodig was en de ondervraagde proefpersonen in verwarring bracht. In een enkel geval werd een door ons gebezigde uitdrukking "de top als team" van het commentaar voorzien "dat is juist het probleem, er is geen team". Wij komen hierop in hoofdstuk 3 terug.

## Populatie-gegevens

In 2.1. is betoogd dat het 'sturend vermogen' van de politiek-ambtelijke top een werking heeft naar twee kanten. Bij de samenstelling van de uiteindelijke groep respondenten is hiermee rekening gehouden; zowel topfunctionarissen als medewerkers werden in het onderzoek betrokken. In dit onderzoek werd aan bijna alle + 650 functionarissen, die (volgens de Staatsalmanak van 1979) werkzaam zijn in topfuncties op de verschillende departementen een vragenlijst toegestuurd. Deze lijst met functionarissen uit de politiek-ambtelijke top bevatte derhalve niet de bewindslieden. In enkele gevallen werden functionarissen onder de rang van directeur in het onderzoek betrokken. Deze functionarissen bevonden zich met name in de ondersteunende "driehoek"; organisatie, personeel en financiën op een aantal departementen. Tevens werd aan + 350 medewerkers van vier door de C.H.R. als 'proeftuin' gekozen directies een dergelijke enquête toegezonden.

Van de toegezonden enquêtes aan topfunctionarissen werd 70% geretourneerd, waarvan 400 ingevuld. Van het Ministerie van Volksgezondheid & Milieuhygiëne <sup>1)</sup> ontvingen wij 95% retour - daarmee de hoogste respons-, Financiën had met 25% retour veruit de laagste respons. De overige departementen hadden een respons tussen de 60% - 85%. De respons bij de vier directies was + 85%, waarvan 250 ingevuld. In totaal zijn er voor het onderzoek 653 bruikbare enquêtes ingezonden. De populatie was uiteindelijk als volgt samengesteld:

schema 2: aantal verzonden, retour ontvangen en bruikbare enquêtes.

	verzonden	retour ontvangen	bruikbaar
topfunctionarissen	652	456	401
directie-medewerkers	345	293	253
totaal	997	749	653

In bijlage II worden de belangrijkste gegevens voor de verschillende achtergrondkenmerken afzonderlijk overzichtelijk weergegeven, zodat een globaal inzicht gekregen kan worden van de personele samenstelling van de populatie.

Uit de gegevens uit deze bijlage blijkt dat de populatie op een aantal onderscheiden kenmerken vrij gedifferentieerd is samengesteld. In hoofdstuk 4 gebruiken wij deze achtergrondkenmerken dan ook om een aantal saillante verschillen in scores op de afzonderlijke factoren te laten zien. Zodoende kan een indicatie gegeven worden van de specifieke "localisering" van de verstoringen.

<sup>1)</sup> In het vervolg duiden wij de departementen aan met behulp van hun sectornaam.

## 2.5. Beschrijving van de onderzoeksmethode

De methode van onderzoek die wij hier bezigen duiden wij aan met *verstoringen-methode*. Aan deze methode ligt een redenering ten grondslag die wij als volgt kunnen samenvatten. (27)

In theorie en praktijk is er door veel onderzoekers gepoogd de mate van succes van een organisatie te meten en te verklaren. Hoewel over het meten van effectiviteit veel geschreven wordt, lijkt er weinig overeenstemming te zijn over de vraag welke maat effectiviteit 'het best' meet; aan de lopende band worden er criteria ontwikkeld, die stuk voor stuk verschillend zijn en steeds weer in bepaalde situaties niet blijken te voldoen. Mensen in organisaties zullen verschillende doelstellingen kennen; prioriteiten zullen van individu tot individu kunnen verschillen. Ook kunnen doelstellingen en prioriteiten van positie tot positie verschillend liggen. Wanneer men bijvoorbeeld aan mijnheer A. vraagt: "acht u deze organisatorische procedure effectief", dan zal hij zich afvragen in hoeverre deze procedure de voor hem geldende doelen en prioriteiten dichterbij brengt. Zijn antwoord kan dan "ja" zijn. Stellen we nu vervolgens dezelfde vraag aan mijnheer B., dan kan dezelfde procedure op basis van de voor hem geldende doelen en prioriteiten door hem wellicht als niet-effectief worden beschouwd. "Ja", zal de één zeggen, "deze procedure is effectief want het gevolg is, dat de door mij gestelde doelen gerealiseerd worden"; "Nee", zal de ander melden, "want de voor mij geldende doelstellingen en prioriteiten - en een eventuele creatieve aanpassing daarvan - worden door die procedure bedreigd".

Tegen een dergelijke achtergrond is het begrijpelijk, waarom er zo een gebrek aan eensgezindheid bestaat t.a.v. het effectiviteitsvraagstuk. Maar, zo ontwikkelt de redenering zich verder, zal het t.a.v. alle verschijnselen in de organisatie zo zijn, dat er geen gemeenschappelijkheid in beleving bestaat op basis van het gegeven van uiteenlopende persoonlijke doelstelling?

De opvatting die daaruit resulteert is de veronderstelling, dat ook al zullen mensen verschillende doelstellingen hebben, het toch wel waarschijnlijk is, dat men een gemeenschappelijke beleving zal kunnen hebben t.a.v. wat niet in orde is. Niet in orde in de zin van organisatieverliezen, in de zin van verstoringen of knelpunten. Op deze wijze komt men tot het ineffectiviteitsbegrip. Gegeven dus de verschillen in effectiviteitsbeleving tussen individuen moet het theoretisch toch mogelijk zijn een gemeenschappelijke beleving van ineffectiviteit zichtbaar te maken.

De methode, die door de onderzoekers daartoe is gebruikt sluit aan op de dagelijkse routine van ondervraagden. De meest dagelijkse routine die mensen hebben is niet praten over 'hoe normaal het allemaal verloopt', maar aan te geven 'wat niet goed loopt, wat verbeterd zou kunnen worden, wat hen ergert, hun werk belemmert en een goede gang van zaken in de weg staat'. De nadruk bij deze methode ligt dan ook op het te weten komen van deze verstoringen, de verschijnselen, waardoor het werk niet verloopt, zoals het zou kunnen verlopen, iedere belemmering of hinder, die men ervaart bij het functioneren in en omtrent het functioneren van een (departementale) organisatie.

In eerste instantie is de rol van de onderzoeker daarmee als volgt te omschrijven: het aan de hand van een meetinstrumentarium categoriseren van verstoringen en bepalen in welke mate bepaalde verschijnselen verstorend werken.

De vraag 'hoe deze verstoringen op te lossen' is een vervolgvraag daarop

en dient gekoppeld te worden aan de 'waardering' van deze verstoringen, die alleen door de ondervraagden zelf is te bepalen. Deze 'waardering' is immers afhankelijk van het referentiekader van de verschillende personen in een departementale organisatie en de met hen verbonden belangen en doelen. Deze 'waarderings-vraag' is in onderzoek in het algemeen weinig effectief onderzocht.

De aspecten, die in dit onderzoek verondersteld worden een rol te spelen, worden gemeten door middel van vragenlijsten in de vorm van "schalen", die bij topfunctionarissen en medewerkers identiek waren, zodat een vergelijking mogelijk is. Deze "schalen" bestaan uit een aantal uitspraken, waarbij de antwoorden expliciet met de vraagstelling gegeven zijn. Een voorbeeld hiervan:

		verstoring?		
er treden knelpunten in mijn functioneren op naar aanleiding van een te omvangrijk of breed takenpakket	1	2	3	
	geen	geringe	ernstige	

De ondervraagde kan door middel van een kruisje in één der hokjes aangeven in hoeverre hij de betreffende bewering beoordeelt. Eventuele relativeringen van de antwoorden kon plaatsvinden bij apart opgenomen open vragen, waar expliciet om opmerkingen werd gevraagd. (zie bijlage III). De vragenlijst bevatte in totaal 137 potentiële verstoringen, waarover de respondenten zijn/haar mening konden geven. Daarnaast werd de respondenten gevraagd hun mening kenbaar te maken over een 16-tal mogelijke oplossingen van verstoringen: de antwoordmogelijkheden liepen hier van "geheel mee eens" tot "geheel mee oneens".

## 2.6. Enige kanttekeningen bij de verstoringen-enquête

Bij de hier te presenteren gegevens willen de onderzoekers enige kanttekeningen plaatsen.

De eerste kanttekening betreft de representativiteit van de door ons onderzochte topambtenaren en medewerkers. De ambtenaren die ondanks een herhaalde oproep tot inzending van de enquête geen enquête retourneerden zijn hierbij met name van belang. Immers deze non-respons groep zou wat de onderzochte knelpunten betreft weleens duidelijk kunnen afwijken van de wel bereikte groep.

Enig houvast ten aanzien van dit punt kunnen we krijgen door een vergelijking van de non-respons groep met de wel bereikte groep en wel op die kenmerken waarover op andere wijze informatie beschikbaar was; met name ten aanzien van de functie, die men bekleedt en het departement waarop men werkzaam is kan deze vergelijking verricht worden.

De verschillen in non-respons bij de onderzochte functies zijn niet noemenswaardig groot. Op grond hiervan is er geen aanleiding om tot vertekening van de onderzoeksgroep te concluderen. Anders is dat bij het kenmerk departement. Uit een vergelijking van deze gegevens blijken met name de departementen Financiën (sterk), Economische Zaken en Landbouw (zwak) ondervertegenwoordigd.

Een tweede kanttekening geldt het gering aantal antwoordmogelijkheden, dat de respondenten op de potentiële verstoringen hadden; zij konden alleen aankruisen géén-, geringe- of een ernstige verstoring. Verscheidene ondervraagden hadden meer antwoordmogelijkheden willen zien; zij suggereerden het opnemen van een antwoordcategorie 'niet van toepas-



sing'. Een dergelijke suggestie is door de onderzoekers wel overwogen, maar om een aantal analyses mogelijk te maken is hiervan afgezien.

De derde kanttekening geldt onze invalshoek. Met behulp van deze vragenlijsten kan een groot aantal knelpunten worden aangetoond. Voor een deel worden deze verstoringen natuurlijk verklaard door persoonlijke-, functie- en gedragskenmerken; deze karakteristieken zijn in dit onderzoek echter expliciet (mede vanwege de tijdsdruk) buiten beschouwing gebleven. Voor een deel worden deze verstoringen door organisatiekenmerken bepaald. Uit een analyse van met name een vraag over "de beoordeling van het functioneren van het departement in het algemeen" blijkt dat men het departement (= de organisatie dus) goed vindt functioneren; een ambtenaar kan met andere woorden veel verstoringen ervaren en tegelijkertijd de organisatie best goed vinden verlopen. Dergelijke nuanceringen zouden ons inziens in het onderzoek meer aangebracht moeten worden. Daarvoor kan de hulp van de respondenten zelf worden ingeroepen (bijvoorbeeld door rapportering van een aantal bevindingen); zij zouden een belangrijk deel van de aangegeven verstoringen kunnen beoordelen en verklaren vanuit hun dagelijkse context.

Dit brengt ons op een vierde kanttekening: de rapportering van de gegevens.

Het lag in de bedoeling van de onderzoekers de hier te presenteren gegevens in gesprekken met betrokken ambtenaren uit te diepen, teneinde een confrontatie van uiteenlopende denkbeelden mogelijk te maken, achtergronden, oorzaken en mogelijke suggesties voor oplossingen bespreekbaar te maken.

Er ontstaat in het algemeen tijdens een onderzoek een situatie waarin de onderzoeker ( $O_1$ ) een enquête houdt waarop de onderzochte ( $O_2$ ) een aantal antwoorden (in ons geval kruisjes) formuleert. Deze methode van enquêteren kunnen we weergeven als in het linker gedeelte van figuur 1.

figuur 1:



Deze enquête-methode staat de onderzoeker  $O_1$  niet toe vragen ten aanzien van antwoorden van de ondervraagde  $O_2$  terug te koppelen.

Toch hebben wij een terugkoppeling gepland, zoals in het rechter gedeelte staat weergegeven. Wij zullen na publicatie de gevonden resultaten met de ondervraagden door-exerceren om te bezien of wel alle verstoringen gemeten zijn en om te begrijpen, wat de ondervraagden met sommige antwoorden bijvoorbeeld inhoudelijk bedoeld hebben.

Omdat een dergelijke methode van onderzoek met alle respondenten voor deze publicatie onmogelijk was heeft de C.H.R. interviews met een aantal personen dat een knooppunt-functie in verschillende departementen bekleedt onder andere gebruikt om een aantal knelpunten uit dit onderzoek aan de orde te stellen. (26)

Zij vormen een aanvulling van de hier te presenteren resultaten.

Deze kanttekeningen nopen ons te waarschuwen voor een te absolute waardering van de hier gepresenteerde onderzoeksresultaten; de hier gevonden knelpunten geven slechts de richting aan waarin gezocht moet worden.

## 2.7. Noten

- (1) Met dank aan K. Geers en B. van Delden voor hun aantekeningen bij een eerdere versie van dit hoofdstuk.
- (2) Rapport van de C.H.R., zou Thorbecke nu tevreden zijn?, 1979, blz.17
- (3) In het kader van de Commissie werden andere onderzoeken verricht met aan dit onderzoek verwante onderwerpen. Dit betreft vooral de achtergrondstudies 'De politieke en ambtelijke top', 'Interdepartementale coördinatie' en 'Reorganiserend vermogen'.
- (4) Zie voor een onderzoeksontwerp bijvoorbeeld D. Nachmias en D.H. Rosenbloom, *bureaucratie culture: citizens en administrators in Israel*, Croom Helm, 1978.
- (5) Aan de interessante vraag of de bestuurders nu de bestuurden zijn of andersom, met andere woorden aan de vraag "who governs" zullen wij in dit onderzoek voorbijgaan. Wij zijn ons ervan bewust dat deze begripsopvatting een abstractie van de werkelijkheid vormt, die niet altijd "passend" is. In het licht van de resultaten van dit onderzoek lijkt het overigens het overwegen waard de vraag "who governs" te vervangen door de vraag "what governs" (zie b.v. L. Winner, *autonomous technology*, M.I.T. press, 1977; zie ook paragraaf 6.7.)
- (6) Deze kenmerken worden meestal samenvattend aangeduid met de term "bureaucratie" (zie M. Albrow, *bureaucracy*, Pall Mall Press, 1970, blz. 84, e.v.).
- (7) Zie voor een uitwerking van deze opvatting K. Weick, *the social psychology of organizing*, Addison Wesley, 1979 (blz 3, e.v.), die organisatie voor het eerst omschreef als een proces van organiseren.
- (8) Het is alleen in sociale processen dat een specifieke sociale orde zichtbaar wordt; (zie ook P. Cohen, *theorie van de samenleving*, Samsom, 1971, blz. 19 e.v.).
- (9) Zie A. Dunsire, *administration: the word and the science*, M. Robertson, 1973; en van dezelfde auteur, *control in a bureaucracy*, deel 2, M. Robertson, 1978.
- (10) A. Hoogerwerf (ed), *overheidsbeleid*, Samsom, 1978, blz. 22 e.v.
- (11) Rosenthal, Ven Schendelen en Scholten, *openbaar bestuur*, 1977, blz. 205.
- (12) A. Hoogerwerf, o.c. 1978, blz. 49.
- (13) Zie Y. Dror, *public polices making reexamined*, San Fransisco, 1968, blz. 312-318; J. Kooiman, *regeringsbeleid als proces*, *acta politica*, jrg. 4, 1971, blz. 389-401; J.E. Anderson, *public policy-making*, London, 1975, blz. 22, 23 en 26; A. Downs, *inside bureaucracy*, Boston 1967; Ch.E. Lindblom, *the policy-making proces*, Englewood Cliffs, 1968; A.F. Leemans, *de totstandkoming van het beleid*, A. Hoogerwerf (ed), *beleid belicht I*, Samsom, 1972; E.H. Litchfield, *notes on a*

general theory of administration, Administrative Science Quarterly, 1 (1956), blz. 3-29; H.A. Simon, administrative behavior, New York, 1966.

- (14) Dat is een directe implicatie van onze definitie van 'organisatie'.
- (15) Afhankelijk van de definitie van de situatie door betrokkenen kunnen dat zijn: ambtenaren van andere departementen, leden van politieke partijen, -van het kabinet of- van belangengroepen, maar ook ambtenaren uit echelons van het eigen departement -bijvoorbeeld een ander Directoraat-Generaal. Zie hiervoor Axelrod (ed), structure of decision: the cognitive maps of political elites, Princeton, 1976.
- (16) C.H.R. 1e rapport, 1979; D. Easton, a system analysis of political life, 1965; G. Noordzij, systeem en beleid, Boom, 1977, blz. 89, e.v.
- (17) Zie rapport 1 van de C.H.R., o.c., 1979, blz. 27, e.v.; zie ook Rapport 2 van de C.H.R., weinigen denken dat het goed gaat, 1979, blz. 22, e.v.
- (18) Zie W. Kok, signalering en selectie, C.H.R.-achtergrondstudie nr. 3, 1980, blz. 10, e.v.; tevens S Lukes, power: a radical view, Mac Millan, 1974.
- (19) Zie A. Dunsire, o.c., 1978, blz. 59,60.
- (20) Om aan een eenzijdige benadering te ontkomen is gebruik gemaakt van de ideeën hierover van K.Weick, o.c., 1979, blz. 147, e.v.
- (21) Vergelijk hiermee het begrip 'assembleer-regels', in K. Weick, o.c., 1979, blz. 116.
- (22) Uit met name de resultaten van dit onderzoek blijkt dat actie vooraf gaat aan het denken, het beeld of begrip. Zie ook Zimbardo, the cognitive control of motivation, Glenview, 1969.
- (23) Uitgangspunten waren studies van Kastelein c.s., management in de Rijksdienst, UA, 1977; van de directie Overheidsorganisatie en - automatisering, de werkbelasting bij hogere leidinggevende ambtenaren van de centrale overheid, BiZa, 1977; Van Rosenthal/Van Schendelen/Scholten, openbaar bestuur, 1977; Van Brevoord/Van Dongen/Maas, verstoord administreren, in druk, 1981; en een nota organisatie en informatievoorziening uitgebracht door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.
- (24) Zie voor een verdere uitwerking hiervan de hoofdstukken 2.5., 3 en 5.2.
- (25) Zie Kastelein c.s., management in de Rijksdienst, UA, 1977; zie Kottman, interdepartementale coördinatie, C.H.R.-achtergrondstudie nr. 7, 1981.
- (26) Zie G. Gerding e.a., de politieke en ambtelijke top, C.H.R.-achtergrondstudie nr. 6, 1981.
- (27) Zie C. Brevoord, H. van Dongen en A. Maas, o.c., in druk, 1981, m.n. hoofdstuk 1.

### III. De voornaamste knelpunten: vier gezichtspunten

#### 3.0. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2.5 wordt opgemerkt werd het onderzoek verricht met behulp van een enquête, waarin 137 potentiële knelpunten waren opgenomen; 653 ondervraagde ambtenaren gaven per verstoring een oordeel. Zij hadden daartoe een drietal antwoordmogelijkheden: geen verstoring (= antwoordmogelijkheid 1); geringe verstoring (= antwoordmogelijkheid 2); ernstige verstoring (= antwoordmogelijkheid 3).

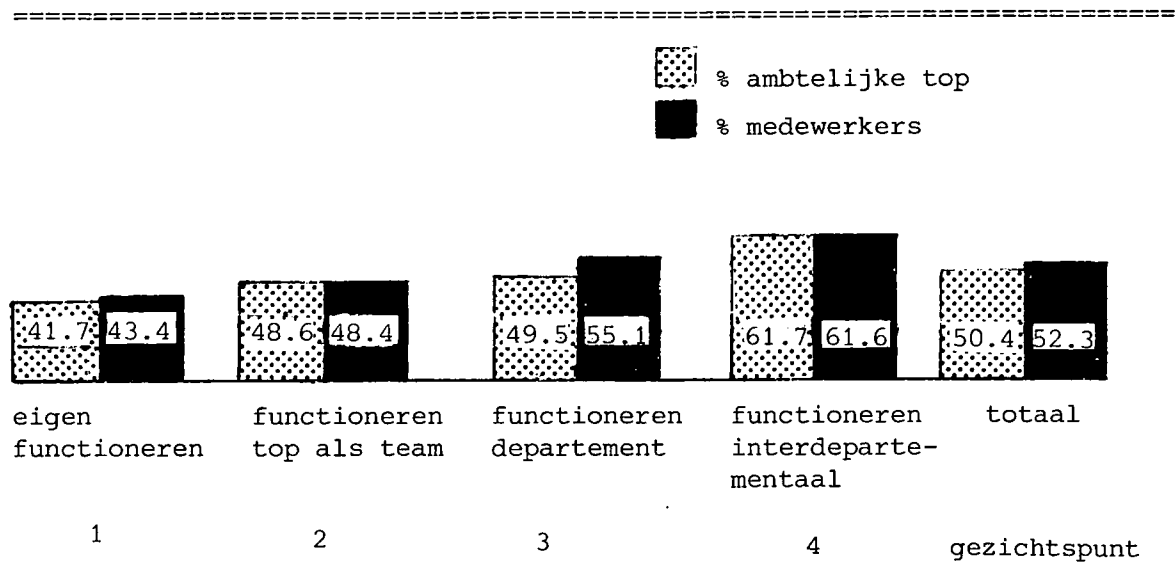
In bijlage III zijn per potentiële verstoring weergegeven hoeveel personen deze als geen verstoring beschouwen en hoeveel personen deze wel als een (geringe of ernstige) verstoring beoordelen. Het doorlopen van deze lijst doet ieder ongetwijfeld op opmerkelijke zaken stuiten. Zo is direct duidelijk welke knelpunten als een verstoring worden beschouwd door een groot gedeelte van de ambtenaren. Ingevallender wordt het als van twee potentiële verstoringen, die op ongeveer hetzelfde betrekking hebben de een wel als knelpunt wordt ervaren en de ander niet: twee potentieel dezelfde verstoringen lijken dan voor meerdere uitleg vatbaar. Het blijkt dat er meerdere potentieel dezelfde knelpunten door ondervraagde ambtenaren niet eenduidig begrepen zijn en anders geïnterpreteerd worden. Dit risico wordt door de gevolgde statistische analyse die in het vervolg wordt gehanteerd beperkt. Bijlage III geeft ons inziens dan ook slechts een "ruwe schets" van de resultaten, zonder dat daaraan verstrekkende conclusies kunnen worden verbonden.

Toch willen we voor een eerste globaal inzicht de gegevens uit deze bijlage kort samenvatten.

De potentiële verstoringen zijn gemeten vanuit een viertal te onderscheiden gezichtspunten (zie 2.3.). Voor ieder gezichtspunt werden een aantal potentiële verstoringen opgenomen, waardoor een respondent kon aangeven of hij/zij deze al of niet als knelpunt beoordeelde.

Door nu voor ieder gezichtspunt alle als verstoring (= antwoordmogelijkheid 2 of 3) aangekruiste potentiële knelpunten op te tellen kan per gezichtspunt een beeld van de mate van verstoring verkregen worden. In figuur 1 is aldus voor de vier gezichtspunten aangegeven welke percentages van de geënquêteerden in de directies (aantal ondervraagden (N) = 316) gemiddeld verstoringen ervaren en welke percentages van de politiek-ambtelijke top (N = 337).

figuur 1: eerste ruwe beeld van de verstoringen: het percentage ervaren knelpunten door topfunctionarissen en medewerkers naar de verschillende gezichtspunten.



Uit dit beeld kunnen we als eerste "ruwe" conclusie vaststellen dat de ambtenaren bij de vier directies (in de tabel en in het vervolg aangeduid als "medewerkers") relatief meer verstoringen ervaren dan onderzochten bij de politiek-ambtelijke top (aangeduid als "top"); de gemiddelden zijn respectievelijk 52,3% tegenover 50,4%

Berekenen wij deze gemiddelden voor ieder van de vier gezichtspunten waarop de verstoringen betrekking hebben dan blijkt dat bij twee van de vier gezichtspunten de medewerkers meer verstoringen ervaren dan respondenten in de ambtelijke top van de verschillende onderzochte departementen. Met name ervaren medewerkers meer verstoringen ten aanzien van hun eigen functioneren (gezichtspunt 1) en ten aanzien van het functioneren van het departement (gezichtspunt 3). Op de twee andere gezichtspunten ligt het gemiddelde van de verstoringen voor de ambtelijke top en de medewerkers nagenoeg even hoog.

Vergelijken wij het percentage verstoringen op de vier gezichtspunten onderling dan blijkt het aantal verstoringen in interdepartementale verhoudingen veel groter te zijn dan het aantal verstoringen in departementale verhoudingen.

Ten aanzien van het functioneren van het departement als geheel en de top als team worden gemiddeld evenveel verstoringen ervaren. Relatief worden de minste verstoringen ervaren in het eigen functioneren.

Bezien we de vragenlijst nog eens in zijn totaliteit dan blijken er een groot aantal gegevens - verdeeld over een nog groter aantal ondervraagden - te zijn, waarin het moeilijk is samenhang te ontdekken.

In het vervolg van onze analyses hebben we getracht de hoeveelheid vragen m.b.v. statische analyses "in te dikken" zonder verlies aan informatie. Zodoende konden factoren - of knelpunten - worden ontwikkeld. (1). Deze worden in dit hoofdstuk per gezichtspunt besproken.

Hierbij trachten wij op de volgende vragen antwoord te krijgen:

- hoe verstorend achten de respondenten deze knelpunten en welk karakter hebben ze (beleids- of beheerskarakter),
- welke uitspraken stellen de factor/het knelpunt samen (1);
- welk commentaar werd er door de ondervraagden geleverd.

(op basis van de open vragen, door de onderzoekers gegroepeerd).

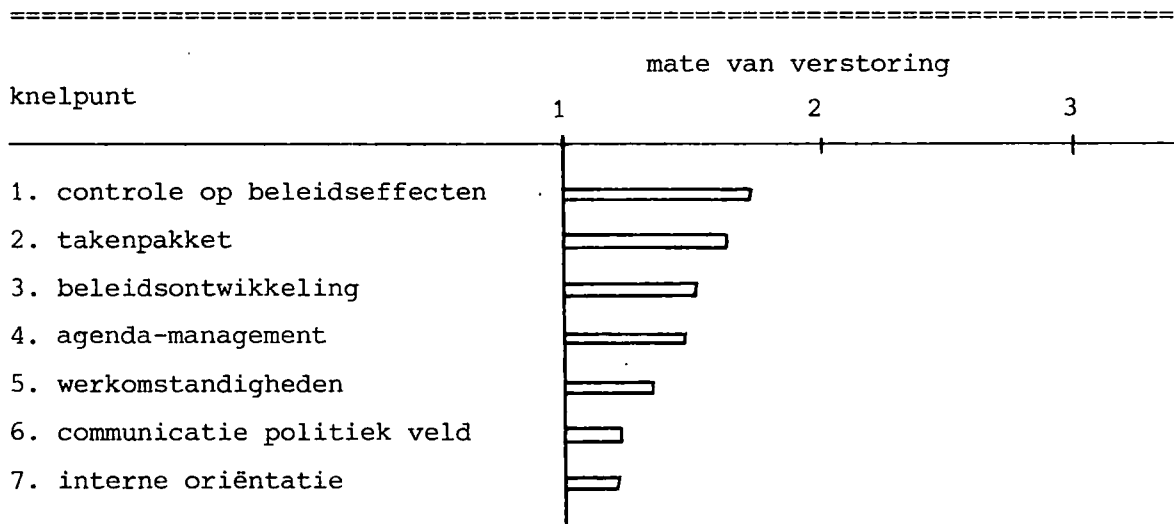
In het vervolg wordt derhalve "quantitatief materiaal" in verband gebracht met "qualitatief commentaar", zodat er in zekere zin een behoorlijk beeld (van tegenstellingen) verkregen wordt van knelpunten in het functioneren van de politiek ambtelijke top.

### 3.1. Knelpunten in het eigen functioneren

Vanuit dit gezichtspunt werden 37 potentiële verstoringen aan de ondervraagden voorgelegd. Tevens werd de respondenten de gelegenheid geboden eventuele op- of aanmerkingen te plaatsen.

In het eigen functioneren werden in een factor-analyse zeven "onderliggende" knelpunten onderscheiden. In figuur 2 hebben we in de vorm van een thermometer aangegeven hoe verstorend de respondenten deze knelpunten beschouwen.

figuur 2: knelpunten in het eigen functioneren in volgorde van hun mate van verstoring. (N = 653).



Als grootste knelpunt in het eigen functioneren wordt het gebrek aan controle op de beleidseffecten ervaren; dit knelpunt heeft een beleidskarakter en richt zich op de uit- en terugvoerkant van het beleidsbewerkingproces. Als één na grootste knelpunt wordt het takenpakket ervaren. De twee daarop volgende knelpunten, gebreken in de beleidsontwikkeling en agenda-management hebben weer een sterk beleidskarakter en zijn gesitueerd aan de door- respectievelijk invoerkant van het beleidsbewerkingproces. Als geringere verstoringen worden de knelpunten werkomstandigheden, communicatie met het politieke veld en interne oriëntatie ervaren.

## *De beschrijving van de zeven knelpunten in het eigen functioneren*

Aan de hand van de uitspraken in de enquête en de antwoorden op de 'open vraag' - het eigen commentaar derhalve van de ondervraagden - kan een beeld gegeven worden van wat onder de verschillende knelpunten moet worden verstaan. Wij zullen de zeven knelpunten in het eigen functioneren van de respondenten daartoe afzonderlijk bespreken. (2).

### I. Contrôle op beleidseffecten

De drie volgende uitspraken vormen samen deze factor:

- het niet gebruiken van contrôle-instrumenten bij uitvoering van beleid;
- het ontbreken van adequate instrumenten voor de contrôle bij de beleidsuitvoering;
- het ontbreken van de mogelijkheden om correcties bij ongewenste beleidseffecten aan te brengen.

Dit knelpunt in het eigen functioneren heeft betrekking op drie duidelijke aspecten van de uitvoer en terugvoer van het beleidsbewerkingsproces. Contrôle-instrumenten worden daarbij niet alleen als onvoldoende gezien, ze worden ook niet gebruikt, en correcties als gevolg van contrôle worden onvoldoende aangebracht.

### II. Takenpakket

Een volgend knelpunt is beheersmatig van karakter en omvat de uitspraken:

- een te omvangrijk of breed takenpakket;
- te veel ad hoc zaken, tussendoortjes, spoedzaken;
- te lange werktijden (b.v. de hoeveelheid te lezen stukken, onder andere thuis).

Bij dit takenpakket wordt onder meer als commentaar geleverd "dat de instellingsbeschikking niet toegesneden is op de eigenlijk verrichte taken". "Met name nieuwe taken worden niet gehonoreerd in de vorm van formatieplaatsen of rangverbetering (als het werk zwaarder is). Dit leidt tot onderbezetting in manuren (en daarmee veel overwerk) of tot onderbezetting qua kwaliteit (en daarmee slechte prestaties)". "Nieuw werk of nieuw beleid gaat doorgaans ten koste van het bestaande werk en ook ten koste van het zittend personeel", aldus een aantal respondenten.

Voor velen vormt dan ook het motto "ik doe liever de zaken die ik doe goed, dan dat ik voor nieuwe zaken half werk aflever".

"Het takenpakket zou dan ook ingeperkt moeten worden"; vooral wordt gedacht aan verdeling van de volgende taken, die nu verstoring werken;

- het verzorgen van "voldoende administratieve ondersteuning (archiveren/copiëren/post verzorgen/stukken zoeken/typen/afspraken maken) bij de werkzaamheden";
- "meer mogelijkheden scheppen voor delegatie van bepaalde werkzaamheden, die zeer wel op lager niveau kunnen worden uitgeoefend";
- "Verantwoordelijkheid voor intern management leggen bij de top" (zie ook functioneren top als team in 3.2 en een aantal gesuggereerde oplossingen in hoofdstuk 5);
- "afstoten door de Rijksoverheid van grote hoeveelheden activiteiten en meer aandacht voor een grotere kwaliteit van de dienstverlening, waardoor er meer aandacht komt voor de mens waarop de activiteit wordt gericht"; Hiervoor is nodig;
- "het ontwikkelen van criteria om het relatief belang van taken te bepalen"; en
- "dat verkorting der werktijden samengaat met evenredige vermindering van

de werklast en met evenredige uitbreiding van de formatie".

Als andere verstoringen in het takenpakket worden genoemd:

- "te lange werktijden, waardoor in mijn functioneren als mens, huisvader, vriend, etc. bijna geen tijd overblijft voor andere activiteiten";
- "glijdende werktijden zijn een ramp";
- "te grote aanwezigheid van hobbyïsme onder ambtenaren", waardoor inventiviteit te veel in hobbies gaat zitten;
- "geen tijd om vakliteratuur bij te houden";
- "geen (mede)verantwoordelijkheid krijgen";
- "isolement van de afdeling binnen de directie".

### III. Gebreken in beleidsontwikkeling

In de analyse hebben vijf uitspraken een samenhang met dit knelpunt:

- de onmogelijkheid bij te nemen beslissingen alle relevante aspecten te onderkennen;
- het feit dat duidelijk zicht op maatschappelijke problemen welhaast onmogelijk is;
- de moeilijkheid om een visie op de meest gewenste situatie te ontwikkelen;
- het ontbreken van criteria om tussen belangrijke en minder belangrijke informatie over beleidsproblemen te onderscheiden;
- de afwezigheid van normen om alternatieve beleidsoplossingen af te wegen.

Dit knelpunt heeft een beleidskarakter en is te localiseren aan de invoeren doorvoerzijde van het beleidsbewerkingsproces.

"Een belangrijk gebrek in de beleidsvorming is", aldus het commentaar van ondervraagden, "dat feitelijke problemen vaak niet herkenbaar aan de orde worden gesteld". Een in de praktijk levend probleem, probleem A, wordt op het departement vertaald als probleem B, is in het interdepartementaal overleg reeds probleem C, dat door de Ministerraad wordt vertaald als probleem D. De vraag is of de oplossingen die de Ministerraad suggereert voor probleem D iets doen aan probleem A. Deze wet van de verschuivende probleemstelling is door verschillende auteurs nader toegelicht. (3). Daarnaast is er te veel aandacht voor "ad hoc problem-solution, zodat er geen tijd en gelegenheid is om tot consistente visie te komen".

Een probleem dat in het verlengde ligt van deze opmerking, is dat het "moeilijk is om prioriteiten te stellen door de maatschappelijke druk". Niet duidelijk daarbij wordt of het de grootte van die druk of de diversiteit van die druk is, die beleidsontwikkeling beperkt. Tevens wordt niet duidelijk gemaakt of het wellicht de methode van "op resultaat werken" (in plaats van "naar een resultaat toewerken" - dus oog en oor hebben voor signalen uit de maatschappij -) is die het moeilijk maakt prioriteiten te stellen.

Een andere respondent wijst in dit verband op het "gebrek aan kennis bij het stellen van prioriteiten". Weer een andere op "de agenda en de procedures die de voortgang te veel bepalen, waardoor de rijping van ideeën plaatsvindt". "Veelal leidt ook preoccupatie met de voortgang tot gebrek aan zorgvuldigheid en zelfkritiek".

Allen wijzen op gebreken in beleidsontwikkeling door interne knelpunten.

Andere opmerkingen die in dit verband worden geplaatst:

- problemen rond "de vertaling van beleidsontwikkelingen naar de werkvloer, daarmee wordt bedoeld op de ondoorzichtigheid van beleid naar beneden";



- "het ontbreken van een "vrije" discussie over beleidsonderwerpen van het Ministerie" (bv. door middel van ingezonden stukjes in periodieke blaadjes - "dat doe je immers niet" -).

Een duidelijk andere visie wordt aangehangen door een aantal respondenten, die zeggen "dat het snelle verschuiven van waarden en normen in de maatschappij is", die beleidsontwikkeling hindert; daardoor is "de tijd die beschikbaar is om verdragende beslissingen voor te bereiden te kort". Hierdoor komen hoogstwaarschijnlijk ook de wettelijke taken weer in het gedrang.

#### IV. Agenda-management

Uit de analyse blijkt dat de volgende uitspraken dit knelpunt bepalen:

- de moeilijkheid om politiek minder interessante zaken aan te zwengelen;
- de weerstand om iets nieuws op de agenda te krijgen.

Dit knelpunt behelst voornamelijk de agendavorming en daarmee de invoer van het beleidsbewerkingsproces. De respondenten leverden weinig commentaar dat dit knelpunt kan toelichten.

#### V. Werkomstandigheden

Slechts één uitspraak had een samenhang met dit knelpunt:

- gebrekkige werkomstandigheden en hulpmiddelen (onder andere werkruimte, archief en repro).

Dit knelpunt heeft vooral een beheerskarakter.

Bij het selecteren van de commentaren hebben wij werkomstandigheden breder geïnterpreteerd dan feitelijk uit de daarmee samenhangende uitspraak opgemaakt kan worden. Ook Personeel en Organisatie-opmerkingen kunnen hier ons inziens onder vervat worden.

De volgende knelpunten worden in willekeurige volgorde vermeld:

- "slechte behuizing";
- "te grote bureaucrativering van het financieel beheer en het personeelsbeleid";
- "veranderingen in het vergaderschema op het laatste moment";
- "beleidsambtenaren moeten verplicht worden zich te houden aan administratieve procedures";
- "het slecht functioneren van de Personeelsdirectie en de Organisatiedirectie";
- "voor management te weinig werkelijke bevoegdheden in het personele en organisatorische vlak";
- "te weinig gehoor voor de personele, administratieve en organisatorische problemen bij ondersteunende afdelingen";
- "het al maar uitblijven van personeelsuitbreiding" (ook bij de directies moet worden samengewerkt);
- "een falende dienstverlening bij het werven van personeel";
- "veel last van carrière-denken in ambtelijke kringen (niet de zaak is belangrijk, maar het persoonlijk gewin)";
- "de behandeling van bevorderingsvoorstellen is een ernstige verstoring";
- "meer overheidsgerichte opleidingen noodzakelijk" en "onvoldoende opleidingen voor overheidsmanagement";
- "veel tijdsbeslag door reorganisatie departement".

Bij eventueel vervolgonderzoek zou het aanbeveling verdienen een selectie van de hier door de ondervraagden aangestipte verstoringen mee te nemen.

## VI. Communicatie met het politieke veld

Ook hier heeft slechts één uitspraak in de analyse een samenhang met dit knelpunt. Het knelpunt heeft een beheerskarakter:  
- gebrekkig functioneren van contacten met politici.

Een in veel commentaren aangestipte verstoring in de communicatie is dat "beslissingen op politiek niveau te willekeurig tot stand komen". Deze opmerking wijst op het vasthouden aan het standpunt van de onafhankelijke ambtenaar, die politieke beslissingen niet met welgevallen tegemoet ziet. Een houding waaraan in de toekomst wellicht iets moet/zal gaan veranderen? Een opmerking van een andere orde betreft "de vraag in hoeverre door veel of verkeerd "getime-de" contacten met het "maatschappelijk veld" het functioneren bij het ontwerpen van beleid nadelig wordt beïnvloed". Een laatste opmerking, die nogal eens wordt gemaakt door de ondervraagde ambtenaren betreft het politieke veld in breed verband, namelijk de E.G.: "het internationaal overleg kost onevenredig veel tijd", waardoor een Be-windsman nogal eens op reis is en niet direct aanspreekbaar. Een opmerking die in de toekomst wellicht meer als een knelpunt zal worden gesig-naleerd.

## VII. Interne communicatie

De uitspraken die in de analyse dit knelpunt bepalen, zijn:  
- gebrekkig functioneren van contacten met anderen op het departement;  
- gebrek aan interesse in het werk en verlies aan motivatie;  
- gebrekkig functioneren van contacten met andere departementen.  
Het knelpunt heeft een beheerskarakter en wijst op verstoringen in de in-terne organisatie in het algemeen.

In de commentaren wordt aan dit knelpunt en détail aandacht besteed. Een punt dat, blijkens de gemaakte kanttekeningen, specifiek de aandacht heeft, is dat "de hoogste mensen vaak het drukst bezet zijn, terwijl zij juist tijd zouden moeten hebben. Kanalen naar boven zijn voortdurend ver-stopt: snelle, b.v. mondelinge- of informeel-schriftelijke communicatie is vrijwel onmogelijk". Door meer delegatie van beslissingsbevoegdheid en meer tijd voor - zelfs horizontaal - afstemmingsoverleg kan men een der-gelijk knelpunt trachten te voorkomen. Op deze wijze zouden ook "optre-dende communicatiestoornissen" aangepakt kunnen worden en zou "meer in-schakeling (vooraf) van met name uitvoerende diensten bij diverse, op het oog onbelangrijke, uitvoerende zaken kunnen plaatsvinden". Een probleem dat men met een dergelijke oplossing echter wel weer in huis haalt is "dat er te veel mensen tegelijk betrokken zijn bij te veel zaken" (b.v. een "overdreven vertegenwoordiging van alle betrokken diensten bij één onderwerp") en dat er "te veel tijd bij intradepartementaal overleg verloren gaat, doordat onder andere trucs van bepaalde diensten in dat overleg een rol gaan spelen".

Er wordt nogal geklaagd over de tendens "werkgroepen, commissies e.d. in te stellen om beslissingen uit te stellen en niet-bestaande problemen (als in de wet van de verschuivende probleemstelling) op te lossen". Andere knelpunten ten aanzien van deze factor van belang, zijn:  
- "onvoldoende mogelijkheid om snel en exact na te gaan bij wie 'stukken' liggen en hoever de afhandeling is gevorderd";  
- "de hebzucht van andere departementen om taken over te nemen".

Naast deze (onderliggende) knelpunten worden door de respondenten zelf een aantal potentiële verstoringen in het eigen functioneren vermeld, die wij hier in het kort zullen opsommen:

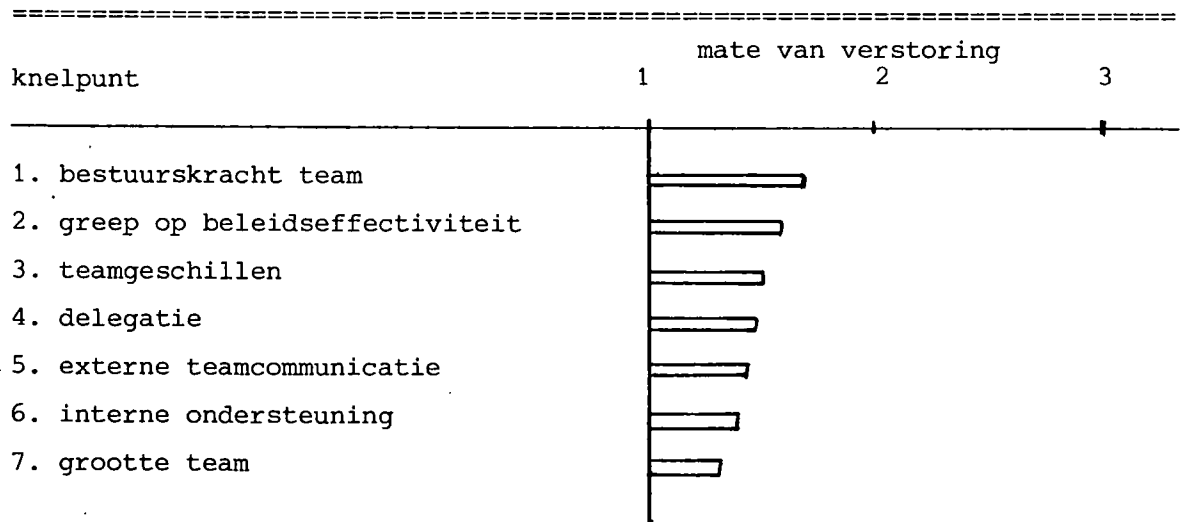
- "de ad hoc zaken (zoals deze enquête) zijn mede symptoom van een inconsistent en ongecoördineerd aantal initiatieven uit allerlei richtingen, die gezamenlijk overall streven missen om echt en sterk knelpunten te voorkomen";
- "te weinig mensen zijn in staat zaken tot het einde door te denken";
- "het verschijnsel van een strakke ambtelijke, niet commercieel denkende organisatie";
- "discrepantie tussen kennis en positie op meerdere niveaux";
- "er is een snelle groei in ambtenaren geweest", "waardoor veel nieuwe specialisten zijn aangetrokken"; "daardoor zijn er nu te veel ambtenaren, zijn de verantwoordelijkheden te verdund, te diffuus en wordt de besluitvaardigheid geschaadt";
- "het toenemende beslag van de maatschappij op de overheid heeft, zeker de laatste jaren, geleid tot een segmentarisering van de overheid in steeds meer kleine overheidjes, ieder met een eigen deelbelang. Steeds meer mensen moeten bij steeds meer zaken betrokken worden. Daarnaast verbureaucratiseert de overheid in ernstige mate";
- "het al dan niet functioneren van een structuur hangt in hoge mate af van de karakters, die de knooppunten van een structuur bezetten".

Over meer algemene lijnen die uit deze specifieke opmerkingen kunnen worden gehaald komen wij in paragraaf 3.6. nader te spreken.

### 3.2. Knelpunten in het functioneren van de top als team

Het hoogste niveau in de departementale organisatie wordt gevormd door de bewindslieden met de ambtelijke top. In verschillende departementen spreekt men hier ook wel van de ministersstaf. De ministersstaf als zodanig werd niet expliciet in dit onderzoek als top bedoeld (zie 2.2.). In de factor-analyse konden de 38 in de enquête opgenomen potentiële verstoringen worden teruggebracht tot een zevental knelpunten. In figuur 3 hebben we, wederom in de vorm van een thermometer, aangegeven hoe verstorend de ondervraagde ambtenaren deze knelpunten beschouwen.

figuur 3: knelpunten in het functioneren van de politiek-ambtelijke top als team in volgorde van verstoring.



Slechts één van de knelpunten heeft een beleidskarakter, de meeste knelpunten hebben een beheerskarakter; zij hebben met andere woorden betrekking op gebreken in het beheer/management van de departementale organisatie.

Als meest verstorend in het functioneren van de politieke top als team komt het gebrek aan bestuurskracht naar voren. (I).

Deze factor omvat zowel verstoringen met een beleids- als met een beheerskarakter.

Als tweede factor van verstoringen (II) komt het gebrek aan greep op de effectiviteit van het beleid naar voren. Ook vanuit het gezichtspunt van het eigen functioneren werd deze factor als verstorend aangemerkt. Het is de enige factor van verstoringen op dit niveau met een uitgesproken beleidskarakter, maar wel een heel duidelijke.

Eveneens verstorend, zij het minder, zijn de factoren teamgeschillen (III) - men zou ook kunnen zeggen: gebrek aan integratief vermogen - en delegatie (IV). De laatste drie factoren, externe communicatie (V), interne ondersteuning (VI) en grootte van het topteam (VII) worden als een geringe verstoring ervaren.

*De beschrijving van de zeven knelpunten in het functioneren van de top als team*

De door ons geformuleerde uitspraken en de door de respondenten gegeven commentaren op de - ook hier opgenomen - 'open vraag' kunnen een beeld geven van wat men onder verschillende knelpunten moet verstaan. De zeven knelpunten worden wederom in volgorde van verstoring gerangschikt.

#### I. De bestuurskracht van de top als team

De volgende uitspraken vormen dit knelpunt:

- het feit dat de top als team slecht tot besluiten komt;
  - gebrek aan slagvaardigheid binnen de top als team wezenlijke problemen aan te pakken;
  - tekortschietende beleidskwaliteiten van de top als team;
  - tekortschietende managementkwaliteiten van de top als team;
  - het feit dat de top als team er slecht toe komt beleidsinitiatieven te nemen;
  - het ontbreken van systematisch en planmatig werken in de top als team.
- Dit knelpunt omvat zowel beleidsverstoringen (geen beleidsinitiatieven, slecht tot besluiten komen) als verstoringen in de beheerssfeer (tekortschietende managementkwaliteiten, niet planmatig werken).

Op de achtergronden van dit knelpunt wordt in de commentaren dieper ingegaan, als men de 'groepscohesie' binnen de top als team als belangrijk knelpunt naar voren brengt. "Hierdoor komt de top als team te gemakkelijk tot een gemeenschappelijk standpunt, waardoor de top zich wel eens wat afsluit voor andere visies, die wellicht op den duur tot betere resultaten kunnen leiden". Het probleem van een dergelijke mechanisme is dat "een dergelijk standpunt van de departementsleiding - een meerder dus - komt en opgevolgd moet worden, waardoor er al snel binnen een heel departement een proces van "gemeenschappelijk verkokerd kijken" kan ontstaan. Anderen wijzen er echter juist op "dat zaken met meer souplesse gerealiseerd zouden kunnen worden door goede teamvorming. Het is nu - aldus een respondent - meer een aanpak van "teamvorming by exception" waardoor de top als team zich te weinig met beleidszaken (d.w.z. continue

en consistente beleidsontwikkeling) bezighoudt en te zeer het accent legt op de follow up van politieke besluiten".

Het organiseren en meer formaliseren van zo'n team lijkt een aantal respondenten gewenst, terwijl anderen er zich fel tegen verzetten!

Andere met betrekking tot dit knelpunt gesignaleerde verstoringen in de beleidssfeer zijn:

- "de coördinatie van het beleid is onmogelijk door de heterogene samenstelling van het departement" (vergelijk paragraaf 3.3, knelpunt 2);
- "er heerst angst voor politieke effecten van te nemen noodzakelijke (impopulaire) maatregelen", waardoor deze niet worden genomen;
- "er speelt een spanning tussen mensen die beleid willen opleggen en mensen die zich meer een spiegel achten van de maatschappelijke sector en dat in beleid tot uitdrukking willen brengen. De uiteindelijk verantwoordelijken kiezen voor de eerste groep, waardoor beleid wordt vertechnocratiseert";
- "de top heeft te weinig kennis van de uitvoeringsproblemen op lagere niveaus, waardoor besluiten worden genomen die niet goed uitvoerbaar zijn".

## II. Greep op beleidseffectiviteit

De uitspraken die met dit knelpunt samenhangen zijn:

- het ontbreken van beleidsevaluatie en technieken daarvoor;
- slecht in kunnen schatten van effecten van beleid;
- een geringe greep op beleidsaanpassingen.

Deze factor heeft betrekking op die uitspraken die duiden op problemen bij de terugvoer in het beleidsbewerkingsproces; alle drie hebben zij betrekking op gebrek aan inzicht en greep op effecten van het door de top als team gevoerde beleid. Bij de commentaren wordt hierover slechts één opmerking geplaatst, namelijk dat "het probleem van schatten van beleidseffecten moeilijk is, doch dat er veel aandacht aan besteed wordt" ..... (4)

## III. Teamgeschillen

- taboes op het onderling ter discussie stellen van beleidseffecten;
- rivaliteit in de werksfeer.

Dit derde knelpunt heeft zowel betrekking op een uitspraak in de beheerssfeer als op een uitspraak in de beleidssfeer. Het aanwezig zijn van onderlinge teamgeschillen zou kunnen duiden op gebrek aan integratief vermogen binnen de top als team.

Een belangrijke vaststelling ten aanzien van dit knelpunt is, dat "er karakter-eigenschappen een belangrijke rol spelen". Als voorbeeld wordt genoemd: "het buitengewone beginselvaste beleid m.b.t. decentralisatie door een bewindsman", "hetgeen weerstanden oproept bij het team".

## IV. Delegatie

De volgende uitspraak stelde dit knelpunt samen:

- te weinig delegatie vanuit het team.

Als commentaar op dit knelpunt vermelden wij de volgende verzuchting:

"Het werken onder te grote druk, de te grote diversiteit in de te behandelen onderwerpen, het teveel ingaan op door derden gestelde prioriteiten en het bijgevolg niet kunnen optreden als kapitein op eigen schip" lijkt veroorzaakt door onvoldoende delegatie. Daarnaast speelt "dat in de dagelijkse praktijk de consequenties moeten worden aanvaard van de eveneens gebrekkig functionerende onderliggende departementale organisatie, waar een te groot gedeelte van de 'productie' wordt (resp. moet worden) geleverd met "kunst en vliegwerk".

#### V. Externe teamcommunicatie

De volgende uitspraken hebben een samenhang met dit knelpunt:

- gebrek aan communicatie tussen de top als team en het maatschappelijk "veld" waar het departement zich op richt;
- gebrek aan communicatie tussen de top als team en politici;
- gebrek aan communicatie tussen de top als team en (de toppen van) andere departementen.

Dit knelpunt wijst op verstoringen in contacten met mensen en/of groepen buiten het departement.

Toch blijkt uit de commentaren dat de storing als gevolg van dit knelpunt eerst optreedt wanneer externe contacten in het departement worden ingebracht. Dan treden er verstoringen op van de volgende aard:

- "door de relatie tussen minister en parlement moet veel te veel tijd worden besteed aan incidenten, kleinigheden en casuïstiek, die voor het beleid als zodanig niet of weinig relevant zijn";
- "het veld wordt verkeerd/te vroeg ingeschakeld door de top; bij het veld wekt dat verwachtingen, die later niet kunnen worden waargemaakt; op het beleidsniveau wekt dat weer demotivatie en/of spanningen in de hand". Daarnaast wordt er (sporadisch) opgemerkt, dat
- "het topteam bang is voor communicatie met de buitenwereld; door niet te praten met de buitenwereld kan je niet verkeerd begrepen worden en hoef je je niet in de keuken te laten kijken".

#### VI. Interne ondersteuning

- onvoldoende mogelijkheden om tegenspel te bieden aan de druk van "onder op";
- gebrek aan medewerkers die een goede probleemformulering geven;
- hoeveelheid beschikbare informatie.

Dit knelpunt heeft betrekking op interne organisatorische aspecten. De ook in de commentaren genoemde verstoringen duiden op verstoringen in de relatie tussen de top en lagere echelons:

- "er is gebrek aan specialistische kennis bij het stellen van prioriteiten"; en er is
- "gebrek aan gedeelde kennis bij het stellen van prioriteiten".

#### VII. De grootte van het team

Het laatste knelpunt wordt door de volgende uitspraak verwoord:

- een te grote omvang van de top als team.
- De kanttekeningen opgesomd bij de 'open vraag' geven daarentegen een onomwonden beeld van de wijze waarop men deze grootte beoordeelt. Weinig komt de grootte van het team zelf aan de orde als wel het "een-

voudig niet bestaan van een top-als-team". Er bestaat geen echte politiek-ambtelijke top voor het gehele departement als team. Een team functioneert er eigenlijk alleen per onderdeel", en dan vooral "een Directeur-Generaal met 'zijn' bewindsman (met de Secretaris-Generaal als staf)" Dergelijke opmerkingen zijn begrijpelijk tegen de achtergrond van een "heterogeniteit van het departement".

Juist omdat er "zeer verschillende en gespecialiseerde taken per Directeur-Generaal zijn "wordt de top-als-team vooral gezocht op niveau van een Directoraat-Generaal."

Tekortkomingen zijn dan "ondeskundig meebeslissen over voor andere departementen zeer relevante zaken; machtsverhoudingen overwinnen, die meestal een blokkade vormt voor vernieuwingen: te weinig echte delegatie naar werk-/adviesgroepen: te veel macht van financiële expertise".

Andere knelpunten - buiten de ordening van de hier aangetroffen zeven - die worden genoemd en die het vermelden waard zijn, zijn:

- "dat het optreden van de top-als team als regel verstoord wordt bij het optreden van een nieuw bewindspersoon. Deze moet zich inleven in het departement en in de departementale taken.

De contactdrempels moeten worden afgebouwd, wederzijds vertrouwen moet zich ontwikkelen. Hiermede is als regel twee jaar gemoeid.

Een achtergrondprobleem is, dat de wijze waarop het Parlement functioneert niet bijdraagt tot de vorming van politici tot (potentiële) bewindslieden";

- "teveel topmensen hebben uitsluitend in de veiligheid van ambtelijke of semi-ambtelijke functies gewerkt"; en

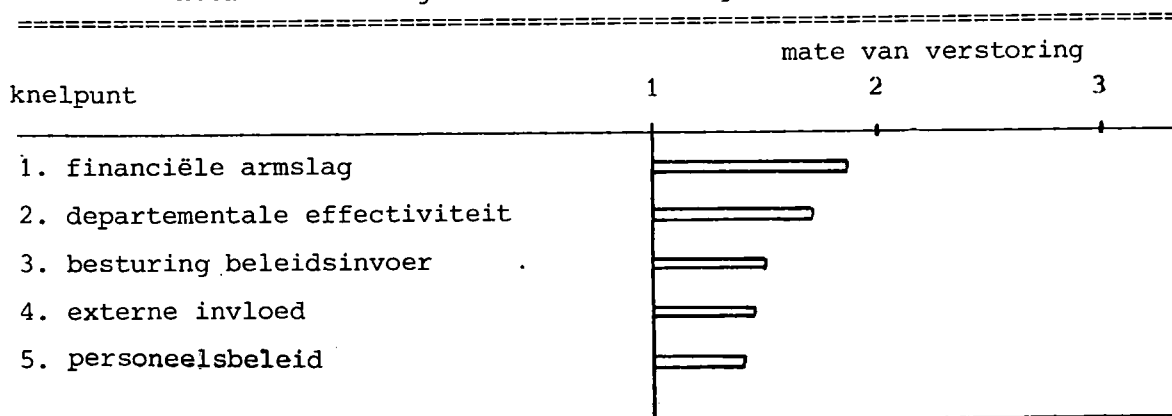
- "een overladen agenda, waardoor een veelvuldige afwezigheid van een bewindspersoon".

### 3.3. Knelpunten in het functioneren van het departement in zijn geheel

In de vragenlijst werden uiteindelijk 35 potentiële verstoringen opgenomen: aan het slot van deze 35 uitspraken hadden de ondervraagden wederom gelegenheid op- of aanmerkingen naar eigen inzichten te plaatsen.

Ten aanzien van het functioneren van het departement in zijn geheel werden in de analyse vijf factoren onderscheiden. In figuur 4 hebben we aangegeven in hoeverre deze knelpunten door de respondenten als verstorend worden ervaren.

figuur 4: knelpunten in het functioneren van het departement in zijn geheel in hun volgorde van verstoring (N = 653)



Uit deze figuur blijkt dat verstoringen vanuit dit gezichtspunt gedeeltelijk een beleids- en gedeeltelijk een beheerskarakter hebben. Van de vijf knelpunten die ten aanzien van het functioneren van de departementale organisatie als geheel naar voren komen wordt de financiële armslag (I) als het grootste knelpunt ervaren. Zowel het gebrek aan financiën als onbevredigende budgetprocedures worden daarbij als verstoring genoemd.

Het tweede knelpunt (II), dat op het niveau van de departementale organisatie onderscheiden wordt heeft een beheerskarakter.

Een derde knelpunt dat een versturende rol speelt heeft betrekking op allerlei kanten van de beleidsinvoer op het departement (III): gebrek aan nieuwe initiatieven, weinig toekomstgericht denken, gebrek aan zicht op maatschappelijke problemen.

Minder verstoringen worden hier ervaren ten aanzien van de externe invloed (IV) en personeelsbeleid (V).

### *De beschrijving van de vijf knelpunten in het departementaal functioneren*

Willen we een meer inhoudelijk beeld hebben van de ten aanzien van het functioneren van het departement geformuleerde knelpunten dan is een bespreking van de met de knelpunten samenhangende uitspraken en commentaren ook hier op zijn plaats.

#### I. Financiële armslag

De twee volgende uitspraken hangen samen met dit knelpunt:

- gebrek aan financiële armslag;
- onbevredigend verlopen van budgetprocedures (verdeling van gelden, financiële planning).

Deze factor heeft een beheerskarakter en wijst zowel naar verstoringen in het verloop van budgetprocedures als naar een discrepantie tussen wat men zich als beleid voorneemt en wat men aan financiële middelen daarvoor in werkelijkheid nodig heeft. Een van de commentaren wijst in dat verband op "het niet gebruiken van cost-benefit analyses" als middel om deze discrepantie op te heffen.

#### II. Departementale effectiviteit

De uitspraken:

- onvoldoende controleren van beleidsuitvoering;
- gebrekkig organisatiebeleid (b.v. geringe of verkeerde investering in ontwikkelingsactiviteiten);
- weinig belangstelling voor de doelmatigheid van beleid;
- niet voldoende bijhouden van technische ontwikkelingen (o.a. automatisering);
- gebrek aan mogelijkheden in personeels- en formatie-beleid (interne mobiliteit/opleidingsfaciliteiten, e.d.).

Dit knelpunt heeft vooral een beheerskarakter. De met dit knelpunt samenhangende uitspraken wijzen op gebreken in, wat men zou kunnen noemen, aandacht voor organisatie-aspecten met het oog op de effectiviteit van de organisatie.



Met name ten aanzien van het gebrekkig organisatiebeleid blijken er verschillende, tegengestelde redeneringen te bestaan.

De ene is "dat het departement te heteroog is" en dat er "een geringe geïntegreerde organisatiestructuur is", waardoor er een "totale beleidsvisie bij het departement als geheel en bij samenhangende onderdelen ontbreekt. Integrale beleidsnota's, die ter goedkeuring aan het parlement kunnen worden aangeboden, worden niet geproduceerd. Korte termijnbeleid overheerst: lange termijnbeleid komt niet voor omdat men de politieke opvolgers niet wil binden".

Een andere gedachte luidt "dat de verschillende door het departement gesteunde activiteiten in onderling verband onweegbaar zijn"; daardoor "wordt het historisch gegroeide evenwicht verstoord". Om deze evenwichts storing tegen te gaan treedt er "ofwel verstarring ofwel de behoefte om beleidsuitgangspunten van een zeer hoog abstractieniveau te hanteren op; dit laatste leidt tot centralistisch denken".

Een derde redenering geeft aan dat "departementale structuren op bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gebouwd en niet op communicatie, tenzij via de top". Te weinig wordt in een departement rekening gehouden met "de verbindingen tussen segmenten", waardoor het kan voorkomen dat "verschillende directies onafhankelijk van elkaar nauw met elkaar verband houdende zaken behandelen". Ook werd er gemeld dat er directe verbandingen niet worden toegelaten, omdat "het bevorderen van praktische samenwerking wordt geremd door de vrees dat men het zicht en de controle op het feitelijk gebeuren zou kunnen verliezen". Dergelijke opvattingen wijzen op een "te sterke onderwaardering van de uitvoerende/ondersteunende functies".

Andere verstoringen die door de ondervraagden worden opgesomd, zijn:

- "onevenwichtigheid in opbouw tussen de verschillende Directoraten-Generaal en de ondoorzichtigheid daardoor ten opzichte van elkaar";
- "te korte kabinetsperiode, die leidt tot geforceerde prestatiedwang, waar studie de voorkeur zou genieten";
- "het niet optimaal gebruiken van technische (b.v. automatiserings) mogelijkheden" en in het verlengde daarvan dat "informatiebeleid en automatiseringsbeleid nagenoeg ontbreekt".

### III. Besturing beleidsinvoer

De volgende vijf factoren stellen dit knelpunt samen:

- veel routine-matig handelen (weinig vernieuwingsdrang);
- de mate waarin nieuwe initiatieven worden genomen;
- te grote interne oriëntatie;
- onvoldoende toerusting om toekomstgericht te denken en te werken;
- gebrek aan zicht op wezenlijke maatschappelijke problemen.

Dit knelpunt heeft vooral betrekking op de invoer-aspecten van het beleidsbewerkingsproces in een departement. Men ervaart weinig toekomstgericht denken, gebrek aan zicht op maatschappelijke problemen, waardoor het aantal nieuwe initiatieven verstorend werkt.

Een belangrijke opmerking in de commentaren ten aanzien van de beleidsinvoer is dat men "wel actief met beleidsontwikkeling, etc. bezig is, doch veelal op korte termijn". Daarnaast ontbreekt het aan "een prioriteitenschema en tijdschema's voor beleidsontwikkeling", terwijl "iedere directie voor zijn eigen standpunt vecht zonder te komen tot een gecoördineerd standpunt, waardoor gecoördineerde beleidsrichtlijnen ontbreken".

Naast een gebrek aan zicht op maatschappelijke problemen ervaart men "het niet onderkennen van maatschappelijke veranderingen" als verstoring; daardoor gaat men teveel "het beleid identificeren met traditionele doelstellingen".

#### IV. Externe invloed

De uitspraken die met dit knelpunt samenhangen zijn:

- het niet willen gebruiken van opgedane ervaringen;
- een te grote invloed van speciale externe belangen(-groepen).

Dit knelpunt heeft hier vooral een beheerskarakter. In de aantekeningen die de ondervraagde ambtenaren ten aanzien van dit knelpunt maken komen de volgende verstoringen naar voren:

- "bijzonder sterke positie van enkele individuen buiten de organisatie in het instrueren of beoordelen van beleid";
- "de invloed van externe adviesorganen";
- "het zijn van een speelbal in de handen van andere Ministeries";
- "te weinig aandacht voor een coördinatie van contacten met andere departementen";
- "grote invloed van pressiegroepen en wel als volgt: deze groepen willen hun belangen op korte termijn verwezenlijkt zien, worden als personeel aangetrokken om eraan vorm te geven, waardoor een korte termijnbeleid van een departement ontstaat".

#### V. Personeelsbeleid

Twee uitspraken:

- het feit dat er teveel mensen zitten op plaatsen waar ze niet horen (o.a. automatisme in bevorderingen);
- te geringe inzet van personeel.

Dit knelpunt heeft een beheerskarakter.

Ten aanzien van personeelsbeleid worden in de verschillende commentaren de volgende verstoringen genoemd:

- "centralistische en starre voorschriften van Binnenlandse Zaken op personeelsbeleid (bijvoorbeeld bij herwaardering van een functie)";
- "het (soms jaren) vast houden van een bevorderingsvoorstel";
- "gebrek aan mogelijkheden voor sabbatical year, her- en bijscholing, management training, etc.".
- "inadequate personeelsformatie (kwantitatief)";
- "slecht personeelsbeleid ondanks sonore agogische terminologie";
- "de moeizame gang van zaken rond een organisatie-formatiewijziging".

Hoewel in vele departementen "Personeel" en "Organisatie" als los van elkaar staande entiteiten gezien worden, worden deze door de respondenten beschouwd als onlosmakelijk met elkaar verbonden, getuige de volgende opsomming:

- "er is onvoldoende kwaliteit aan mankracht voor behandeling van personeelsaangelegenheden (werving en selectie) en aanpassing van de organisatie aan zich wijzigende omstandigheden";
- "er is teveel detailbemoeing door de departementale driehoek";

- "er heerst hier een solide, eerlijke bureaucratie, met onprettige katekretrekjes";

Buiten de ordening van de vijf knelpunten vallen de volgende verstoringen:

- "competentie kwesties";
- "de centrale wetgeving (artikel 208 problematiek) verkleint de departementale speelruimte";
- "de ingevoerde matrixorganisatie, waardoor er meer mensen reactief dan winstactief zijn gaan werken";
- "de bewindsman doet al het werk zelf en kan dus in gelijke mate aan niets voldoende aandacht besteden";
- "de 'waakhond-constructie' (politieke top van wisselende kleur)";
- "positie van belangengroepen (een vijfde macht) en de zogenaamd onafhankelijke (?) deskundigen (een zesde macht) en hun ondoorzichtige lijnen naar de wetgevende en de uitvoerende macht".

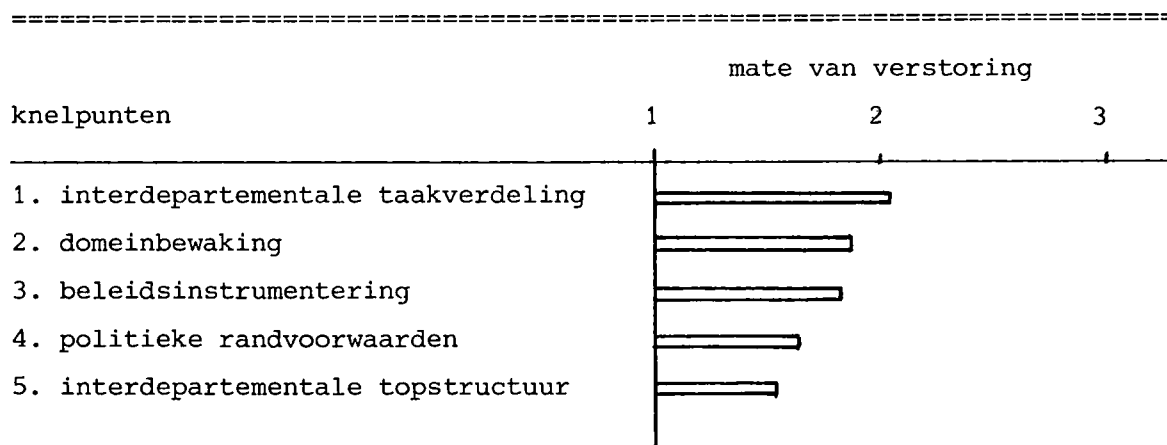
### 3.4. Knelpunten in het functioneren van de interdepartementale verhoudingen

Zoals reeds in de inleiding van dit hoofdstuk gesteld, worden de potentiële verstoringen, die betrekking hebben op interdepartementale verhoudingen ten opzichte van de andere drie gezichtspunten als het meest verstorend ervaren.

Met behulp van de factoranalyse kunnen we laten zien, dat deze mate van verstoring genuanceerd kan worden met behulp van vijf knelpunten.

In figuur 5 hebben we aangegeven hoe de ondervraagde respondenten deze knelpunten beoordelen.

figuur 5: knelpunten in het functioneren van de interdepartementale verhoudingen in volgorde van hun verstoring



Vergelijken we de "thermometerstanden" in deze figuur met die in figuren 2, 3 en 4 dan wordt duidelijk dat het functioneren van de interdepartementale verhoudingen relatief als zeer verstorend wordt ervaren.

De belangrijkste knelpunten hebben meer betrekking op verstoringen met een beheerskarakter dan op beleidsgerichte verstoringen.

De beleidsknelpunten hebben betrekking op de doorvoer en de terugvoer, twee aspecten waaraan op het interdepartementale vlak weinig aandacht

wordt besteed. (\*)

De belangrijkste verstoring vormt de interdepartementale taakverdeling. Opvallend is niet alleen de hoge verstoringgraad die dit knelpunt vertoont (de hoogste van alle 24 die er in het geheel zijn te onderscheiden) maar dat de opvattingen daarover bij de verschillende groepen respondenten identiek zijn. Dit komt in hoofdstuk 4 uitgebreid aan de orde. Wij menen te kunnen constateren dat hiermee een zéér belangrijke verstoringselement is aangegeven, dat door de gehele rijksdienst als zodanig wordt ervaren en gedeeld.

De belangrijkste beleidsverstoring wordt ervaren in de sfeer van de domeinbewaking.

### *De beschrijving van de knelpunten in de interdepartementale verhoudingen*

Aan de hand van de resultaten van de factor-analyse en de commentaren van de ondervraagde ambtenaren kan een inzicht worden gegeven in de inhoud van de verschillende knelpunten.

#### I. Interdepartementale taakverdeling

De uitspraken die een samenhang met dit knelpunt hebben zijn:

- het traag verlopen van de interdepartementale besluitvorming;
- de ondoorzichtigheid van interdepartementale verhoudingen;
- een gebrekkige taakverdeling tussen de eenheden van de rijksdienst;
- de noodzaak zich steeds meer op elkaars beleidsterrein te bewegen.

Zoals wij zojuist stelden vormt dit knelpunt de belangrijkste verstoring: zij heeft een gemengd beleids-/beheerskarakter. Enerzijds handelt zij over de interdepartementale besluitvorming en het komen op elkaars beleidsterrein en anderzijds hekelt zij de taakverdeling tussen departementen en het zicht op interdepartementale verhoudingen.

Een vitaal probleem in de interdepartementale verhoudingen vormt de taakverdeling. Met name het niet functioneren van overleg hierover tussen departementen lijkt in de commentaren van de respondenten een belangrijk verstoringselement. Een uitgangspunt is, dat men in overlegsituaties iets gemeenschappelijks heeft. "Op dit moment" zeggen enige ondervraagden "ontbreekt het bestaan van gemeenschappelijke belangen en taken tussen departementen en worden deze onvoldoende onderkend en onderschreven". Toch overlegt men interdepartementaal, echter niet over wat men gemeenschappelijk heeft, maar over politieke deelbelangen.

Voorname oorzaak van dit partiële overleg zou kunnen zijn, dat "beleidsdoelstellingen (die gelijk zouden kunnen zijn) niet vanuit een totaalvisie worden gemarkeerd". Een andere verklaring zou kunnen zijn, dat de "afweging van belangen (die in veel gevallen door een departement moet geschieden) op een departement zelf niet plaatsvindt en dan vooruit geschoven wordt naar het interdepartementaal overleg".

Door dit bulldozer-effect maakt de afweging plaats voor òf-

- (\*) dit komt ook voort uit de structuuropzet van de interdepartementale overlegstructuur; deze is voornamelijk bedoeld om tussen verschillende departementen beleid voor te bereiden .....

wel pragmatische keuzes: "dergelijk overleg is dan ook vaak zinloos"; ofwel geen keuzes: "vaak is er sprake van interdepartementale besluiteloosheid als gevolg van het zich verstoppen achter gedemocratiseerde overlegsstructuren".

"Het probleem ligt echter", volgens sommige respondenten, "zelden in structuren, meestal in de werkwijze van personen. Gebrekkige training van de deelnemers in besluitvormingsprocessen lijkt het hoofdprobleem". Een voorbeeld hiervan vormt het volgende: "Ambtenaren vereenzelvigen zich bij de start van het overleg veelal met het standpunt, dat hun bewindsman waarschijnlijk zal gaan innemen. Er is dan geen marge meer voor overleg. De problemen worden dan van ambtelijk medewerkersniveau geleidelijk naar ambtelijk topniveau verschoven, om vervolgens op politiek niveau te worden beslist", of juist niet beslist .... Eenmaal werd door een respondent expliciet: "De macht van Binnenlandse Zaken en Financiën met betrekking tot de vaststelling van respectievelijk kwalitatieve en kwantitatieve personeelsformaties" als knelpunt vermeld.

## II. Domeinbewaking

De uitspraken die hier kunnen worden onderscheiden zijn:

- onvoldoende belangstelling om gezamenlijk beleidsinstrumenten te ontwikkelen;
- weerstanden om interdepartementale beleidseffecten ter discussie te stellen;
- in interdepartementaal overleg op departementale strepen staan;
- de wet van "het recht van de sterkste".

Het accent dat bij dit knelpunt - gezien de uitspraken - moet worden gelegd is niet zozeer dat een dergelijke domeinbewaking niet goed zou zijn, als wel dat domeinbewaking in de praktijk overleg verhindert en patstellingen tot stand brengt.

Het knelpunt heeft dan ook betrekking op uitvoer- en terugvoeraspecten van het beleidsbewerkingsproces.

Beide laatste uitspraken worden overigens door een aantal respondenten toegelicht. Zij stellen in het algemeen dat "jonge departementen sterk in het nadeel zijn bij oudere in het interdepartementaal overleg". Een mogelijke achtergrond hiervan zou kunnen zijn, dat oudere departementen veelal meerdere beleidssectoren bestrijken, "waardoor de ambtelijke top vrij breed is, hetgeen in het interdepartementaal overleg een sterke vertegenwoordiging vaak rechtvaardigd".

## III. Interdepartementale beleidsinstrumentering

- het gebrek aan instrumenten om departementen op één lijn te krijgen;
- het gebrek aan instrumenten om (interdepartementaal) naar alternatieve beleidsoplossingen te zoeken;
- onduidelijke verantwoordelijkheden voor het verwerken van gezamenlijke ervaringen ten behoeve van nieuw beleid;
- ontbreken van interdepartementale scheidsrechters.

Dit knelpunt heeft een beleidskarakter en heeft betrekking op uitvoer- en terugvoer-aspecten van het beleidsbewerkingsproces. De verstoring

wijst op het gebrek aan instrumenten om interdepartementaal problemen op te lossen; deze instrumenten behelsen zowel procedures als verantwoordelijkheden als organen.

Een van de belangrijkste opmerkingen behelst de verantwoordelijkheden. "De herschikking op gemeenschappelijke waarden en doelen stukt op politieke en ambtelijke competenties". Een aantal oplossingen voor dit knelpunt worden door de respondenten zelf reeds vermeld. In willekeurige volgorde:

- "het creëren van een mogelijkheid tot het inwinnen van organisatie-c.q. management-adviezen bij interdepartementale structuurproblemen!" (procedure);
- "De minister-president zou in deze meer bevoegdheden moeten krijgen";
- "Er moet meer gedelegeerde bevoegdheid vanuit de Ministerraad aan individuele ministers en hun departementen gegeven worden";
- "Gezien de ongedefinieerde status van coördinerende bewindslieden (b.v. wetenschapsbeleid) is er buitengewoon veel frikteverlies tussen departementen. Het is noodzakelijk, dat coördinerende bewindslieden meer exact van beschreven bevoegdheden worden voorzien";
- "Het lijkt wenselijk, dat de coördinerende bewindslieden onderministers van de Minister-president worden. Momenteel zijn zij namelijk wel belast met coördinatie, maar ons staatsbestel houdt de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid toch bij de eerste bewindslieden. Plaatsing van de coördinerende bewindslieden (onderministers) onder Algemene Zaken zou meer recht doen aan de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de echte ministers. In Nederland is de constructie van onderministers bij Algemene Zaken tot dusver onbekend, maar in tal van andere landen is dat al lang geregeld".

Een ander belangrijk knelpunt betreft de personen in het interdepartementale circuit: "het deskundigheidsniveau van de ambtenaren, die participeren in interdepartementaal overleg is te technisch, waardoor creativiteit ontbreekt. Interdepartementale rapporten zijn dientengevolge visieloos en missen aansluiting op de behoeften".

#### IV. Politieke randvoorwaarden

De uitspraken uit de vragenlijst:

- de rivaliteit tussen bewindslieden;
- de invloed van de politieke samenstelling van regeringen op interdepartementaal overleg.

Dit knelpunt heeft een beheerskarakter en verwijst naar interdepartementale problemen als gevolg van politieke besluiten.

Met name bij interdepartementale geschillen lijken, aldus een respondent "politieke besluiten nodig: deze zijn te gebrekkig in de zin van systematiek, consistentie en duidelijkheid".

#### V. Interdepartementale topstructuur

- het gebrekkig functioneren van ambtelijke voorportalen van de Onderraden;
  - het gebrekkig functioneren van de Onderraden;
  - het inadequaat functioneren van coördinerende bewindslieden.
- Dit knelpunt heeft wederom een beheerskarakter.

Dat het zoeken naar een optimale interdepartementale topstructuur geen éénduidige zaak kan worden, blijkt uit de volgende twee signaleringen: -"coördinatie tussen departementen is dikwijls coördinatie tussen sectoren. Nieuwe ontwikkelingen als volwasseneneducatie en permanente educatie zal sectordoorbrekend werken, wil het niet tot marginaal beleid verworden. In dat verband is het de vraag of de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs voor een integraal onderwijsbeleid, van de Minister van Economische Zaken voor een industrieel innovatiebeleid, van de Minister van Sociale Zaken voor een actief arbeidsmarktbeleid onveranderd kan blijven".

Dat aan de interdepartementale structuur nog haken en ogen zitten blijkt uit het "teveel onder één noemer brengen van uiteenlopende sectoren als maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg onder de schijnbare eenheid "zorg".

Een ander knelpunt is, dat "er een aantal departementen zijn, die sterk verticaal zijn georganiseerd (Justitie, Onderwijs en Buitenlandse Zaken). Bij de aanpak van beleidsproblemen op interdepartementaal niveau, die binnen een of meer departementen meerdere van de "verticale sectoren betreffen, is het buitengewoon moeilijk om tot consistente en goed functionerende beleidsafspraken te komen".

Dan zijn er nog de alledaagse knelpunten, die hier een rol spelen:

- "onnodige conflicten over de vraag welk ambtelijk voorportaal als laatste een bepaalde kwestie moet voorbereiden", en
- "het eenzijdig gebruik van colleges als Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau en ten dele ook de Sociaal Economische Raad door slechts enkele departementen".

In het algemeen worden ten aanzien van de interdepartementale verhoudingen nog twee verstoringen genoemd, die buiten de ordening van de vijf knelpunten vallen:

- "het gebrek aan functie-rotatie tussen departementen", en
- "het volstrekt ontbreken van kostenbesef in de ambtenarij, hetgeen tot uiting komt in lange en grote vergaderingen (eerste een gevolg van het tweede) en grote reislustigheid. Dit laatste wordt verdedigd met het argument van veiligstellen van departementale (deel)belangen in (inter-)nationaal overleg. Nederland is in E.G.-verband berucht om zijn grote delegaties".

### 3.5 Een confrontatie tussen de onderzoeksaspecten en de vierentwintig onderscheiden knelpunten

In paragraaf 2.2. gaven we een samenvattend overzicht van de in dit onderzoek in beschouwing genomen aspecten. In de voorafgaande vier paragrafen werden zoveel mogelijk knelpunten naar hun beheerskarakter en beleidskarakter gecategoriseerd.

Delen we de knelpunten naar gezichtspunt in naar verstoringen met een beleids-, een beheers- en een beleids-/beheerskarakter, dan resulteert tabel 1.

tabel 1: knelpunten in het beleidsproces, beheersproces en beide gesplitst

GEZICHTSHOEK:	eigen functioneren	top als team	departement als geheel	interdepartementale verhoudingen
<b>KNELPUNKTKARAKTER:</b>				
KNELPUNTEN IN BELEIDS- PROCES	.invoer/ doorvoer .uitvoer/ terugvoer	*beleidsontwikkeling *agenda-management *beleidseffecten	*beleidsinvoer  *beleidseffectiviteit	*domeinbewaking *instrumentering *randvoorwaarden *topstructuur
KNELPUNTEN IN BEHEERS- PROCES		*takenpakket *werkomstandigheden	*delegatie *ondersteuning *grootte team *teamcommunicatie	*financiële armslag *effectiviteit *personeelsbeleid
KNELPUNTEN IN BELEIDS- EN BEHEERS- PROCES		*interne oriëntatie *"veld"communicatie	*bestuurskracht *teamgeschillen	*externe invloed *taakverdeling

Voor de precieze knelpuntomschrijvingen verwijzen wij naar de voorafgaande vier paragrafen. Uit de tabel blijkt dat verstoringen met betrekking tot beleid relatief het sterkste worden ervaren vanuit het gezichtspunt van het eigen functioneren (niveau 1), en in het functioneren van interdepartementale verhoudingen (niveau 4). Met betrekking tot de fase in het beleidsproces zijn er eveneens verschillen in zwaartepunten te constateren. Zo vinden we bij niveau 1 twee knelpunten die betrekking hebben op de invoer/doorvoer-fase en één die betrekking heeft op de terugvoer. Op het niveau van top-als-team wordt één terugvoerverstoring gesignaleerd terwijl bij niveau 3 (het departement als geheel) en 4 de nadruk ligt op door- en terugvoer. Beheersverstoringen worden op alle niveaus gesignaleerd, maar vooral op niveau 2 (de top-als-team), waar maar liefst vijf van de zeven knelpunten een managementkarakter hebben.

Vervolgens willen wij stilstaan bij de elementen van besturing, die in 2.2. vermeld staan; kunnen de gevonden knelpunten, zo is onze vraag, ook



naar deze elementen gerangschikt worden?

Uit navolgend overzicht blijkt dat een dergelijke rangschikking moeizaam is. Vooral, omdat de verstoringen niet altijd als óf geheel actie-element óf geheel beeld-element óf geheel instrument-element te bepalen zijn. Er speelt weleens een mengeling van drie elementen in een knelpunt een rol.

In tabel 2 wordt een overzicht gegeven.

tabel 2: knelpunten uitgesplitst naar besturingselementen

GEZICHTSHOEK:	eigen functioneren	top als team	departement als geheel	interdepartementale verhoudingen
<b>BESTURINGSELEMENTEN:</b>				
KNELPUNTEN MET ACTIE-ELEMENTEN (A)	*takenpakket *agenda-management	*beleidseffectiviteit *teamgeschillen *teamcommunicatie	*externe invloed *personeelsbeleid	*domeinbewaking *politieke randvoorwaarden
KNELPUNTEN MET BEELD-ELEMENTEN (B)	*communicatie"veld"			
KNELPUNTEN MET INSTRUMENT-ELEMENTEN (I)	*werkomstandigheden *interne communicatie	*ondersteuning *grootte team *delegatie	*financiële armslag	*instrumentering *topstructuur
B/I	*beleidsontwikkeling			
A/I	*beleidseffecten	*bestuurskracht	*effectiviteit	
A/B/I			*beleidsinvoer	*taakverdeling

Bij dit overzicht willen we aantekenen dat de indeling naar besturings-elementen in een aantal gevallen arbitrair was.

Opvallend is dat alle grootste knelpunten per gezichtspunt verwijzen naar een mengeling van elementen, b.v. knelpunten in de beleidsontwikkeling bij het eigen functioneren verwijzen naar een beeld- en instrumenteringselement.

Houden we rekening met deze kanttekeningen, dan blijken de meeste verstoringen in het eigen functioneren te verwijzen naar knelpunten in de actie- en instrumenteringselementen; knelpunten in de top als team naar actie-elementen (en in mindere mate instrumenterings-elementen); knelpunten in het functioneren van het departement als geheel naar actie-elementen; en knelpunten in de interdepartementale verhoudingen evenredig naar actie- en instrumenteringselementen.

### 3.6. Slotopmerkingen

We hebben in de voorafgaande paragrafen zoveel mogelijk de respondenten aan het woord gelaten aan de hand van de in de factor-analyse onderscheiden knelpunten; in deze paragraaf zullen we trachten soms tegen-gestelde opmerkingen in een samenvattend kader te plaatsen.

Een eerste belangrijke lijn, die met name in de antwoorden op de 'open vragen' te vinden is, is de volgende. Er lijken voortdurend twee vragen aan de orde te zijn. Enerzijds lijkt men zich af te vragen: hoe plaats je oplossingen van knelpunten binnen de bestaande orde, terwijl er anderzijds door verscheidene mensen op gewezen wordt, dat het inspelen op maatschappelijke veranderingen een wezenlijke wijziging inhoudt van de huidige departementale/interdepartementale structuur.

Aan de ene kant staan de mensen die zeggen: we hebben een bureaucratische organisatievorm en leven daarmee. Voor hen is duidelijk waar het over gaat en wie iets zeggen moet over welke onderwerpen.

Aan de andere kant staan de mensen, die de legitimiteit en de houdbaarheid van de hiërarchie aanvechten en die zich steeds weer opnieuw gesteld zien voor het dilemma: moeten we uitgaan van een vooraf vast te stellen resultaat of moeten we naar een resultaat toewerken, en is dat dan nog mogelijk in de bestaande departementale structuur?

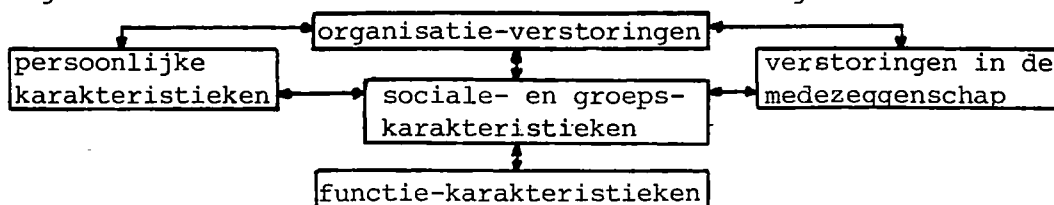
De eerste groep zal het vooraf vast te stellen resultaat als uitgangspunt nemen; een bijstelling van de bestaande structuren is naar hun mening soms wel wenselijk, echter het zoeken naar wegen om tot fundamentele organisatorische veranderingen te komen is niet aan de orde.

De tweede groep mensen zal echter naar de laatste mening tenderen. Er zou zo is hun redenering, ook lager in de organisatie verstrekkende beleidszaken ter discussie gesteld moeten worden; er zou geen embargo op bepaalde onderwerpen gelegd moeten worden.

Een uitvloeisel van een dergelijk standpunt is ongetwijfeld, dat er binnen het ambtenarenapparaat een meer fundamentele discussie plaats moet vinden over het huidige (bureaucratische) functioneren.

Ook bij het genereren van richtingen waarin oplossingen kunnen worden gezocht (hoofdstuk 5) zullen we zien dat deze twee verschillende invalshoeken expliciet naar voren komen.

Een tweede lijn betreft het belang van karaktertrekken. In verschillende opmerkingen wordt gewezen op het belang van deze karaktertrekken, vooral op het niveau van de top-als-team. Eerder stelden wij, dat over dergelijke karakteristieken in dit onderzoek geen kwantitatieve gegevens zijn verzameld. Toch wordt er door menig respondent een verband gelegd tussen individuele groeps- en functie-karakteristieken en knelpunten. Deze suggestie sluit aan op de bevindingen die Brevoord/Van Dongen/Maas deden in het kader van een COB/SER-onderzoek. In hun onderzoek troffen zij een verband aan tussen indicatoren van de volgende karakteristieken:



Uit deze aangetroffen verbanden ontwikkelden de auteurs de navolgende redenering, die voor dit onderzoek van belang is; de omvang van de verstoringen kan slechts dan verminderd worden, indien men ook niet-technische aspecten -in casu sociale variabelen- mede in beschouwing neemt en op hun veranderingspotentie beschouwt. Vaak worden knelpunten niet wezenlijk opgelost, omdat de oplossingen uitsluitend in de technische sfeer gezocht worden.

Uit het model blijkt, dat men natuurlijk kan trachten de knelpunten in de technische sfeer op te lossen, maar dat het meer voor de hand ligt, de aandacht te richten op sociale en groepsvariabelen, met name de groepscohesie: dat is immers de centrale variabele in het model.

Verschillende antwoorden suggereren, dat het binnen de departementen als een probleem wordt ervaren met verschillen in opvattingen om te gaan en te leven. Velen zouden deze verschillen geëlimineerd willen zien. Wij gaan er daarentegen vanuit, dat functionele conflicten in sociale systemen zinvol zijn. Immers mede door functionele conflicten is groei en ontwikkeling van de betrokkenen in een organisatie mogelijk. Het zou dan ook de voorkeur verdienen mensen te leren leven met deze tegenstelling. Er zou derhalve in een departement meer aandacht besteed moeten worden aan collegiaal besturen, aan groeps-team-ontwikkeling; juist om mensen te leren met tegenstellingen om te gaan; een dergelijke ontwikkeling zou niet alleen op of tussen hogere echelons in gang gezet moeten worden.

Een derde lijn geeft antwoord op een belangrijke vraag die de Commissie aan de onderzoekers van de Interfaculteit stelde, namelijk het bepalen van de effectiviteit van het stuurvermogen van het centrale bestuursapparaat.

Wij tekenden aan, dat een dergelijk onderzoek naar de effectiviteit in de gegeven omstandigheden moeizaam zal kunnen geschieden, omdat het afhankelijk is van de verschillende doelstellingen, die de individuen ten aanzien van deze sturing hebben. Wij veronderstellen, dat deze doelstellingen van individu tot individu nog wel eens kunnen verschillen.

Uit de commentaren van de ondervraagde ambtenaren komt met betrekking tot dit onderwerp een opvallend gegeven naar voren, dat in een effectiviteitsdiscussie centraal zou moeten staan.

Vele malen troffen wij suggesties aan in de trant van: de minister of de SG of de DG moet ...". Het volgen van een dergelijke redenering is direct verbonden met de realiteit van alledag op de verschillende departementen, waar een politiek-ambtelijke top ideeën heeft, die door medewerkers nader moeten worden uitgewerkt.

Er worden door velen voorbeelden genoemd van een dergelijke 'top-down' benadering, waarin van de top verwacht wordt, dat het startschot voor ideeën geeft.

Uit verschillende antwoorden blijkt echter in de praktijk daarnaast een heel ander mechanisme te spelen; veel initiatieven komen juist van medewerkers in de organisatie, die hun ideeën zien afgestopt op een hoger niveau. De rol van de top is er dan juist een van tegenhouden/afhouden/ophouden in plaats van institutionaliseren en stimuleren. Dit mechanisme is natuurlijk nauw verbonden en uitvloeisel van het democratische stuursysteem, zoals dat tot op heden vorm is gegeven in Nederland.

Uit de suggesties van de ondervraagden blijkt, dat dergelijke mechanismen op zichzelf er vervolgens toe bijdragen dat er vrijwel niets gebeurt. Met een voorbeeld kan dit verduidelijkt worden. Bij velen is een uitgangspunt dat het team van politiek-ambtelijke top departementaal beleid moet coördineren; daartoe worden flinke stapels dossiers naar het team gestuurd. Het team gaat in veel gevallen de dossiers en andere informatie die het ad hoc bereikt verwerken, zodat er aan beleid vervolgens niet veel aandacht kan worden besteed, of het moet ad hoc zijn, in klein teamverband (een Directeur-Generaal met zijn bewindsman), of welke vormen daarvoor kiest.

Wij pleiten ervoor dat deze mechanismen zelf meer onderwerp van discussie worden, zodat betrokkenen zelf verschillende mogelijkheden ontwikkelen -om bijvoorbeeld beleid te voeren-.

Op dit moment liggen dergelijke mechanismen, zo lijkt het tenminste, echter als een onzichtbare filter over de mensen heen, zodat welhaast gesproken kan worden van een systematiek, die vooraf paal en perk stelt aan het besturen, het genereren van ideeën, het werken op en met een departement en zo verder.

### 3.7. Noten

- (1) In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de in het onderzoek gehanteerde schalen. Bij de constructie daarvan maakten wij gebruik van een analysetechniek die ons in staat stelde bij een groot aantal respondenten de samenhang tussen de verschillende scores 1, 2 en 3 op de verschillende verstoringen te ontdekken. Met behulp van deze techniek kunnen we vaststellen welke onderliggende variabelen de meetresultaten in eerste instantie bepalen. Zo'n onderliggende variabele duiden we aan met factor; hiernaar wordt deze techniek ook factoranalyse genoemd.(normal varimax). Met behulp van deze analysetechniek kan het aantal vragen waarmee wordt gewerkt teruggebracht worden, zonder verlies aan informatie. Elke factor is door de onderzoekers benoemd, alnaargelang de verstoringen, die op de betreffende factor laden.
- (2) In het vervolg van deze paragraaf is de aanduiding van een knelpunt de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Deze naamsaanduiding is direct gerelateerd aan de inhoud van een factor.
- (3) Zie hiervoor. H. van Dongen:"de wet van de verschuivende probleemstelling, een probleem van machtsbases", M & O,4, 1979, blz. 339-349.
- (4) Zie ook commentaar bij het eerste knelpunt van het vorige gezichtspunt.

## IV. Onderzoeksresultaten

### 4.0. Inleiding

In hoofdstuk 3 hebben we de onderscheiden knelpunten toegelicht en van het commentaar door de respondenten voorzien. We zijn daarbij nog niet ingegaan op de locatie van de verstoringen, met andere woorden door wie bepaalde knelpunten als verstorend worden beoordeeld.

Daarnaast veronderstellen we dat de knelpunten onderling verband met elkaar vertonen; eveneens veronderstellen we dat er per gezichtspunt eventuele verbanden tussen de achtergrondkenmerken kunnen worden aangetoond. Hierop gaan we in dit hoofdstuk nader in.

De indeling van dit hoofdstuk volgt de vier stadia die wij in het onderzoek hebben doorlopen.

In eerste instantie hebben we getracht het aantal knelpunten verder terug te brengen tot een hanteerbaar aantal. (4.1.)

Met behulp van een (factor)analyse werden de 24 knelpunten daartoe terug gebracht tot een viertal tweede-orde knelpunten: deze duiden we in het vervolg aan als dimensies.

In tweede instantie waren wij geïnteresseerd in het zoeken naar een onderliggende structuur, die als "optimal fit" voor deze gegevens zou gelden. Met behulp van de zogenaamde Constraint analyse (C-analyse) waren wij in staat te bepalen welke dimensies in deze vragenlijst uiteindelijk een rol speelden en welke de samenhang was tussen deze dimensies.

In derde instantie trachten we op het niveau van de 24 (eerste-orde) knelpunten een (verfijnd) beeld te krijgen van de locatie van deze knelpunten. Daartoe werd voor de verschillende achtergronden, die in de enquête werden gevraagd per knelpunt de mate van verstoring berekend. (4.3.)

In vierde instantie gaan we (weer op tweede-orde niveau) in op (globale) verschillen in het ervaren van verstoringen door ambtenaren met verschillende achtergronden.

Deze vierde stap in deze zoekprocedure omvatte de resultaten van een aantal variantie-analyses. Door middel van deze analyse-techniek kunnen we de samenhang tussen een aantal grootheden bepalen en nagaan of verschillende situaties ook verschillen in scores op deze grootheden te zien geven, die significant -van betekenis- zijn. Bij het zoeken naar een samenhang tussen de achtergrondkenmerken en de onderscheiden verstoringen dimensies werd van deze analysetechniek gebruik gemaakt. (4.3.)

#### 4.1. Een tweede verdichting van het aantal knelpunten

In hoofdstuk 3 zijn de resultaten gepresenteerd van een aantal (eerste) analyses op het materiaal. Verdeeld over vier gezichtspunten konden we 24 "onderliggende" knelpunten identificeren. In het vervolg noemen we deze 24 eerste-orde knelpunten, daarmee aangevend dat deze een eerste reductie (verdichting) van het totale uitspraken-materiaal vormen.

In onze ogen was het belangrijk op zoek te gaan naar relaties tussen deze 24 knelpunten. Zo een groot aantal knelpunten is echter zonder nadere ordening moeilijk hanteerbaar. Om nu te bepalen of er verbanden te vinden zijn tussen de onderkende eerste-orde knelpunten onderling en om na te gaan welke knelpunten die verbanden in sterke mate bepalen is een tweede-orde analyse verricht.

In deze tweede-orde analyse kwamen vier dimensies naar voren (1), die als volgt kunnen worden omschreven:

##### I. Interdepartementale Coördinatie

- interdepartementale taakverdeling
- domeinbewaking
- beleidsinstrumentering
- politieke randvoorwaarden
- interdepartementale topstructuur

##### II. Departementale Organisatie

- personeelsbeleid
- departementale effectiviteit
- interne ondersteuning
- besturing van de beleidsinvoer
- greep op beleidseffectiviteit

##### III. Managementteam

- bestuurskracht top als team
- delegatie team
- onderlinge teamgeschillen

##### IV. Individuele taak

- gebreken in beleidsontwikkeling
- contrôle op beleidseffecten
- agenda-management
- takenpakket

Uit deze analyse komt naar voren dat de vier dimensies die kunnen worden onderscheiden bijna geheel de afzonderlijke knelpunten vanuit de vier gezichtspunten omvatten.

De dimensies I en IV omvatten in zijn geheel de knelpunten die vanuit gezichtspunten I en IV werden vermeld. De dimensies III en II zijn iets meer geprononceerd dan op eerste-orde niveau; er is bij deze tweede-orde analyse sprake van een "zuivere" management- en een "zuivere" organisatie dimensie.

Wij concluderen dat de vier dimensies scherper corresponderen met de referentiepunten van waaruit wij naar verstoringen vroegen dan in hoofdstuk 3.

4.2. Op zoek naar een onderliggende structuur tussen de vier onderscheiden dimensies

In een volgend stadium van onze analyse hebben we getracht ten aanzien van de dimensies en de relaties tussen deze dimensies een achterliggende structuur te identificeren; wij waren geïnteresseerd te weten te komen of en welke verbanden er tussen de vier dimensies onderling bestaan. Wij veronderstellen dat de verbanden tussen deze dimensies complex van aard zijn; immers het ervaren van knelpunten in het eigen functioneren kan nauw samenhangen met het ervaren van knelpunten in het functioneren van de top als team en zo verder.

Het doel van de C-analyse-methode (2), die wij hier gebruikten, is in de resultaten een structuur te herkennen.

Uitgangspunt daarbij zijn de geclassificeerde gegevens van alle in ons onderzoek betrokken 653 respondenten op de vier onderscheiden dimensies (tabel 1). Uit deze classificatie blijkt dat de verschillen tussen de frequenties vrij geprononceerd zijn.

tabel 1: waargenomen classificatie van 653 mensen met betrekking tot

- |                              |                |                     |
|------------------------------|----------------|---------------------|
| 1. coördinatie-dimensie      | (1= verstoring | 0= geen verstoring) |
| 2. organisatie-dimensie      | "              | "                   |
| 3. management-dimensie       | "              | "                   |
| 4. individuele taak-dimensie | "              | "                   |

R ( $X_1, X_2, X_3, X_4$ ) geeft de mogelijke frequenties weer en

F ( $X_1, X_2, X_3, X_4$ ) de waargenomen frequenties.

---



---

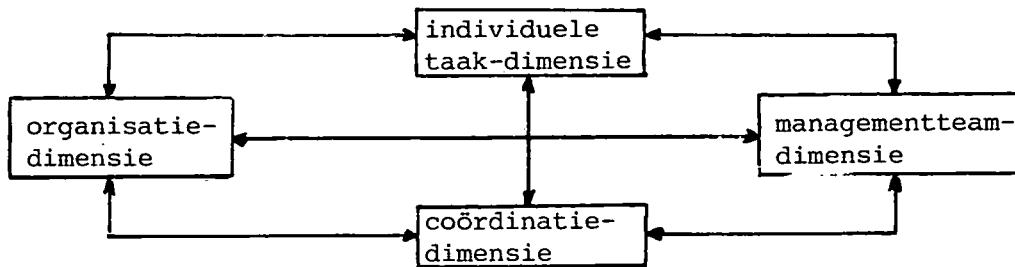
R ( $X_1, X_2, X_3, X_4$ )	F ( $X_1, X_2, X_3, X_4$ )
0 0 0 0	194 (ervaren geen dimensies als verstoring)
0 0 0 1	36 ( " één dimensie " " )
0 0 1 0	27 etc.
0 0 1 1	9
0 1 0 0	18
0 1 0 1	13
0 1 1 0	18
0 1 1 1	22
1 0 0 0	31
1 0 0 1	22
1 0 1 0	24
1 0 1 1	19
1 1 0 0	19
1 1 0 1	31
1 1 1 0	28
1 1 1 1	142 (ervaren alle dimensies als verstoring)

---



---

Uit de analyses, die in bijlage V staan beschreven blijkt dat de relaties tussen de dimensies als volgt moeten worden weergegeven:



Er blijkt een complex verband te bestaan tussen de vier in de analyses onderscheiden dimensies; het ervaren van verstoringen op individueel taakniveau houdt verband met het ervaren van verstoringen ten aanzien van het team en zo verder.

Onze veronderstelling dat er een complex verband tussen deze dimensies bestaat wordt daarmee bevestigd.

Met een dergelijk complex verband dient men echter bij het oplossen van deze knelpunten de grootst mogelijke voorzichtigheid te betrachten.

Men zal geneigd zijn de interdepartementale coördinatie - als de grootste verstoring - als geïsoleerde entiteit aan te pakken, teneinde knelpunten op dat vlak te minimaliseren.

Immers als men interdepartementaal de taken heeft verdeeld, zal het managementteam van de departementale top beter functioneren, zullen organisatie-aspecten (bijvoorbeeld de financiële armslag) van ieder departement wellicht duidelijker komen te liggen en zullen op individueel niveau de taken beter afgebakend kunnen worden.

Een dergelijke redenering is gezien de hiervoor geschetste verbanden verleidelijk, doch gaat voorbij aan eventuele condities, waaronder de aanpak van dergelijke knelpunten de grootste therapeutische werking hebben.

Wij willen er dan ook op wijzen dat om daadwerkelijk gebruik te maken van de resultaten van het onderzoek een strategie ontwikkeld moet worden, teneinde de therapie (interventies of veranderingsprocessen) op een verantwoorde wijze te laten plaatsvinden om geen onnodige nieuwe verstoringen in het leven te roepen.



### 4.3. De knelpunten gerelateerd aan achtergrondkenmerken

Uitgaande van een complex verband van de knelpunten vanuit de vier gezichtspunten willen we trachten inzicht te krijgen in de locatie van bepaalde knelpunten. We richten ons daartoe op de eerste-orde knelpunten, zoals we deze noemden in het vorige hoofdstuk.

Met behulp van deze aanzienlijk kortere lijst van samengestelde verstoringen kunnen op eenvoudige wijze gelocaliseerd en nader uitgediept worden door wie bepaalde knelpunten als verstoringen worden ervaren.

Daartoe wordt voor de verschillende achtergrondkenmerken, die in de enquête werden gevraagd per knelpunt de mate van verstoring berekend: aan de hand van deze scores kan men te weten komen of bijvoorbeeld jonge respondenten knelpunten als meer verstorend beoordelen dan oudere proefpersonen en in hoeverre deze scores afwijken van de gemiddelde mate van verstoring per knelpunt.

Zodoende kunnen de knelpunten gebruikt worden om te bepalen of verschillen in perceptie van verstoringen van structurele aard zijn (afhankelijk van positie in de hiërarchie en aard van de functie), van culturele aard (afhankelijk van opleiding, politieke kleur), dan wel van een combinatie van beiden is. (departement, leeftijd).

In het vervolg zullen we per gezichtspunt de resultaten van twee analyses presenteren. Allereerst geven we met behulp van de achtergrondkenmerken een (verfijnd) beeld van de locatie der verstoringen; vervolgens wordt per gezichtspunt ingegaan op de verschillen in verstoringen tussen ambtenaren met verschillende achtergronden.

#### 4.3.1. Knelpunten in het eigen functioneren

##### *Afhankelijk van positie*

tabel 1: percepties van knelpunten door ondervraagde ambtenaren (N = 653)  
uitgesplitst naar hun positie

naam factor	knelpunten	
	lager dan gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. contrôle op beleidseffecten	hoofden * (N= 180 )	SG en DG's
2. takenpakket	medewerkers (N= 151 )	directeuren
3. gebreken in beleidsontwikkeling	directeuren (N= 254 )	medewerkers
4. agenda-management	directeuren	medewerkers
5. werkomstandigheden	SG en DG's (N= 55 )	hoofden
6. communicatie politieke veld		SG en DG's
7. interne oriëntatie	SG en DG's	hoofden

Door de ambtelijke top (N = 337 ) worden bij het eigen functioneren vooral het takenpakket en het gebrek aan contrôle op beleidseffecten als een knelpunt beschouwd. Lagere echelons (N = 316 ) in de organisatie daarentegen beschouwen gebreken in de beleidsontwikkeling en het agenda-management als een knelpunt. Dat de Secretarissen-Generaal en de Directeuren-Generaal vooral politieke contacten als knelpunt beoordelen baart opzien, temeer daar zij de contacten met het politieke veld vanuit de departementen vorm geven of althans gestalte moeten geven; helaas blijkt uit de gegevens niet (zie vorig hoofdstuk) of het een tekort of juist teveel aan contacten is dat storend werkt.

\* in de navolgende tabellen worden alleen afwijkingen van het gemiddelde die van betekenis zijn gemeld; daar waar geen vermelding staat beschouwt men het knelpunt over alle groeperingen even veel of weinig als verstoring. Onder het gemiddelde wordt hier steeds verstaan de scores zoals deze in figuren 2, 3, 4 en 5 in hoofdstuk 3 werden opgegeven, berekend over de totale populatie (N = 653).

*Afhankelijk van de aard van de functie.*

tabel 2: percepties van knelpunten (hoger dan gemiddelde) door ambtelijke top en medewerkers naar de aard van hun functie

Naam factor	Aard van de functie	
	Ambtelijke top	Medewerkers
1. contrôle op beleidseffecten	beleids- en beheerskarakter	
2. takenpakket	beleids- en beheerskarakter	
3. gebreken in beleidsontwikkeling		beleidskarakter
4. agenda-management	beleids- en beheerskarakter	
5. werkomstandigheden		
6. communicatie met politieke veld		
7. interne oriëntatie		

In tabel 2 hebben we al naar gelang de aard van de functie (een beleidskarakter, een beheerskarakter of beiden) vermeld welke knelpunten de ambtelijke top en de medewerkers ervaren.

Uit de gegevens blijkt dat vooral medewerkers die een functie in de beleidssfeer hebben, knelpunten ervaren in het eigen functioneren; bij de ambtelijke top daarentegen zijn het juist de respondenten met een functie in zowel de beheers- als de beleidssfeer, die hier relatief veel knelpunten ervaren. In de volgende paragrafen zullen we het hier geschetste patroon meerdere malen terugvinden.

*Afhankelijk van de politieke kleur*

De vorm waarin wij de gegevens ten aanzien van dit aspect publiceren verschilt enigszins van de twee voorafgaande tabellen; dit vanwege de "geladenheid" van het onderwerp politieke kleur van ambtenaren en vanwege de grove categorieën die wij (noodgedwongen) hanteren om deze politieke voorkeur van respondenten te weten te komen. Terecht werd er door ondervraagden op deze categorisering gefoeterd, maar de onderzoekers hebben niet de intentie gehad een verkapt "politiek antecedenten" onderzoek te plegen, hetgeen gebeurd zou zijn als wij gevraagd hadden de voorkeur voor

een politieke partij kenbaar te maken.

Wij waren in onze analyses vooral geïnteresseerd in globale combinaties; welke knelpunten worden bijvoorbeeld door "progressieven" als een ernstige verstoring ervaren en door "confessionelen" als geringe en door "liberalen" als weinig verstoring; met andere woorden in welke mate ervaren mensen met een andere politieke achtergrond knelpunten verschillend.

Bij de presentatie van de gegevens wordt hier naar toe gewerkt.

tabel 3: percepties van knelpunten door respondenten met een verschillende politieke achtergrond

Naam factoren	beoordeling knelpunt als		
	lager dan gemiddelde	rond het gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. contrôle op beleidseffecten	confessionelen	progressieven	liberalen
2. takenpakket	confessionelen	progressieven	liberalen
3. gebreken in beleidsontwikkeling	confessionelen	liberalen	progressieven
4. agenda-management	liberalen	confessionelen	progressieven
5. werkomstandigheden	liberalen	confessionelen	progressieven
6. communicatie politieke veld	liberalen	confessionelen	progressieven
7. interne oriëntatie	confessionelen	progressieven	liberalen

Uit deze tabel 3 concluderen wij dat "progressieven" en "liberalen" relatief veel knelpunten in het eigen functioneren ervaren en dat "confessionelen" relatief weinig knelpunten als verstoring lijken te ervaren. "Liberalen" ervaren knelpunten met een beheerskarakter als een verstoring, "progressieven" beoordelen juist knelpunten met een beleidskarakter als een verstoring. (zie 3.5).

"Confessionelen" lijken nog de meeste verstoringen in hun eigen functioneren te ervaren ten aanzien van de werkomstandigheden en de communicatie met het politieke veld.

#### *Afhankelijk van de departementale sector*

Bij de presentatie van de gegevens per departement is door ons de grootst mogelijke voorzichtigheid in acht genomen. De departementen afzonderlijk zijn niet herkenbaar; de weergave van de resultaten is per beleidssector waarbij wordt verstaan onder:

- bestuurlijke beleidssector : Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie

- buitenlandse beleidssector : Buitenlandse Zaken en Defensie
- financieel-economische beleidssector : Financiën, Economische Zaken en Landbouw
- welzijnssector : C.R.M. en Onderwijs & Wetenschappen
- verzorging-beleidssector : Volksgezondheid & Milieuhygiëne en Sociale Zaken
- ruimtelijke beleidssector : Volkshuisvesting en Verkeer & Waterstaat

In de analyses ten aanzien van dit aspect zijn alleen die ondervraagde ambtenaren opgenomen, die op een hiërarchies niveau van directeur of hoger werkzaam zijn (N = 377). Deze doorsnede is gemaakt, omdat wij slechts van vier departementen ook de lagere echelons hadden ondervraagd, hetgeen een vergelijking weinig betrouwbaar maakt.

tabel 4: Percepties van knelpunten door ondervraagden in verschillende departementale beleidssectoren

naam factor	Beleidssector ervaart knelpunt als	
	lager dan gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. contrôle op beleidseffecten	Bestuurlijk/Economisch	Ruimtelijk/Welzijns/Zorg
2. takenpakket	Bestuurlijk	Ruimtelijk/Welzijns
3. gebreken in beleidsontwikkeling	Buitenlands/Economisch	Ruimtelijk
4. agenda-management	-	-
5. werkomstandigheden	Ruimtelijk/Bestuurlijk	Zorg
6. communicatie politieke veld	Welzijns	Bestuurlijk/Zorg
7. interne oriëntatie	Buitenlands/Economisch	-

Uit deze tabel blijkt dat met name top-ambtenaren op departementen in de ruimtelijke- en de verzorgingssector knelpunten in hun eigen functioneren ervaren. Contrôle op beleidseffecten en het takenpakket worden tevens in departementen in de welzijnssector als knelpunt beoordeeld. Departementen in de bestuurlijke- en financieel-economische beleidssector ervaren relatief weinig knelpunten in hun eigen functioneren.

#### *Afhankelijk van leeftijd*

Een ander aspect dat het ervaren van knelpunten wellicht beïnvloed is de leeftijd. In onze analyses vergeleken we de ondervraagde ambtenaren op ambtelijk top- en medewerkers-niveau afzonderlijk. Met name waren wij geïnteresseerd te weten te komen of er op beide ni-

veaux verschillen bestonden in perceptie van knelpunten tussen jongere en oudere ambtenaren. Om redenen van statistische aard hebben wij als jongeren iedereen jonger dan 45 jaar aangemerkt. (3)

tabel 5: percepties van knelpunten door ondervraagden van verschillende leeftijd

naam factor	knelpunt lager dan gemiddelde	knelpunt hoger dan gemiddelde
1. controle op beleidseffecten		
2. takenpakket	oudere medewerkers	
3. gebreken in beleidsontwikkeling		oudere medewerkers
4. agenda-management	oudere ambtelijke top	oudere medewerkers
5. werkomstandigheden	oudere ambtelijke top	oudere medewerkers
6. communicatie politieke veld		
7. interne oriëntatie		

Knelpunten in het eigen functioneren worden vooral ervaren door medewerkers ouder dan 45 jaar (N = 142). Slechts ten aanzien van het takenpakket ervaren zij beduidend minder knelpunten dan de andere groeperingen. De ambtelijke top jonger dan 45 jaar (N = 96) en de jongere medewerkers (N = 174) ervaren relatief weinig verstoringen in het eigen functioneren. De ambtelijke top ouder dan 45 jaar (N = 214) ervaart de minste verstoringen in het eigen functioneren.

*Verband tussen knelpunten in het eigen functioneren en achtergrondkenmerken*

Men zou zich kunnen voorstellen, dat grote verstoringen in het takenpakket worden gevonden bij bijvoorbeeld de categorie medewerkers, die jonger zijn dan 45 jaar en die een middelbare opleiding hebben. Deze vraag naar verbanden tussen de verschillende achtergrondkenmerken is met betrekking tot het eigen functioneren nog niet aan de orde geweest. In een poging verbanden als de bovenstaande te genereren hebben wij een aantal globale analyses verricht op tweede-orde niveau. De resultaten van deze analyses worden in deze en de volgende paragrafen als afsluiting per gezichtspunt kort besproken. Een meer uitgebreid verslag van deze analyses is opgenomen in bijlage VI.

Op de vraag welke mensen meer verstoringen in de individuele taakvervulling ervaren blijkt niet één categorie mensen aanwijsbaar; zo zijn mensen

die verstoringen ervaren niet alleen te benoemen als "de progressieven". Er is sprake van een interactie tussen de vier in het onderzoek betrokken achtergrondkenmerken, functie, politieke voorkeur, leeftijd en opleiding, waardoor een vrij complex beeld ontstaat. (4)

In navolging van Brevoord/Maas/Van Dongen (5) kunnen we een dergelijke complexe relaties beschouwen als een symmetrische eigenschap van de achtergrondkenmerken. Dat wil zeggen dat iedere combinatie van twee kenmerken afzonderlijk kan worden uitgezet voor de verschillende condities van een derde en een vierde kenmerk.

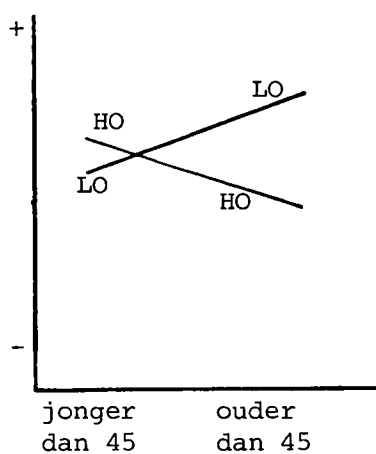
Wij geven in figuren 1, 2, 3 en 4 de mate weer waarin men verstoringen in de individuele taakvervulling ervaart voor de verschillende achtergrondkenmerken. (N = 512).

Een in deze figuren opgenomen + teken duidt erop dat men meer dan gemiddeld verstoringen ervaart; een - teken verwijst ernaar dat men minder dan gemiddeld verstoringen beleeft.

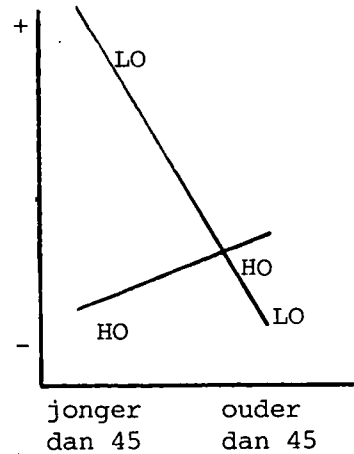
Om redenen van eenvoud worden steeds twee groeperingen met elkaar vergeleken:

- medewerkers tegenover topfunctionarissen;
- "liberalen" en "confessionelen" tegenover "progressieven";
- mensen met een niet-universitaire (lagere) opleiding (LO) tegenover mensen met een universitaire (hogere) opleiding. (HO)

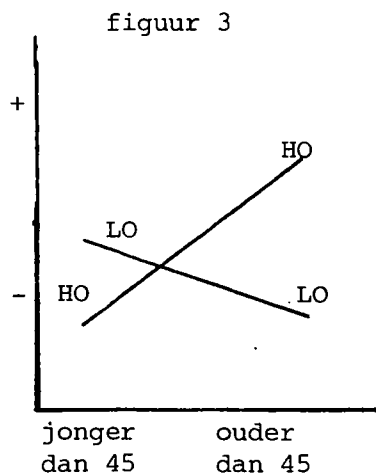
verstoringen in de individuele taakvervulling:



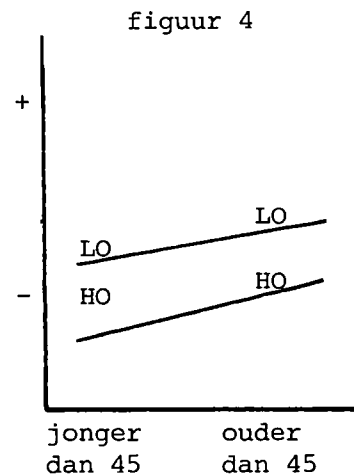
topfunctionarissen progressief



topfunctionarissen confessioneel/liberaal



medewerker progressief



medewerker confessioneel/liberaal

Uit deze figuren leiden wij af dat men in afnemende mate meer dan gemiddeld verstoringen ervaart naarmate men zich meer onder de volgende condities bevindt:

- medewerker	EN	lib./conf.	EN	lagere opleiding	EN	jonger dan 45 jr	↑ + Δ toename van ervaren aantal versto- ringen in indi- viduele taakver- vulling.
- "	-	progr.	-	hogere	"	ouder	
- top	-	"	-	lagere	"	"	
- "	-	"	-	"	"	"	
- "	-	"	-	"	"	jonger	
- medewerker	-	lib./conf.	-	"	"	ouder	
- "	-	progr.	-	"	"	jonger	
- "	-	lib./conf.	-	"	"	"	
top	-	"	-	hogere	"	ouder	
- medewerker	-	"	-	"	"	"	
- top	-	progr.	-	"	"	"	
- medewerker	-	"	-	lagere	"	"	
- "	-	"	-	"	"	jonger	
- "	-	"	-	"	"	ouder	
- top	-	lib./conf.	-	"	"	"	
- "	-	"	-	hogere	"	jonger	

Tevens valt uit deze resultaten af te leiden dat het met name bijvoorbeeld niet alleen "de medewerkers" zijn die veel verstoringen ervaren; er is sprake van een geschakeerd gezelschap (in onze termen: een heterogene populatie).

Omdat het daarnaast hoogst aannemelijk is dat de verschillende categorieën ondervraagden een verschillende waardering van deze knelpunten hebben, zal de Commissie zich een goed beeld moeten vormen van de uiteenlopende waarderingen van de verschillende knelpunten. Eerst als een dergelijk beeld is verkregen zal de Commissie kunnen starten met het formuleren van oplossingsstrategieën of ontwikkelingsprocessen.

Aan deze "waarderingsvraag" is in dit onderzoek geen aandacht besteed. (zie hoofdstuk 2.5.).



#### 4.3.2. Knelpunten in het functioneren van de top als team

##### *Afhankelijk van de positie*

tabel 6: percepties van knelpunten door ondervraagde ambtenaren (N = 653),  
uitgesplitst naar hun functie

naam factor	knelpunt	
	lager dan gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. bestuurskracht team	medewerkers	SG en DG's
2. greep op beleidseffektiviteit		
3. teamgeschillen	SG en DG's	hoofden
4. delegatie	medewerkers	hoofden
5. externe teamcommunicatie		
6. interne ondersteuning		
7. grootte team		

Verstoringen in het functioneren van de top als team worden, gezien het totaalbeeld, sterk ervaren op het niveau van de afdelingshoofden. Deze ervaren met name teamgeschillen en gebrek aan delegatie als knelpunten: zij lijken hierbij een "scharnier-functie" te hebben.

De bestuurskracht van de top als team wordt vooral op het niveau van de Secretarissen-Generaal en Directeuren-Generaal als knelpunt ervaren. Wij veronderstellen dat het hier met name de Directeuren-Generaal zijn, die verstoringen ervaren; zij zijn in wezen de scharnier tussen bewindslieden en medewerkers, waarbij alle fricties terechtkomen.

Bij slechts drie factoren echter zijn de verschillen in oordeel tussen de niveaus van betekenis. Dit zou erop kunnen duiden, dat in wezen door de gehele organisatie het oordeel over deze verstoringen in het functioneren van de top als team gelijkelijk is verdeeld.

### *Afhankelijk van de aard van de functie*

tabel 7: percepties van knelpunten (hoger dan het gemiddelde) door ambtelijke top en medewerkers, gesplitst naar de aard van de functie

naam factor	aard van de functie	
	ambtelijke top	medewerkers
1. bestuurskracht team		beleidskarakter
2. greep op beleidseffectiviteit	beleids- en beheerskarakter	
3. teamgeschillen		beleidskarakter
4. delegatie	beleidskarakter	
5. externe teamcommunicatie	beleids- en beheerskarakter	
6. interne ondersteuning		
7. grootte team	beheerskarakter	

Uit de resultaten volgens tabel 7 blijkt de reeds m.b.t. tabel 2 getrokken conclusie, dat het ervaren van knelpunten door ambtelijke top en medewerkers verband houdt met de aard van hun functie, ook hier van toepassing. Opvallend mag het heten dat daarop vanuit dit gezichtspunt twee uitzonderingen zijn: het is vooral de ambtelijke top in een functie met een beleidskarakter, die knelpunten ervaren ten aanzien van delegatie, terwijl de top met een beheersfunctie juist verstoringen ervaren als gevolg van de grootte van het team.

### *Afhankelijk van de vooropleiding*

Verschillen in het ervaren van knelpunten in het functioneren van de top als team worden ook gesignaleerd als wij de populatie op vooropleiding splitsen. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen respondenten die

- niet-universitaire opleiding hebben, o.a. MBO en HBO (N = 113)
- universitaire economische opleiding hebben (N = 78)
- universitaire juridische opleiding hebben (N = 108)
- universitaire sociale opleiding hebben (N = 55)
- universitaire technische opleiding hebben (N = 132)

tabel 8: percepties van knelpunten al naar gelang de vooropleiding die de respondenten genoten hebben

naam factor	knelpunt	
	lager dan gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. bestuurskracht team	ingenieurs	economen en sociaal-wetenschappers
2. greep op beleidseffectiviteit	ingenieurs	
3. teamgeschillen	economen	ingenieurs
4. delegatie	Niet-Universitaire opl.	sociaal-wetenschappers
5. externe teamcommunicatie	juristen	sociaal-wetenschappers
6. interne ondersteuning	ingenieurs	sociaal-wetenschappers
7. grootte team	juristen	Niet-Universitaire opleiding en sociaal-wetenschappers

Bezien we tabel 8, dan kunnen we in zijn algemeenheid stellen dat onder-  
vraagden met een sociaal-wetenschappelijke vooropleiding (politicologie,  
psychologie en sociologie) over het algemeen meer verstoringen ten aanzien  
van de top als team ervaren dan de overigen; de ingenieurs en juristen  
daarentegen ervaren beduidend minder verstoringen: Het is opvallend dat  
met name ten aanzien van de onderlinge teamgeschillen de ingenieurs meer  
dan gemiddeld verstoringen ervaren.

Economen en ondervraagde ambtenaren met een niet-universitaire vooroplei-  
ding beoordelen zo nu en dan een knelpunt als verstorend: de economen de  
bestuurskracht en de "niet-universitaire" de grootte van het team.

#### *Afhankelijk van de politieke kleur*

Ook in deze paragraaf is gekozen voor een andere presentatie van de gege-  
vens (zie 4.3.1).

In totaal werd door de onderzoekers drie maal aangetroffen dat "liberalen"  
knelpunten in de top als team als weinig verstorend beoordeelden, "con-  
fessionelen" knelpunten als gering verstorend beoordeelden en "progres-  
sieven" knelpunten als ernstig verstorend: drie maal werd aangetroffen dat  
de "progressieven" een knelpunt als ernstig, "liberalen" als gering en  
"confessionelen" als weinig verstorend beoordeelden. Hieruit moeten we  
concluderen dat verstoringen ten aanzien van de top als team vooral bij de  
progressieven worden ervaren.

tabel 9: percepties van knelpunten door respondenten met een verschillende politieke achtergrond

naam factoren	beoordeling knelpunt als		
	lager dan gemiddelde	rond het gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. bestuurskracht team	liberalen	confessionelen	progressieven
2. greep op beleidseffectiviteit	confessionelen	liberalen	progressieven
3. teamgeschillen	confessionelen	liberalen	progressieven
4. delegatie	liberalen	confessionelen	progressieven
5. externe teamcommunicatie	liberalen	confessionelen	progressieven
6. interne ondersteuning	confessionelen	liberalen	progressieven
7. grootte team	liberalen	progressieven	confessionelen

*Afhankelijk van de departementale sector*

tabel 10: percepties van knelpunten door ondervraagden in verschillende departementale beleidssectoren

naam factoren	beleidssector ervaart knelpunt als	
	lager dan gemiddeld	hoger dan gemiddeld
1. bestuurskracht team	economisch/bestuurlijk	zorg/welzijns
2. greep op beleidseffectiviteit	economisch/bestuurlijk	ruimtelijk/welzijns
3. teamgeschillen	buitenlands	zorg/welzijns
4. delegatie	buitenlands	welzijns/zorg
5. externe teamcommunicatie	economisch/buitenlands	ruimtelijk
6. interne ondersteuning	economisch/buitenlands	ruimtelijk
7. grootte team	buitenlands/economisch	zorg

Knelpunten in de top als team worden vooral ervaren door topfunctionarissen in de sfeer van het welzijn, de verzorging en de ruimtelijke ordening; departementen in de sfeer van buitenlands- en economisch beleid ervaren weinig knelpunten in de top als team.

In de bestuurlijke en economische beleidssector wordt de bestuurskracht van de top als team als geringe verstoring ervaren. De grootte van het team wordt met name in de verzorgingsbeleidssector als knelpunt ervaren.

### *Afhankelijk van leeftijd*

tabel 11: percepties van knelpunten door ondervraagden van verschillende leeftijd.

naam factor	knelpunt lager dan gemiddelde	knelpunt hoger dan gemiddelde
1. bestuurskracht team	oudere medewerkers	jongere ambtelijke top
2. greep op beleidseffectiviteit		
3. teamgeschillen	oudere ambtelijke top	
4. delegatie		
5. externe teamcommunicatie		
6. interne ondersteuning		
7. grootte team		

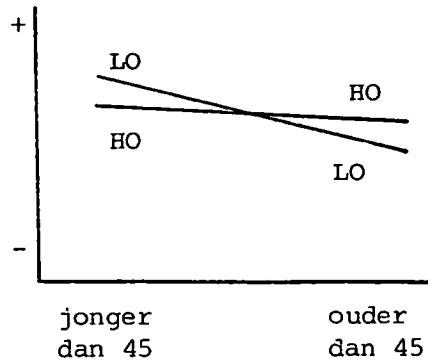
Vanuit dit perspectief valt slechts een opmerkelijk feit te vermelden. Op het niveau van de top als team ervaren jongere topfunctionarissen verstoringen als gevolg van de bestuurskracht van het team. Oudere medewerkers daarentegen ervaren ten aanzien van dit knelpunt weinig verstoringen. (6).

### *Verband tussen knelpunten als gevolg van het managementteam en de achtergrondkenmerken*

Ook vanuit dit gezichtspunt zijn we op tweede-orde niveau nagegaan welke verbanden tussen de vier achtergrondkenmerken opleiding, leeftijd, politieke kleur, functie, en het ervaren van verstoringen kunnen worden aangetroffen. De verbanden waren ten aanzien van het managementteam minder complex (zie figuur 5).

In het algemeen ervaart men veel verstoringen in het team als men als politieke voorkeur "progressief" heeft.

Figuur 5:  
Verstorings in  
functioneren van  
managementteam



Tevens blijkt men in ~~afnemende~~ mate meer dan gemiddeld verstoringen ten aanzien van het managementteam te ervaren als men:

- . een lagere opleiding heeft EN jonger dan 45 jaar is.
- . een hogere opleiding heeft EN jonger dan 45 jaar is.
- . een hogere opleiding heeft EN ouder dan 45 jaar is.
- . een lagere opleiding heeft EN ouder dan 45 jaar is.

+ Δ  
↑  
meer verstorings

#### 4.3.3. Knelpunten in het functioneren van het departement

##### *Afhankelijk van positie*

tabel 12: percepties van knelpunten door ondervraagde ambtenaren (N = 653) uitgesplitst naar hun positie

naam factor	knelpunt	
	lager dan gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. financiële armslag	medewerkers	SG en DG's
2. departementale effectiviteit		
3. besturing beleidsinvoer	SG en DG's	medewerkers
4. externe invloed		medewerkers
5. personeelsbeleid		

Ten aanzien van het departement als geheel ervaren de medewerkers de besturing van de beleidsinvoer en de externe invloed meer als verstoring dan de politiek-ambtelijke top. Ten aanzien van het knelpunt financiële armslag ervaren SG en DG's meer verstoringen dan de rest van de organisatie. De andere twee knelpunten, personeelsbeleid en departementale effectiviteit worden door de gehele departementale organisatie heen als even grote verstoring ervaren.

##### *Afhankelijk van de aard van de functie*

tabel 13: percepties van ondervraagden (hoger dan gemiddelde) door ambtelijke top en medewerkers naar de aard van hun functie

naam factor	aard van de functie	
	ambtelijke top	medewerkers
1. financiële armslag		beheerskarakter
2. departementale effectiviteit		beleidskarakter
3. besturing beleidsinvoer		beleidskarakter
4. externe invloed		beleidskarakter
5. personeelsbeleid	beheerskarakter	

Medewerkers met een functie in de managementsfeer (bijvoorbeeld hoofden van een dienst) ervaren vooral de financiële armslag als verstoring. Medewerkers met een beleidsfunctie daarentegen ervaren de departementale effectiviteit, besturing van de beleidsinvoer en externe invloed als verstorend. Verstoringen als gevolg van het personeelsbeleid worden vooral door de ambtelijke top met een beheersfunctie als knelpunt ervaren.

*Afhankelijk van de politieke kleur*

tabel 14: percepties van knelpunten voor combinaties van de verschillende politieke voorkeuren.

naam factoren	beoordeling knelpunt als		
	lager dan gemiddelde	rond het gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. financiële armslag	liberaal	confessioneel	progressief
2. departementale effectiviteit	confessioneel	liberaal	progressief
3. besturing beleidsinvoer	confessioneel	liberaal	progressief
4. externe invloed	confessioneel	liberaal	progressief
5. personeelsbeleid	confessioneel	progressief	liberaal

Knelpunten in het functioneren van het departement als geheel worden vooral ervaren door "progressieven" en "liberalen". Driemaal treffen wij aan dat "progressieven" een knelpunt als ernstig verstorend ervaren; "liberalen" als gering en "confessionelen" als weinig verstorend. (departementale effectiviteit, besturing beleidsinvoer en externe invloed). Eénmaal ervaren de "liberalen" meer verstoringen dan de "progressieven"; die categorie mensen ervaart in dat geval op hun beurt weer meer verstoringen dan de "confessionelen" (personeelsbeleid).

*Afhankelijk van de vooropleiding*

Uit tabel 15 blijkt dat ambtenaren met een niet-universitaire opleiding, alsmede ambtenaren met een sociaal-wetenschappelijke vooropleiding de besturing van de beleidsinvoer en de externe invloed als groter knelpunt in het functioneren in het departement beschouwen dan de andere categorieën ambtenaren. Van deze laatste groep ervaren met name ingenieurs de genoemde verstoringen, alsmede de departementale effectiviteit minder als knelpunt.



tabel 15: percepties van knelpunten al naar gelang de vooropleiding die de respondenten genoten hebben

naam factor	knelpunt	
	lager dan gemiddeld	hoger dan gemiddeld
1. financiële armslag		
2. departementale effectiviteit	ingenieurs	
3. besturing beleidsinvoer	ingenieurs	niet universitaire opleiding sociaal-wetenschappers
4. externe invloed	ingenieurs en juristen	niet universitaire opleiding sociaal-wetenschappers
5. personeelsbeleid		

*Afhankelijk van de departementale sector*

tabel 16: percepties van knelpunten door ondervraagden in verschillende departementale beleidssectoren

naam factoren	beleidssector ervaart knelpunt als	
	lager dan gemiddeld	hoger dan gemiddeld
1. financiële armslag	Economisch/Bestuurlijk	Welzijns/Zorg
2. departementale effectiviteit	Economisch/Bestuurlijk	Welzijns/Ruimtelijk
3. besturing beleidsinvoer	Bestuurlijk	Economisch/Ruimtelijk
4. externe invloed	Buitenlands/Bestuurlijk	Welzijns
5. personeelsbeleid	Economisch	

Uit deze tabel blijkt dat vooral topfunctionarissen op departementen in de welzijns-, (vier knelpunten) en ruimtelijke beleidssector (twee knelpunten) verstoringen ervaren. Daarentegen ervaren met name topfunctionarissen in de bestuurlijke (vier knelpunten) en de economische beleidssector (twee knelpunten) gemiddeld minder knelpunten in het functioneren van het departement als geheel. De aard van de knelpunten die al dan niet in deze sectoren worden ervaren

verschilt echter aanzienlijk per belèidssector.

*Afhankelijk van leeftijd*

tabel 17: percepties van knelpunten door ondervraagden van verschillende leeftijd

---

naam factor	knelpunt lager dan gemiddeld	knelpunt hoger dan gemiddeld
1. financiële armslag		jongere medewerkers oudere ambtelijke top
2. departementale effectiviteit	oudere ambtelijke top	jongere ambtelijke top
3. besturing beleidsinvoer	oudere ambtelijke top	oudere medewerkers
4. externe invloed		oudere medewerkers
5. personeelsbeleid	oudere ambtelijke top	

---

Uit deze tabel blijkt dat de financiële armslag vooral door jongere medewerkers en ambtelijke top ouder dan 45 jaar als knelpunt wordt ervaren. De ambtelijke top jonger dan 45 ervaart de departementale effectiviteit als knelpunt en de medewerkers ouder dan 45 jaar de besturing van de beleidsinvoer en de externe invloeden. Het personeelsbeleid tenslotte wordt door de ambtelijke top ouder dan 45 jaar bepaald niet als knelpunt ervaren.

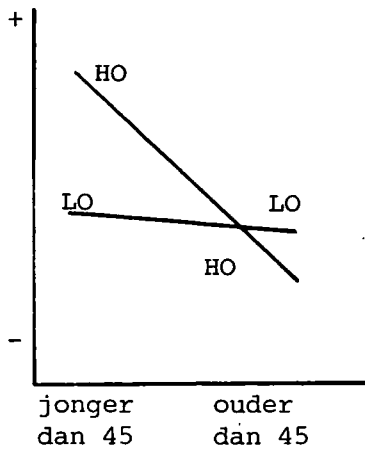
*Verband tussen knelpunten als gevolg van de (departementale) organisatie en achtergrondkenmerken*

Uit het voorafgaande kunnen we afleiden dat het aannemelijk is dat er een verband bestaat tussen bijvoorbeeld de "progressieven" die de financiële armslag als knelpunt ervaren en de jongere medewerkers die hetzelfde als knelpunt beoordelen.

Dit maakt het aannemelijk dat er een verband bestaat tussen de vier onderzochte achtergrondkenmerken leeftijd, politieke voorkeur, vooropleiding en functie en het beoordelen van verstoringen.

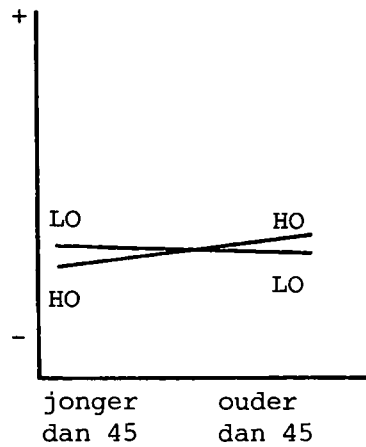
Een dergelijk verband is blijkens de resultaten van analyses in figuur 6, 7, 8 en 9 ook aanwezig. Een in deze figuren opgenomen + teken duidt erop dat men meer dan gemiddeld verstoringen ervaart; een - teken verwijst ernaar dat men minder dan gemiddeld verstoringen beleeft.

Verstoringsen in departementale organisatie:



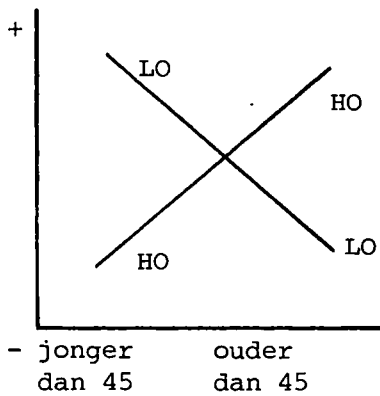
figuur 6

topfunctie  
progr.



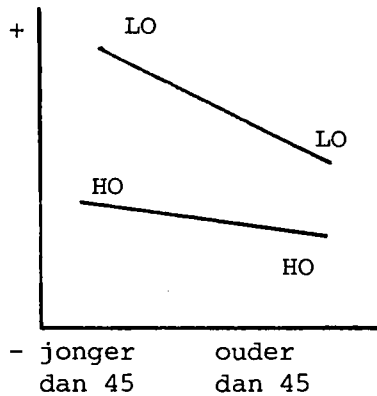
figuur 7

topfunctie  
conf./lib.



figuur 8

medewerker  
progr.



figuur 9

medewerker  
conf./lib.

Uit deze gegevens blijkt dat men in afnemende mate meer dan gemiddeld verstoringen ervaart onder de navolgende condities:

- medewerker	EN	progressief	EN	lagere opleiding	EN	jonger dan 45 jaar	
- "	-	"	-	hogere	-	ouder	"
- "	-	conf./lib.	-	lagere	-	jonger	"
- top	-	progressief	-	hogere	-	"	" + Δ
- medewerker	-	"	-	lagere	-	ouder	"
- "	-	"	-	hogere	-	jonger	"
- top	-	"	-	lagere	-	"	"
- "	-	"	-	"	-	"	"
- medewerker	-	conf./lib.	-	"	-	ouder	"
- top	-	"	-	hogere	-	"	"
- top	-	"	-	lagere	-	"	"
- medewerker	-	"	-	hogere	-	jonger	"
- top	-	progressief	-	"	-	ouder	"
- medewerker	-	conf./lib.	-	lagere	-	jonger	"
- top	-	"	-	"	-	ouder	"
- medewerker	-	"	-	hogere	-	ouder	"

meer  
versto-  
ringen

Uit de resultaten valt tevens af te leiden dat het bijvoorbeeld niet alleen de categorie "jongeren" is die knelpunten aanwezig acht. Er is ook hier sprake van een heterogene populatie. Omdat het daarnaast hoogst aannemelijk is dat de verschillende categorieën ondervraagden een verschillende waardering van deze knelpunten hebben, zal de Commissie zich een goed beeld moeten vormen van de uiteenlopende waarderingen van de verschillende knelpunten. Eerst als een dergelijk beeld is verkregen zal de Commissie kunnen starten met het formuleren van oplossingsstrategieën of ontwikkelingsprocessen. Aan deze "waarderingsvraag" is in dit onderzoek geen aandacht besteed. (zie hoofdstuk 2.5.).

#### 4.3.4. Knelpunten in interdepartementale verhoudingen

##### *Afhankelijk van de positie*

tabel 18: percepties van knelpunten door ondervraagde ambtenaren uitgesplitst naar hun positie

naam factoren	knelpunt	
	lager dan gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. interdepartementale taakverdeling		
2. domeinbewaking	directeuren	S.G.'s en D.G.'s + hoofden
3. beleidsinstrumentering		
4. politieke randvoorwaarden	directeuren	S.G.'s en D.G.'s
5. interdepartementale topstructuur		S.G.'s en D.G.'s

In het algemeen worden de interdepartementale verhoudingen sterker als een verstoring ervaren in de ambtelijke top dan lager in de organisatie. Dat er ten aanzien van de interdepartementale taakverdeling geen afwijkingen in scores van betekenis konden worden geconstateerd, onderschrijft een eerder gedane conclusie dat deze taakverdeling een zeer belangrijke verstoring is, die door de gehele rijksdienst als zodanig ("ongeacht rang of stand") wordt ervaren en gedeeld!

Concluderende voor alle vier gezichtspunten willen we stellen dat met name ten aanzien van de factoren met een beheerskarakter tussen de vier groepen respondenten (medewerkers, afdelingshoofden, directeuren, Secretarissen-Generaal en Directeuren-Generaal) significante verschillen gevonden worden. Deze conclusie zal bij onze aanbevelingen een rol dienen te spelen.

##### *Afhankelijk van de aard van de functie*

Uit de resultaten van tabel 19 blijkt dat vooral medewerkers die een functie in de beleids sfeer hebben, knelpunten ervaren in het interdepartementale verkeer; de ambtelijke topfunctionarissen met een functie in zowel de beleids- als de beheerssfeer ervaren vooral verstoringen ten aanzien van de interdepartementale taakverdeling.

tabel 19: percepties van knelpunten (hoger dan gemiddelde) door ambtelijke top en medewerkers naar de aard van hun functie

naam factor	Aard van de functie	
	Ambtelijke top	Medewerkers
1. interdepartementale taakverdeling	beleids- en beheerskarakter	
2. domeinbewaking		
3. beleidsinstrumentering		beleidskarakter
4. politieke randvoorwaarden		beleidskarakter
5. interdepartementale topstructuur		

*Afhankelijk van de politieke kleur*

tabel 20: percepties van knelpunten door ambtenaren gesplitst naar hun verschillende politieke voorkeur

naam factoren	Beoordeling knelpunt als		
	lager dan gemiddelde	rond het gemiddelde	hoger dan gemiddelde
1. interdepartementale taakverdeling	confessioneel	liberaal	progressief
2. domeinbewaking	confessioneel	liberaal	progressief
3. beleidsinstrumentering	confessioneel	liberaal	progressief
4. politieke randwaarden	confessioneel	liberaal	progressief
5. interdepartementale topstructuur	confessioneel	liberaal	progressief

Ten aanzien van alle vijf de knelpunten bleek dat de "progressieven" het knelpunt als hoger dan gemiddeld beoordeelden, daarop volgden in score de "liberalen" en daarop de "confessionelen".

Concluderend voor alle vier gezichtspunten willen we stellen dat blijkt dat de "progressieven" zowel beleids- als beheers-verstoringsfactoren

als knelpunt ervaren, dat "liberalen" relatief meer beleids-verstoringsfactoren constateren en "confessionelen" meer beheers-verstoringsfactoren constateren.

*Afhankelijk van de departementale sector*

tabel 21: percepties van knelpunten door ondervraagden in verschillende departementale beleidssectoren

naam factoren	Beleidssector ervaart knelpunt als	
	lager dan gemiddeld	hoger dan gemiddeld
1. interdepartementale taakverdeling	Bestuurlijk/Buitenlands	Ruimtelijk/ Zorg
2. domeinbewaking	Bestuurlijk/Buitenlands	Welzijns
3. beleidsinstrumentering	Bestuurlijk/Buitenlands	Welzijns
4. politieke randvoorwaarden	Bestuurlijk/Buitenlands	Welzijns/Ruimtelijk
5. interdepartementale topstructuur		Welzijns/Zorg

Uit de tabel blijkt dat topambtenaren op departementen in de bestuurs- en buitenlandse sfeer ten aanzien van interdepartementale verhoudingen weinig verstoringen ervaren. Topfunctionarissen in de welzijnssfeer ervaren vier knelpunten als verstoring (namelijk domeinbewaking, beleidsinstrumentering, politieke randvoorwaarden en interdepartementale topstructuur) en topfunctionarissen in de ruimtelijke- en verzorgingssfeer ten aanzien van twee knelpunten verstoringen (namelijk taakverdeling en politieke randvoorwaarden respectievelijk taakverdeling en interdepartementale topstructuur).

*Afhankelijk van leeftijd*

Knelpunten in interdepartementale verhoudingen worden ervaren door de jongere ambtelijke top-functionarissen. Ten aanzien van de domeinbewaking en de beleidsinstrumentering ontwaren de topfunctionarissen ouder dan 45 jaar duidelijk minder verstoringen.

tabel 22: percepties van knelpunten door ondervraagden van verschillende leeftijd

naam factor	knelpunt lager dan gemiddeld	knelpunt hoger dan gemiddeld
1. interdepartementale taakverdeling		jongere ambtelijke top
2. domeinbewaking	oudere ambtelijke top	
3. beleidsinstrumentering	oudere ambtelijke top	
4. politieke randvoorwaarden		
5. interdepartementale topstructuur		jongere ambtelijke top

*Verband tussen knelpunten ten aanzien van de interdepartementale coördinatie en achtergrondkenmerken*

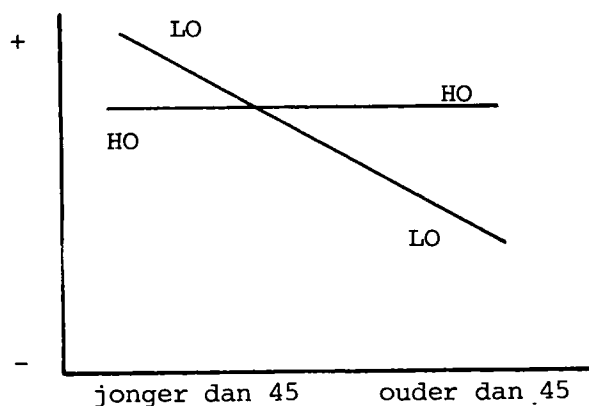
Ook vanuit het gezichtspunt van interdepartementale coördinatie zijn we op tweede-orde niveau nagegaan welke verbanden tussen de vier achtergrondkenmerken opleiding, leeftijd, politieke kleur en functie en het ervaren van verstoringen kunnen worden aangetroffen. Deze verbanden waren ten aanzien van interdepartementale coördinatie minder complex (zie figuur 10).

Men blijkt meer verstoringen in de interdepartementale coördinatie te ervaren als men "progressief" als politieke voorkeur opgeeft. Tevens blijkt men onder de volgende condities in afnemende mate meer dan gemiddeld verstoringen in de coördinatie tussen de departementen te beoordelen als men

- jonger dan 45 jaar is en een lagere opleiding heeft
- jonger dan 45 jaar is en een hogere opleiding heeft
- ouder dan 45 jaar is en een hogere opleiding heeft
- ouder dan 45 jaar is en een lagere opleiding heeft.

↑ Δ  
meer verstoringen

Verstoringen in interdepartementale verhoudingen:





#### 4.4. Noten

- (1) De procedure die wij bij deze tweede factoranalyse volgden kan als volgt worden omschreven. Nadat per respondent per factor een gemiddelde score is berekend, werd de correlatiematrix tussen de eerste-orde factoren berekend. In tegenstelling tot de analyses in het vorige hoofdstuk, waar wij de analyses rechtstreeks op de door de respondenten aangekruiste mogelijkheden (de zogenaamde "ruwe scores") verrichten, vormden bij deze tweede orde analyses de gemiddelde factorscores het te analyseren materiaal. De gebruikte factor-analyse-methode heet normal varimax.
- (2) Vanwege de veronderstelling van de aanwezigheid van complexe verbanden is het zoekproces naar een dergelijke 'optimal fit' via een constraint-analytische identificatieprocedure verricht. Deze methode is gebaseerd op Simon's waarneming, dat complexiteit vaak de vormen aanneemt van een hiërarchie. De structuur van een complex systeem zou samengesteld zijn uit onderling verbonden sub-systemen, die ieder voor zich weer hiërarchisch zijn. (zie Broekstra, 1979, 1980).
- (3) Enkel in dát geval was de populatie jonger dan 45 jaar in grootte verantwoord te vergelijken met de populatie ouder dan 45 jaar.
- (4) In de analyses zijn slechts vier achtergrondkenmerken betrokken; verschillen in leeftijd, opleiding, functie en politieke voorkeur. De verschillen in departementen zijn expliciet buiten dit gedeelte van het onderzoek gehouden, indachtig een afspraak met de Secretarissen-Generaal.
- (5) Zie C. Brevoord, H. van Dongen en A. Maas, verstoord administreren, in druk 1981.
- (6) Voor een verklaring van dit verschijnsel zij gewezen op het zogenaamde ingroep, outgroep-mechanisme.

## V. Opsomming van een aantal mogelijke oplossingen

### 5.0. Inleiding

In de enquête was door de onderzoekers een vijftiental mogelijke oplossingen voor door de Commissie aanwezig geachte knelpunten opgenomen. Deze waren enerzijds van zeer ingrijpende aard en anderzijds van minder ver-reikende aard. Het was de opzet van deze opsomming niet zozeer suggesties voor concrete oplossingen te weten te komen als wel opinies over rich-tingen voor oplossingen los te maken.

Hoewel de kwantitatieve analyse van de in de enquête gesuggereerde oplos-singen in principe mogelijk zou zijn, zal hier slechts volstaan worden met een overzicht van het patroon van de antwoorden door de verschillende ondervraagden. De oplossingen worden dan ook gepresenteerd zoals ze in de enquête staan opgenomen. Vervolgens besteden we ruimschoots aandacht aan door de ondervraagden zelf gesuggereerde oplossingen.

### 5.1. Een eerste impressie

In schema 1 hebben we alle genoemde oplossingen opgenomen en daarachter weergegeven welk percentage respondenten het met de oplossingen helemaal eens was (= 1 scoorde) tot en met welk percentage het er volstrekt niet mee eens was (= 5 scoorde). In het geval, dat men een 3 scoorde, was men het noch eens noch oneens met de oplossing. Apart staat het percentage respondenten, dat geen antwoord gaf. De totale populatie was 653 man.

Schema 1: Beoordeling van de door ons gesuggereerde oplossingen (in percentages)

in enquête gesuggereerde oplossingen	geheel eens					geheel geen oneens antwoord
	1	2	3	4	5	
1. grondige herverdeling rijkstaken	9,3	20,7	22,2	31,4	14,5	1,8
2. decentralisatie gemeente/provincie	11,8	25,9	21,7	23,6	15,0	2,0
3. deconcentratie	5,2	24,2	29,6	22,5	16,8	1,7
4. interdepartementaal coördinatie ontwikkelen	27,7	38,9	17,0	9,0	5,5	1,8
5. grotere mobiliteit personeel	40,4	36,0	17,9	2,8	2,0	0,9
6. ontwikkelen departementale driehoek	17,5	25,4	38,4	8,1	8,9	1,7
7. eenheid in wet/planning/financiëring	34,3	37,4	20,1	4,9	2,1	1,2
8. staatssecretaris als onderminister	9,5	11,5	39,2	17,3	20,8	1,7
9. teamelement in de top	36,1	34,9	20,5	3,5	5,5	1,4
10. stroomlijnen adviesorganen	33,1	34,6	27,0	1,7	2,0	1,7
11. ambtenaren méér in Kamercommissies	11,5	31,2	29,7	15,9	10,4	1,2
12. reduceren aantal ministers	7,0	13,3	37,8	22,8	17,5	1,5
13. rechtspositie ambtenaren ter discussie	11,9	25,9	31,1	15,2	14,5	1,4
14. organisatiewet rijkdiensten	10,3	18,2	52,5	6,9	9,2	2,9
15. projectsgewijs aanpakken problemen	28,6	40,6	18,2	7,0	4,0	1,5

In het schema hebben de onderzoekers pijlen aangebracht.

Door middel van de richting van deze pijlen kan men een globale indruk krijgen van de positieve- of negatieve richting waarin de respondenten mogelijke oplossingen denken te zoeken.

In vier gevallen houdt de afweging van voor en tegens de afweging in het midden; namelijk ten aanzien van het sterk ontwikkelen van de departementale driehoek, het feit dat men de rechtspositie van de ambtenaren ter discussie moet stellen, een organisatiewet voor de Rijksdienst en ten aanzien van decentralisatie naar gemeenten en provincies.

Negatief blijkt men gestemd over een grondige herverdeling van de rijks-taken, verdergaande deconcentratie (bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen), staatssecretarissen als onderministers voor het gehele departement en de reductie van het aantal Ministers.

Positief oordeelt men:

- grotere mobiliteit van het personeel;
- grotere eenheid brengen in instrumenten als wetgeving, planning en financiering;
- versterken van het team-element in de top;
- meer projectgewijs aanpakken van problemen;
- stroomlijnen van adviesorganen;
- sterker ontwikkelen van interdepartementale coördinatie (bijvoorbeeld het uitbreiden van de coördinerende bewindslieden/Minister-President);
- het méér laten optreden van ambtenaren in Kamercommissies.

Zoals gezegd was het de onderzoekers echter niet te doen een inzicht te krijgen in de beoordeling van een aantal oplossingen, doch een aantal potentiële oplossingen los te maken.

## 5.2. Een aantal potentiële oplossingen nader uitgewerkt

De door de respondenten opgesomde potentiële oplossingen waren enerzijds toelichtingen op de uitwerkingen van de oplossingen die wij opsomden ter ondervanging van knelpunten, anderzijds nieuwe suggesties voor oplossingen.

Bij de weergave van deze oplossingen hebben we getracht de opmerkingen van de respondenten zo systematisch mogelijk weer te geven. De systematiek die we daarvoor gebruikten is niet de indeling van de potentiële oplossingen (van schema 1), maar geeft een andere doorsnede door de oplossingen en is ontleend aan Gerding e.a. (1).

### a. functioneren Ministerraad (M.R.)

Een der gesuggereerde oplossingen betrof de Ministerraad. Er dienen duidelijke, door alle betrokkenen onderschreven afspraken te komen met betrekking tot het aan de orde stellen van zaken in de M.R. Zaken dienen daar pas aan de orde te komen nadat een gemeenschappelijke technische voorbereiding door betrokken departementen heeft plaatsgevonden.

Het vormen van een kernkabinet wordt door een aantal respondenten spontaan als oplossing genoemd; sommigen willen het beperkt zien tot de REA-ministers, anderen tot de coördinerende Ministers.

### b. functioneren (niet) geformaliseerd overleg

Een aantal respondenten pleiten voor het kritisch bezien van het aantal overlegorganen en het aantal vergaderingen per overlegorgaan. Een stringente beperking van het aantal werkzame commissies en werkgroepen dient in hun ogen nagestreefd te worden. ("meestal zijn het praatclubs, geen doe-clubs").

### c. functioneren coördinatiemodel Commissie Van Veen en functioneren coördinerende bewindslieden

Een belangrijke oplossing is ongetwijfeld het in een helder overzicht aangeven van de coördinerende verantwoordelijkheden van coördinerend bewindslieden. Wellicht blijkt het dan noodzakelijk het aantal coördinerend bewindslieden uit te breiden; dan wordt er langzaamaan een kernkabinet gecreëerd, welke als groep vak-ministers "in toom kan houden". Een ander voorstel was belangrijke coördinatievelden te kiezen, die ieder een homogene uitgavengroep hebben, waarbij de betrokken bewindslieden verantwoordelijk blijven; deze uitgavengroep kan aangevuld worden met een op de rijksbegroting voorkomende aparte post, waaruit via de betrokken departementen een aparte geldstroom kan vloeien ten behoeve van activiteiten waarover interdepartementaal overeenstemming is bereikt. Om belangrijke informatie ook interdepartementaal te structureren wordt er gewezen op de noodzaak van ontwikkeling van een interdepartementaal informatiebeleid; een dergelijk beleid ontbreekt nu in zijn geheel. Een wel heel rigoreuze aanpak van de problemen met interdepartementale coördinatie is de suggestie het aantal onderwerpen, waarover voorafgaand aan de besluitvorming overleg moet worden gevoerd te beperken.

### d. functioneren van de individuele Minister

Ten aanzien van het functioneren van de individuele Minister wordt gesuggereerd meer duidelijkheid te scheppen wat betreft (met name hun fi-

nanciële) verantwoordelijkheden.

Tevens dient iedere bewindsman of -vrouw bestuursinstrumenten tot zijn/haar beschikking te krijgen die een slagvaardige hantering van het ambtelijk apparaat mogelijk maken. Met name wordt hierbij gemeld meer bevoegdheden te geven over het eigen personeel zonder de inmenging van Binnenlandse Zaken.

Een aantal malen wordt er tenslotte op gewezen dat Ministers (en ook top-ambtenaren) tegenwoordig teveel partijpolitiek bedrijven en te weinig het Staatsbelang behartigen.

#### e. functioneren Staatssecretaris

Zoals in 5.1. aangegeven zien de respondenten de Staatssecretarissen als onderministers niet zitten. Zij suggereren echter wel het aanstellen per departement van meer politieke functionarissen; naast Staatssecretarissen zouden er regeringscommissarissen met grotere bevoegdheden voor een tijdelijk probleem en politieke beleidsassistenten in dienst moeten worden genomen. Als er Staatssecretarissen zijn dan moeten deze dienen als ondersteuning van de Minister en niet als politieke waakhond. Anderen suggereren - in navolging van de Duitse Bondsrepubliek - de instelling van de parlementaire Staatssecretaris. Zijn/haar voornaamste taak is officieel om de relaties tussen een departement en de politieke lichamen te versterken, terwijl hij/zij dan niet de taak moet hebben zich bezig te houden met het management van een departement. Sommigen streven een vermindering van het aantal Staatssecretarissen na; het optreden van deze lieden leidt tot "verkokering" van de departementale arbeid en tot teveel detaillering van het beleid op topniveau.

#### f. intradepartementaal-beleidsvoering

In 5.1. spraken de respondenten zich reeds uit voor een grotere eenheid in wet, enzovoorts. Bij de commentaren lezen we ergens "de verstarring als gevolg van de uiterst ingewikkelde wetgeving (en de uitvoering daarvan) is zeer groot". Een ambtenaar moet de wet volgen en tegelijkertijd in een starre organisatie functioneren. Deze verstarring wordt niet opgelost door nieuwe structuren. Eerder is nodig het versterken van ieders persoonlijke eigen verantwoordelijkheid. Het versterken hiervan vereist een lange weg van "pedagogisch koesteren" en brengt ons wellicht een toekomstperspectief van deproffessionalisering, hetgeen op dit moment nog het bestaan van een groot scala aan verschillende doelstellingen en een immense verkaveling van taken versnelt.

Voor verschillende respondenten worden problemen in de beleidsvoering opgelost door een scheiding van beleid en uitvoering (à la het Zweedse model). Voor anderen dienen beleidsvoering en uitvoer juist sterker op elkaar betrokken te worden: "eerst dan kan de uitvoering gestuurd worden door (breed-bediscusieerde) beleidsplannen en niet zoals nu het geval is door de hiërarchie".

Deze beleidsplannen dienen een "commerciële basis" te hebben; zij moeten verkocht kunnen worden én aan ambtenaren én aan belangengroeperingen. De beleidsafdelingen zouden dan ook meer product-gericht moeten zijn. Meer aandacht zou besteed moeten worden aan de vertaling van beleid naar maatschappelijke problemen. Deze roep om commercialisatie van beleidsvoering houdt het vergroten in van bevoegdheden van de product-gerichte

organisaties, ten koste van functioneel gerichte-, staf-, advies- en dergelijke organen.

Wil men niet zover gaan dat de ambtenarij zich meer commercieel opstelt dan zouden departementen toch op zijn minst zo moeten worden toegerust, dat zij op onafhankelijke wijze basisgegevens, afkomstig van op hun beleidsterrein opererende belangengroepen kunnen evalueren; op dat moment zou er meer aandacht besteed kunnen worden aan de vertaling van maatschappelijke problemen naar beleid. Wellicht - aldus een respondent - komt er dan een einde aan de ontwikkeling dat beleidsmakers eerst serieus oog voor problemen krijgen na buitenparlementaire acties.

#### 9. intradepartementaal-beheer

In 5.1. kwam reeds ter sprake dat de respondenten het projectsgewijs aanpakken van problemen positief beoordeelden. In twee departementen is reeds een organisatievorm met goede resultaten in werking, die hierop aansluit (een matrix-organisatie).

Het zal niet altijd mogelijk zijn een dergelijke organisatievorm in te voeren. Toch zal, zo redeneren velen, een minimum voorwaarde voor het functioneren van een departementale organisatie een betere coördinatie tussen allerlei diensten en/of directies zijn. Het is in het bedrijfsleven niet voorstelbaar dat een organisatie-, personeels-, financieel- en huisvestingsbeleid zo als onafhankelijke circuits functioneren als op departementen nu geschiedt, aldus een reactie. Door onafhankelijk van elkaar verlopende circuits wordt de uitvoering van allerlei zaken ongunstig beïnvloed.

Wij hebben de indruk dat een dergelijke roep om meer coherent optreden van in de praktijk van elkaar afhankelijke diensten niet betekent dat men roept om een straf, uniform bureaucratisch systeem, waarin slechts het napraten - of naar de mond praten van elkaar (2) hoogtij viert. Eerder wijst men het proces van bureaucratisering af en wil men het op vele fronten trachten terug te dringen.

Een eerste mogelijke weg daartoe vormen periodieke informele contacten over het naast-hogere echelon heen, niet alleen op ambtelijk topniveau (Directeuren-Generaal, Secretarissen-Generaal en directeuren), maar ook lager in de organisatie. Hierdoor wordt de zelfwerking en de vorming van een machtsstructuur in dat naast-hogere echelon enigszins binnen de perken gehouden. Daarnaast bevordert het de bewegelijkheid in de organisatie vooral wat betreft het op informele basis uitwisselen van ideeën en (eventueel) mobiliteit van personeel.

Een dergelijke vorm van contacten zoeken door de hele organisatie heen zou veel vergaderingen overbodig maken en een delegatie van zaken vanuit de politiek-ambtelijke top naar lagere echelons in het ambtelijk apparaat bevorderen. De politiek ambtelijke top zou in dat geval meer nadruk kunnen leggen op (intern) management, waaraan nu te weinig aandacht wordt besteed. Er zou gezocht moeten worden, aldus een respondent, naar een zodanige constructie dat ook bewindslieden inzien dat het management van een departement voor hen politiek interessant en nuttig kan zijn. Door veel meer onderzoek te stimuleren van het overheidsfunctioneren door onafhankelijke instituten zou een dergelijke houding gescherpt kunnen worden.

Een verre gaande verbetering zou tot stand gebracht kunnen worden, als be-

paalde rechtsstreekse bevoegdheden (bijvoorbeeld uitvoering van details) van een politieke lading wordt ontdaan en voor de verantwoordelijkheid van de Secretarissen-Generaal komen; een Minister moet in dat geval natuurlijk nog wel beleidsruimte houden.

Over het algemeen worden de nu nog vage taken van de Secretarissen-Generaal aan de tand gevoeld. Een aantal suggereren de rol van de Secretaris-Generaal en met name zijn bevoegdheden nader vorm te geven. In een later stadium in de ontwikkeling van dit ambt zou vervolgens kunnen blijken dat er een aparte Secretaris-Generaal voor beleidszaken en één voor de infrastructuur noodzakelijk is.

In het verlengde van deze suggestie ligt de wens van een aantal respondenten een scheiding tussen "beleidssector" en de uitvoerende diensten structureel organisatorisch op een departement door te voeren.

Specifiek op de beleidssector gericht is de kanttekening dat bij de aanpak van complexe problemen veel meer gebruik gemaakt kan worden van methoden van beleidsanalyse; "daaronder moet men meer verstaan dan louter kosten-baten analyse", aldus een opmerking.

Een aantal respondenten stelt daar tegenover dat het zoeken naar oplossingen in de structuur weinig lonend is (afgezien van een aantal incidentele gevallen). Bij de Rijksoverheid dient stringenter aandacht besteed te worden aan aantrekken, opleiden en trainen van goed personeel. Bij de selectie van personeel zou niet alleen op de functiegeschiktheid gelet moeten worden, maar ook op de geschiktheid van een individu om de functie goed te laten aansluiten op daarmee samenhangende, andere functies; aan het bevorderen van dergelijke dwarsverbindingen, maar ook aan het bewaken ervan wordt nu te weinig aandacht besteed.

Meerdere malen klinkt er in dit verband een roep om de verbetering van managementkwaliteiten op alle leidinggevende niveaus; door meer aandacht te besteden aan met name groeps"teamontwikkeling" door het hele bedrijf heen (onder andere middels cursussen) zouden dergelijke kwaliteiten in een organisatie verbeterd kunnen worden. Daarnaast zou gedacht kunnen worden aan job-rotation als promotie-mechanisme; het blijkt dat hoe hoger de positie is in een departement hoe sterker de nadruk nodig is op ervaring in meerdere departementen (de Engelse civil-service gedachte).

In 5.1. signaleerden wij reeds dat de ondervraagde ambtenaren indifferent stonden tegenover hun rechtspositie ter discussie te stellen. Toch willen meerdere respondenten de mogelijkheden voor ontslag van ambtenaren verruimd zien (met name de ontslaggronden).

Anderen willen niet zozeer de positie ter discussie stellen als wel een betere naleving van het ARAR-reglement; "disciplinaire straffen" aldus een van hen, "dreigen antiquiteiten te worden".

#### h. interdepartementale coördinatie tussen ambtenaren

Door een aantal ondervraagde ambtenaren wordt erop gewezen dat er meer ruimte beschikbaar zou moeten zijn voor onderlinge dienstverlening tussen verschillende departementen. Een middel daartoe wordt echter door niemand aan de hand gedaan.



#### i. rol van het parlement.

Sporadisch worden er over deze rol opmerkingen geplaatst, niet in de laatste plaats omdat de ondervraagde ambtenaren positief staan tegenover het optreden van ambtenaren in (meerdere) Kamercommissies. Teneinde zinvoller en doelmatiger beleidsrijk werk te leveren ten behoeve van parlementaire behandeling lijkt ambtelijke versterking van de secretariaten van de Kamercommissies geboden, aldus een respondent. Tussen deze secretariaten en de onderscheiden departementen zouden vervolgens procedure-afspraken, informatievoorziening, verduidelijking, signalering en dergelijke geregeld moeten worden. Dan zou er meteen afgesproken kunnen worden dat uitwerkingsdetails voor rekening van de departementen komen en dat alleen algemene, grote beleidslijnen en gedrag in parlementaire discussie kunnen komen; terwijl opmerkingen over departementale uitvoeringsdetails via de nationale ombudsman zou moeten lopen en niet via de Kamer.

Een ander suggereert een grondig onderzoek naar de relatie tussen het functioneren van het parlement en het functioneren van de Rijksdienst. Het zou in dit verband interessant zijn een onderzoek te doen naar de uitwerking van de honderden moties, die elk jaar door de Eerste en Tweede Kamer worden aanvaard. Het zou weleens kunnen blijken dat de grote meerderheid daarvan niet wordt of niet kan worden uitgevoerd door gebrek aan financiële-, materiële- of maatschappelijke mogelijkheden.

#### j. rol externe adviesorganen

Ten aanzien van adviesorganen worden twee suggesties gedaan. De eerste is een kritisch oog te laten "gaan" over het aantal overlegorganen en het aantal vergaderingen per overlegorgaan. De tweede is meer de instelling te overwegen van niet-geprofessionaliseerde adviesorganen (qua constructie zoals bijvoorbeeld de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid).

#### k. decentralisatie

Over decentralisatie van taken naar Provincie en Gemeenten waren de respondenten blijkens schema 1 verdeeld. Ze zetten zich ronduit af tegen deconcentratie. Slechts eenmaal werd voorzichtig geopperd voor beleidsvoering uniforme en gemakkelijk verplaatsbare departementale eenheden in het leven te roepen. Deze opmerking wijst in de richting van een civil-service gedachte specifiek op beleidsterreinen.

#### l. civil-service gedachte

Men staat een grotere mobiliteit voor. Niet alleen binnen de Rijksoverheid, maar ook (en dat vooral voor topfunctionarissen) naar het Wetenschappelijk Onderwijs, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Eventueel kunnen met name aftredende jongere topfunctionarissen als Raadadviseur in algemene dienst genomen worden.

m. departementale indeling.

Ten aanzien van dit punt vigeren een aantal benaderingen. Een eerste extreme benadering is dat er een herziening van de staatkundige machtsverhoudingen dient plaats te vinden.

De diverse operaties "sanering Rijksdienst" (Cie van Veen, Mitaco, C.H.R.) concentreren zich steeds te veel op een onderdeel van een grotere problematiek, namelijk het onvoldoende functioneren van een staatsbestel, dat gebaseerd is op oude uitgangspunten als de scheiding der drie machten en zich onvoldoende te weer kan stellen tegen c.q. aangepast heeft aan moderne ontwikkelingen. Als ontwikkelingen kunnen onder andere worden aangemerkt:

1. De groeiende invloed van belangengroeperingen én van de semi-onafhankelijke deskundigen is dermate groot dat zij staatkundig als vijfde respectievelijk zesde macht kunnen worden aangemerkt.
2. De banden tussen deze twee machten en onderdelen van de traditionele wetgevende en uitvoerende macht zijn dermate intensief en tegelijk dermate gecamoufleerd, dat de officiële staatkundige verhoudingen vertroebeld zijn.
3. De vijfde en zesde macht zijn onderling in een strijd gewikkeld én met de wetgevende en uitvoerende macht om de eigen positie te handhaven; er is een escalatie in het aantrekken van beroepsbestuurders, het oprichten van ondersteunende bureaux en het bemannen daarvan met een uiterst gevarieerd gezelschap van professionele deskundigen (onder andere financieel en rechtspositioneel).

Een directe aanpak van dit probleem lijkt de onderzoekers iets te rigoreus, het probleem verdient wel een verdere studie.

Een andere benadering opteert voor tijdelijke departementen, die tijdelijk rijzende problemen trachten op te lossen en die worden gevormd door gemakkelijk verplaatsbare eenheden.

Een derde benadering verkiest een reductie van het aantal departementen, of tenminste een bijstelling daarvan. Er worden departementen genoemd die men "allang had moeten opheffen". Er worden ook nieuwe beleidsterreinen benoemd, waarop een Ministerie zou kunnen functioneren: Energie, Kennis en Informatieverzorging en Minderheden.

Daarnaast wordt er eenmaal gesuggereerd een instituut (wellicht departement) in te stellen met verregaande bevoegdheden voor organisatie- en personeelszaken.

De respondenten die kiezen voor een reductie van het aantal departementen zouden weer wel per vergroot departement verschillende Staatssecretarissen voor bepaalde sectoren benoemd zien worden.

Alvorens echter aan enige reductie van departementen kan worden begonnen is het wenselijk dat er paal en perk wordt gesteld aan de overvraging van beleid (waardoor "an explosion of rising expectations" ontstaat). De Rijksoverheid moet met andere woorden "neen" durven verkopen, maar kan dat eerst doen nadat een orgaan zich heeft beziggehouden met Beleidscoördinatie en geïntegreerde belangenafweging. Eerst dan wordt duidelijk op welke terreinen de samenleving geen beroep kan en mag doen op de Rijksoverheid.

Verschillende respondenten zijn van mening dat - als er al wat moet veranderen - dit geleidelijk dient te geschieden EN met medewerking - dus de goedkeuring van de bij de verandering betrokken ambtenaren. Een reeds in de ontwikkelingsfase van een voorstel tot verandering betrekken van ambtenaren (wellicht via hun bonden) geschiedt naar onze mening bij de Rijksoverheid onvoldoende.

Tot slot willen wij ingaan op een onderdeel van een departement. In hoofdstuk 5.1. ventileerden wij de indifferente mening van de respondenten ten aanzien van de ontwikkeling van de departementale driehoek. Uit de commentaren blijkt dat die indifferentie vanuit een tweeslachtige houding wordt onderschreven. Enerzijds zijn er de mensen die zeggen "niet verder ontwikkelen, want ze staan al zo sterk als staforganen wier werkterrein in elkaars verlengde liggen en bij afwezigheid van een ambtelijke top die op dit terrein beleid (kan voeren) voert"; anderzijds treffen we de ambtenaren aan die zeggen "die driehoek functioneert bij ons onvolgende - dat moet je centraal aanpakken". Anderen willen juist het accent van de versterking op een andere plaats leggen, namelijk op de infrastructuur met betrekking tot de administratieve gang van zaken op een departement (post- en archiefzaken, automatisering, etc.).

#### n. structuren versus personen

Een aantal respondenten wijzen er met nadruk op dat veel knelpunten niet alleen door veranderingen of aanpassingen in de taken of de structuur van een departement kunnen worden ondervangen.

Er wordt, aldus een respondent - en dat komt in onze vragenlijst natuurlijk expliciet tot uitdrukking - in de Rijksoverheid teveel over bevoegdheden gesoebat, waardoor men de sociale vaardigheid van personen nogal eens uit het oog verliest. Bij de verschillende ambtenaren staat met name de samenwerking met andere diensten zeker niet bovenaan. Kortom het gaat om een mentaliteit die ontbreekt: de mentaliteit beleid te durven voeren en vooral in samenwerking met andere diensten, andere departementen of het parlement tot stand te brengen. (3)

Wij signaleerden een dergelijk probleem eerder waar het ging om het functioneren van de politiek-ambtelijke top van een departement. Met name in paragraaf 3.8. wordt hieraan aandacht besteed.

#### o. overige oplossingen

Tot zover waren de oplossingen redelijk onder een noemer te brengen. De volgende oplossingen kunnen we niet onder één noemer vatten en sommen we daarom hier afzonderlijk op:

- mogelijke oplossing is de invoering van een tweejaarlijkse begroting alternerend met tweejaarlijkse evaluaties;
- een langere kabinetsperiode dan vier jaar, bijvoorbeeld zes jaar;
- uit 5.1. bleek dat men meer eenheid in de wetten en dergelijke wilde. daaraan gekoppeld stelde een respondent voor minder kaderwetten en juist meer inhoud in de wetgeving vast te leggen. Daarnaast moet een beperking van het aantal wetten plaatsvinden, een beperking die gepaard moet gaan met een betere evaluatie van de uitwerking ervan.
- in 5.1. verklaarden vele respondenten indifferent te staan tegenover een organisatiewet voor de Rijksoverheid. Enerzijds blijkt deze indifferentie te verklaren uit het feit dat de respondenten zich bij zo'n wet (nog) niets kunnen voorstellen; anderzijds blijkt zij te verklaren uit het feit dat men vreest dat een dergelijke wet het heterogene karakter van de Overheidsorganisatie slechts kan beschrijven in termen van homogene maten. Tegen een dergelijke uniformering zijn een groot aantal respondenten sterk gekant.

### 5.3. Slotopmerkingen

In hoofdstuk 3 signaleerden wij een aantal knelpunten waarvan wij konden bepalen in welke mate ze door welke personen als verstoring worden beschouwd (hoofdstuk 4).

Onze veronderstelling daarbij was (hoofdstuk 2.5.) - en dat is in ander onderzoek aangetoond -, dat mensen overeenstemming kunnen hebben over de vraag of en in welke mate de middelen om bepaalde doelstellingen te realiseren ineffectief, ofwel verstoord zijn.

Deze overeenstemming is er ondanks dat men deze middelen kan gebruiken voor zo verschillende, uiteenlopende doelstellingen, die mensen nastreven.

In dit hoofdstuk werden de door de respondenten gesuggereerde oplossingen opgesomd en toegelicht.

Uit onze toelichting blijkt dat het niet altijd even duidelijk is "welke oplossingen welke knelpunten oplossen"; wat voor de ene ambtenaar een oplossing van knelpunt 1 is, is dat voor een andere ambtenaar zeker niet. Wij veronderstellen dat het scala van oplossingen zeer gevarieerd is en nauw samenhangt met -sterker: niet los bezien kan worden van- de persoonlijke doelstellingen en belangen, die ambtenaren nu eenmaal hebben en willen realiseren, en die van ambtenaar tot ambtenaar zullen verschillen. Het gesuggereerde scala van oplossingen kan dan ook niet zonder meer worden overgenomen, naar onze mening, nog kunnen selecties van oplossingen daaruit zomaar worden toegepast; de C.H.R. zou oplossingen eerst kunnen overnemen wanneer de oplossingen in een context geplaatst zouden zijn en er aandacht zou zijn besteed aan - met de oplossingen gelieerde - doelstellingen van de verschillende personen. Immers wij kunnen veronderstellen dat betrokkenen eerst voorstellen tot verbetering in overweging nemen nadat het nut daarvan voor hemzelf duidelijk is geworden!

Willen we de opgesomde oplossingen kort evalueren dan zijn er globaal twee verschillende oplossingsrichtingen te onderscheiden. Enerzijds zijn er de mensen die binnen de departementale Overheid naar oplossingen zoeken, anderzijds zijn er de ambtenaren die een aantal speldefinities "overtraden" en met oplossingen komen die het departementale overheidsapparaat letterlijk, maar ook figuurlijk "op zijn kop zetten".

Het lijkt alleszins juist dan men zich bij het aanpakken van knelpunten in eerste instantie richt op het formuleren van oplossingen voor knelpunten (zowel technisch/organisatorisch als sociaal) waar deze zich manifesteren. Dit kan men echter pas doen als men de veelal uiteenlopende doelstellingen van de verschillende actoren in ogenschouw heeft genomen.

In tweede instantie (vooral wanneer blijkt dat oplossingen niet werken) zullen de behoeften van de verschillende betrokkenen zich echter steeds meer bewegen in de richting van nu buiten de discussie gestelde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld juist de departementale structuur.

Het is ons inziens belangrijk -respondenten refereren er impliciet, zelfs expliciet naar - om voor deze twee behoeften in de uiteindelijke aanbevelingen van de C.H.R. in gelijke mate oog te hebben en aandacht te besteden.

Ons inziens zal een te grote discrepantie in aandacht voor beide behoeften leiden tot ofwel apathie of gebrek aan belangstelling voor de aanbevelingen van de Commissie ofwel tot een opeenhoping van conflicten naar aanleiding van de aanbevelingen.

Hierop sluit een tweede evaluatiepunt aan; zij geldt eventueel te initiëren veranderingen. Verschillende respondenten vermelden dat verandering- of ontwikkelingsprocessen zich in de Overheid weleens te snel voltrekken, zonder dat men bij de voorbereiding ervan betrokken is, of dat onderzoek in fasen verloopt die kunnen worden beschreven als stilstand, vooruithollen, etc. hetgeen frustrerend en demotiverend werkt. Het in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces betrekken van belanghebbenden is echter van groot belang, onder andere omdat men op de hoogte komt van zo uiteenlopende doelstellingen van mensen. Het is ons inziens dan ook erg belangrijk dat de Commissie in zijn eindrapportage expliciet de bij de interviews (1) gevoerde strategie van informeren, mobiliseren, entameren maar ook het terugkoppelen van gegevens als mogelijke middelen presenteert om geleidelijke veranderingsprocessen op gang te brengen en op gang te houden.

#### 5.4. Noten.

- (1) Zie G. Gerding e.a., De politieke en ambtelijke top, C.H.R.-achtergrondstudie nr. 6, 1981.
- (2) J.H. van den Berg benoemt in zijn 'gedane zaken' (1977) dit verschijnsel als "psythocratie", de organisatievorm van adventief, tangentieel praten (psythos is Grieks voor oorblazerij, overbabbeling).
- (3) Zie ook het commentaar bij het eerste knelpunt in hoofdstuk 3.4.

## VI. Onderzoeksbevindingen en conclusies

In dit rapport is verslag gedaan van een onderzoek naar het functioneren van departementen en hun politiek-ambtelijke toppen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van een daartoe gehouden verstorings-enquête onder + 650 politiek-ambtelijke topfunctionarissen en medewerkers van vier Directies bijeen gebracht.

Voor een verdere onderbouwing en theoretische of empirische achtergronden verwijzen wij naar de voorafgaande hoofdstukken, 2, 3, 4 en 5.

### 6.1. De waarde van de verstoringen-methode

Allereerst gaan we in op de waarde en de betekenis van de ontwikkelde vragenlijst voor de praktijk. Met behulp van de in dit onderzoek bereikte resultaten blijkt het mogelijk in praktijksituaties verstoringen op te sporen en zichtbaar te maken. Tot nu toe moest er in vrij impressionistische termen over de knelpunten worden gesproken en geoordeeld. Indrukken hierover konden moeilijk worden hard gemaakt. Met behulp van de hier gepresenteerde lijst vragen hebben we de mogelijkheid eventueel subjectieve indrukken over verstoringen eniger mate te objectiveren en de omvang ervan aan te geven, en tevens andere potentiële verstoringen op te sporen.

Wij vatten een *departement* op als een *organisatie*, als een dynamisch gebeuren, dat niet losgezien kan worden van de wijze waarop mensen, of groepen mensen zich organiseren, beslissen en problemen oplossen. In de departementale organisaties hadden met name twee processen onze aandacht: het (organisatorisch of voorwaardenscheppend) *beheersproces* en het (meer inhoudelijk gerichte) *beleidsproces*, die beide nauw met elkaar samenhangen en zelfs verweven zijn.

Aan de hand van de resultaten van een enquête konden met behulp van 137 mogelijke verstoringen een 24-tal knelpunten in het beleidsproces, het beheersproces of beide onderkend worden.

Wij vroegen de respondenten deze knelpunten naar een viertal perspectieven te benoemen: het eigen functioneren, het functioneren van de top (1) als team, van het departement en van interdepartementale verhoudingen.

Op de beschrijving van deze knelpunten naar deze vier perspectieven, op commentaar van ondervraagden, alsmede op de localisatie van de verstoringen gaan we in de paragrafen 6.2, 6.3, 6.4. en 6.5. nader in.

## 6.2. Knelpunten in het beleidsproces

### *Op het niveau van de eigen taakvervulling.*

Bij het eigen functioneren van de ondervraagden vormt het grootste knelpunt in het beleidsproces een *gebrek aan controle op beleidseffecten*. Er zijn met name onvoldoende controle-instrumenten en als deze er al zijn dan worden ze niet gebruikt.

Het zijn vooral Secretarissen-Generaal en Directeuren-Generaal, die dit knelpunt als verstoring ervaren. Daarnaast blijkt dat vooral top-ambtenaren van departementen in de ruimtelijke-, de welzijns- en de zorg-beleidssector (2) dit knelpunt als verstorend beoordelen.

Als tweede knelpunt in het beleidsproces onderkennen de ondervraagden bij het eigen functioneren de *gebrekkige ontwikkeling van beleid*. Teveel wordt er een willekeurig beleid gevoerd, gericht op het oplossen van ad hoc optredende problemen.

Door een dergelijke aanpak zijn de beleidslijnen op de werkvloer (in andere echelons) en naar buiten toe ondoorzichtig. Tevens verzeilt men door een dergelijke ad hoc benadering in een proces van verschuivende probleemstelling. Deze wetmatigheid kan men omschrijven als een continue proces van interpreteren c.q. herinterpreteren van optredende problemen, zonder het werkelijk te toetsen aan uitgangspunten van het eigen departement of andere departementen. Dit laatste kan ook niet, omdat op de meeste departementen een beleidsplan ontbreekt.

Een tegengestelde opvatting is dat aan het snelle verschuiven van waarden en normen een gebrek aan beleidsontwikkeling wordt verweten.

Vooraf medewerkers - en met name degenen ouder dan 45 jaar - ervaren dit knelpunt. Van de departementen zijn het mensen in de ruimtelijke beleidssector, die het knelpunt als verstorend beoordelen.

Een derde knelpunt in het beleidsproces is het *agendamangement*. Met name oudere medewerkers beoordelen dit knelpunt als verstorend.

### *Op het niveau van de top als team*

Bij het functioneren van de top als team vormt slechts één knelpunt een verstoring in het beleidsproces: *de greep op de beleidseffectiviteit*. Het ontbreekt de top kennelijk aan instrumenten om effecten van beleid in te schatten. Dit aspect kwam reeds aan de orde bij het gebrek aan controle op beleidseffecten (= eerstgenoemd knelpunt).

### *Op departementaal niveau*

Op departementaal niveau is de *besturing van de beleidsinvoer* een knelpunt in het beleidsproces; het ontbreekt de departementen aan toekomstgericht denken en aan zicht op maatschappelijke problemen. Men is daarentegen routine-matig bezig, veelal op korte termijn en zonder duidelijke prioriteitenschema's.

Van coördinatie van beleid tussen verschillende directies op een de-

partement lijkt geen sprake. Dit aspect kwam aan de orde bij het gebrek aan beleidsontwikkeling (= het tweede knelpunt). Ook dit knelpunt wordt gesignaleerd door - met name oudere - medewerkers.

Omdat de laatste twee knelpunten vrijwel identiek zijn aan de eerste twee, veronderstellen wij te maken te hebben met verstoringen, die zich op meer dan één niveau manifesteren.

Alle tot nu toe gesignaleerde knelpunten kunnen gesitueerd worden aan de invoer-, de doorvoer of terugvoerzijde van het beleidsproces. Deze constatering wijst erop dat de ondervraagden de mate waarin een departement en zijn top uit interactie-processen met 'de omgeving' komende signalen (wensen/verwachtingen/informatie, etc.) in beleidsactiviteiten omzet onvoldoende acht.

Bovendien achten zij de mate waarin de informatie op het departement wordt bewerkt, de afweging en de uiteindelijke beslissingen onvoldoende; tevens vormt het ontbreken van een beleidsprogramma en controle-middelen een knelpunt.

#### *Op interdepartementaal niveau*

In de interdepartementale verhoudingen daarentegen kunnen de knelpunten in het beleidsproces eerder worden gesitueerd aan de uitvoer en/of terugvoerzijde van dat proces.

Als een eerste knelpunt in het beleidsproces vanuit dit perspectief kunnen we *de domeinbewaking van de departementen* aanmerken. Daardoor wordt overleg in de praktijk gehinderd en worden patstellingen bewerkstelligd.

Vooraf (de jongere) Secretarissen-Generaal en Directeuren-Generaal, alsmede hoofden van dienst ervaren dit als knelpunt. Daarnaast ervaren vooral topambtenaren van departementen in de welzijnssector deze verstoring.

Een tweede knelpunt in het beleidsproces is dat op interdepartementaal gebied beleidsinstrumenten ontbreken.

Deze instrumenten behelzen zowel procedures, organen als bevoegdheden. Met name het ontbreken van een regeling van de competenties van de coördinerend bewindsman en de Minister-president op dit vlak lijkt velen een doorn in het oog. Met name topambtenaren in de welzijnssector ervaren dit knelpunt in het beleidsproces in sterke mate.

### 6.3. Knelpunten in het beheersproces

#### *Op het niveau van de eigen taakvervulling*

Het grootste knelpunt in het beheersproces in het dagelijks functioneren vormt voor veel ambtenaren *het takenpakket*, dat enerzijds te breed is (althans breder dan de instellingsbeschikking) en anderzijds te lange werktijden tot gevolg heeft.

Het zijn vooral directeuren die dit knelpunt als verstoring aanduiden.



Een tweede knelpunt met een beheerskarakter in het dagelijks functioneren vormen *de werkomstandigheden*. Voor velen schieten werkruimte, archief en repro, maar ook aspecten als behuizing, een verregerende bureaucratiesering, het tekort aan bevoegdheden, het op veel fronten falende personeels- en organisatiebeleid, etc. ernstig te kort.

### *Op het niveau van de top als team*

De meeste knelpunten in het beheersproces worden gesitueerd bij de top als team. Als grootste knelpunt geldt *de bestuurskracht*: de top als team kan slecht tot besluiten komen, ontbreekt het aan beleidsinitiatieven, kan niet planmatig werken en heeft tekort schietende managementkwaliteiten.

Met name door een proces van groepscohesie - dat leidt tot afsluiting van informatie uit andere echelons en het halsstarrig vasthouden aan standpunten - ontstaat er een proces van gemeenschappelijk verkokerd-kijken, dat zich als het ware verzelfstandigt.

Bovendien kennen veel departementen het probleem van het op willekeurige momenten vormen van een team om ad hoc problemen aan te pakken; de fragmentarische samenstelling van het departement is hier debet aan. Daarnaast wordt gemeld dat het de vraag is of

- "er sprake dient te zijn van zo stringent op resultaat werken of meer op resultante werken" (mede gericht op maatschappelijke processen);
- de top bij beleidsbepaling voldoende kennis heeft van problemen bij de uitvoering op andere echelons.

Dit knelpunt wordt vooral ervaren bij de SG's en DG's; met name in departementen in de sfeer van welzijn en verzorging.

Een twee knelpunt in het beheersproces vormt het gebrek aan *delegatie* van de top. Enerzijds vormt dit een verstoring doordat de top zelf niet delegeert, anderzijds doordat de top niet kan delegeren, omdat men geen zicht heeft in het werk dat op andere echelons wordt verricht.

In het bijzonder zijn het hoofden van dienst, die dit knelpunt ervaren.

Een derde knelpunt is de *externe teamcommunicatie*. Met name worden hier verstoringen ervaren, omdat er gebrek aan contact is tussen de top en het veld, politici en andere departementen.

Door mensen in de ruimtelijke beleidssector wordt dit knelpunt als verstorend beoordeeld.

Een laatste knelpunt is hier *de grootte van het team*.

Bij het functioneren van de top als team wordt nogal eens geklaagd over het juist niet functioneren van een dergelijk team; ofwel omdat het door de heterogene samenstelling van het departement niet mogelijk is, ofwel omdat zoiets niet mogelijk is, gezien de aanwezige functionarissen. Op het functioneren van een ministerstaf als zodanig wordt nauwelijks ingegaan; de rol van de SG vertoont in het algemeen onduidelijkheden.

Voornamelijk op departementen in de verzorgingsbeleidssfeer vormt dit knelpunt een verstoring.

### *Op departementaal niveau*

Op departementaal niveau vormt het grootste knelpunt in het beheersproces de *financiële armslag*. Dit wordt vooral door SG's en DG's, alsmede in de welzijns- en verzorgingsbeleidssectoren als knelpunt ervaren.

Een tweede knelpunt op departementaal niveau is het onvoldoende oog hebben voor de belangentegenstellingen op een departement. De organisatiestructuur wordt gekenmerkt door fragmentatie en is gebouwd op bevoegdheden. Het ontbreekt daardoor aan communicatie; tegelijkertijd zijn verschillende activiteiten onweegbaar. Dit knelpunt wordt met name door medewerkers als verstoring ervaren; voornamelijk een informatie- en automatiseringsbeleid ontbreekt naar hun inzichten in zijn geheel.

### *Op interdepartementaal niveau*

In de interdepartementale verhoudingen gelden de politieke randvoorwaarden, en vooral de politieke samenstelling van de regering en de rivaliteit tussen bewindslieden als belangrijk knelpunt in het beheersproces.

Een laatste knelpunt is de interdepartementale topstructuur. Deze heeft nu teveel een homogeen karakter en zou nog meer moeten aansluiten op de veelzijdigheid van problemen waarmee de overheid geconfronteerd wordt. Een bijkomend probleem is dat de verticale departementale bureaucratie zich niet laat passen in horizontale verbanden.

Met name SG's en DG's ervaren dit als probleem; daarnaast wordt het tevens als probleem ervaren door de ambtelijke top in de welzijns- en zorgsector.

### 6.4. Knelpunten, niet te traceren naar beleids- of beheersproces afzonderlijk

Hoewel het merendeel van de knelpunten verstoringen in het beleids- en beheersproces omvatten, is een deel van de knelpunten echter niet op een van beide hoemers afzonderlijk te brengen. Wij brengen deze knelpunten dan ook onder in deze aparte paragraaf.

#### *Op het niveau van de eigen taakvervulling*

In het dagelijks functioneren ervaren de ondervraagden twee knelpunten met een tweesoortig karakter. Beide wijzen op communicatieproblemen. Het eerste betreft de *communicatie met het politieke veld* (met name de politici); die men verwijt dat beslissingen te willekeurig tot stand komen.

Een tweede knelpunt behelst de *interne communicatie* binnen een departement, zowel communicatie tussen personen en diensten van een departement als tussen personen en diensten van verschillende departementen. Vooral hoofden van diensten ervaren in ons onderzoek dit knelpunt;

SG's en DG's ervaren dit knelpunt juist niet als verstoring.

#### *Op het niveau van de top als team*

Op het niveau van de top als team spelen twee gemengde (beheers/beleids) knelpunten een rol. Het ene - de bestuurskracht - hebben wij al onder het beheersproces toegelicht.

*Teamgeschillen* vormen hier een tweede knelpunt. Ondanks een grote cohesie van de top (zie daarvoor ook: bestuurskracht) lijkt er een gebrek aan integratief vermogen van de top. Topambtenaren kunnen naar buiten toe "dikke vrienden" zijn, maar intern niet op één noemer komen.

Het zijn voornamelijk de hoofden van dienst - en daarmee het middenmanagement -, die dit knelpunt negatief beoordelen.

#### *Op departementaal niveau*

Hier wordt één gemengd knelpunt genoemd: de *externe invloed*. Met name worden adviesorganen, andere ministeries en pressiegroepen vermeld.

De Kamer wordt niet expliciet vermeld.

Medewerkers ervaren vooral dit knelpunt; daarnaast ervaren topambtenaren in de welzijnssector dit knelpunt als verstorend.

#### *Op interdepartementaal niveau*

In de interdepartementale verhoudingen treffen we - van alle knelpunten - het grootste knelpunt aan: de *interdepartementale taakverdeling*. Met name het overleg hierover vanuit een gemeenschappelijk uitgangspunt vormt velen een doorn in het oog.

Dit knelpunt lijkt betrekking te hebben op het onvermogen van ambtenaren en politici interdepartementaal een aanzet tot meer cohesie in combinatie met integratief vermogen tot stand te brengen.

Dit knelpunt wordt in alle echelons als een evengrote verstoring ervaren. Bij de ambtelijke top zijn het vooral de ambtenaren (jonger dan 45 jaar) in de ruimtelijke- en verzorgings-beleidssector, die dit knelpunt als zodanig beoordelen.

#### *Twee essentiële kanttekeningen*

Naast de direct uit de vragenlijst te genereren knelpunten noemden de ondervraagden nog een tweetal verstoringen, die ons inziens een essentieel karakter hebben:

- het merendeel van de departementen kent een *strakke organisatievorm*, die vaak een uniform karakter heeft;
- het functioneren van een organisatie als deze hangt in hoge mate af van de *personen*, die de knooppunten van deze organisatie bezetten.

In de volgende paragrafen komen wij over deze twee kanttekeningen uitvoerig te spreken.

## 6.5. Een aanzet tot localisering van knelpunten

Aan de hand van de zo juist gegeven opsomming zouden we het volgende samenvattend overzicht willen geven:

figuur 1: een localisering van knelpunten

KNELPUNTEN	LOCALISATIE NAAR		
	perspectief	positie (leeftijds- categorieën)	departementale sector
in			
beleidsproces:			
invoer } doorvoer } uitvoer }	top departementaal	medewerkers (ouder dan 45 jr.)	
uitvoer terugvoer	interdeparte- mentaal	SG's en DG's hoofden van dienst	welzijn
beheersproces	top	hoofden van dienst	ruimtelijk/zorg
	departementaal	SG's en DG's (ouder dan 45 jr.)	welzijn
zowel beleids- als beheers- proces	top	SG's en DG's (jonger dan 45 jr.) hoofden van dienst	zorg/welzijn
	interdeparte- mentaal	top-ambtenaren (jonger dan 45 jr.)	ruimtelijk/zorg

### *Toelichting samenvattend overzicht*

Uit het overzicht blijkt dat knelpunten in het beleidsproces voornamelijk bij de top, op departementaal en interdepartementaal niveau worden ervaren. Knelpunten in de invoer/doorvoer van het beleidsbewerkingproces worden vooral ervaren bij het eigen functioneren. Knelpunten in de uitvoer/terugvoer van het beleidsbewerkingproces worden beoordeeld bij interdepartementale verhoudingen. Knelpunten met een beheerskarakter worden vooral ervaren bij de top als team en het departement in zijn geheel.

Uit de gegevens blijkt, dat in het algemeen vooral ambtenaren in lagere echelons (door ons aangeduid als medewerkers en hoofden van dienst) relatief meer verstoringen ervaren dan de ambtelijke top. (SG's en DG's)

De medewerkers ervaren relatief veel verstoringen ten aanzien van het eigen functioneren en het functioneren van de top als team. De SG's en DG's ervaren met name op interdepartementaal niveau de meeste verstoringen. Eveneens ervaren zij de meeste verstoringen ten aanzien van knelpunten in het beheersproces. Ten aanzien van die verstoringen worden overigens significante verschillen in scores tussen de 4 groepen respondenten gevonden.

Qua leeftijd blijken de jongeren relatief meer knelpunten met een beheerskarakter en gemengd (beleids/beheers) karakter te ervaren, terwijl ouderen meer knelpunten met een beleidskarakter aanwezig achten. Oudere topambtenaren lijken de minste knelpunten te ervaren.

Over de departementale beleidssector waarin men werkzaam is valt slechts te concluderen, dat in drie beleidssectoren de meeste knelpunten worden ervaren; in de welzijns-, de ruimtelijke- en de verzorgings/zorgsector.

### *Overige bevindingen*

Overigens zijn er nog een aantal punten, die niet in het voorafgaande aan de orde zijn gekomen, maar die ons wel van belang lijken:

- medewerkers die knelpunten signaleren blijken voornamelijk werkzaam in een functie met een beleidskarakter, terwijl de ambtelijke top een functie met zowel een beleids- als beheerskarakter heeft.

Verder blijkt dat medewerkers op een functie met beleidskarakter relatief veel verstoringen ervaren, met name ten aanzien van het functioneren van het departement. Topambtenaren in een functie met zowel een beleids- als beheerskarakter ervaren relatief veel knelpunten ten aanzien van het eigen functioneren en ten aanzien van het functioneren van de top als team.

Topambtenaren met een functie in de beheerssfeer ervaren vooral het *personeelsbeleid* als een ernstig knelpunt; topambtenaren met een functie in de beleidssfeer oordelen vooral het *gebrek aan delegatie* negatief.

- hoewel we heel voorzichtig willen en moeten zijn met het verbinden van conclusies aan resultaten die betrekking hebben op politieke voorkeur van de ondervraagden kunnen we globaal het volgende constateren. Delen we de populatie in naar "progressieven", "confessionelen" en "liberalen" dan blijken met name "progressieve"-ambtenaren de meeste knelpunten te ervaren. "Confessionele"-ambtenaren ervaren relatief meer knelpunten met een beheerskarakter, "liberale"-ambtenaren zien meer knelpunten met een beleidskarakter.

- ook met betrekking tot de resultaten die opleiding van de ondervraagden betreffen willen we voorzichtig zijn. In het algemeen blijkt dat respondenten met een middelbare-, MBO-, of HBO-opleiding of een graad in de sociale wetenschappen relatief veel

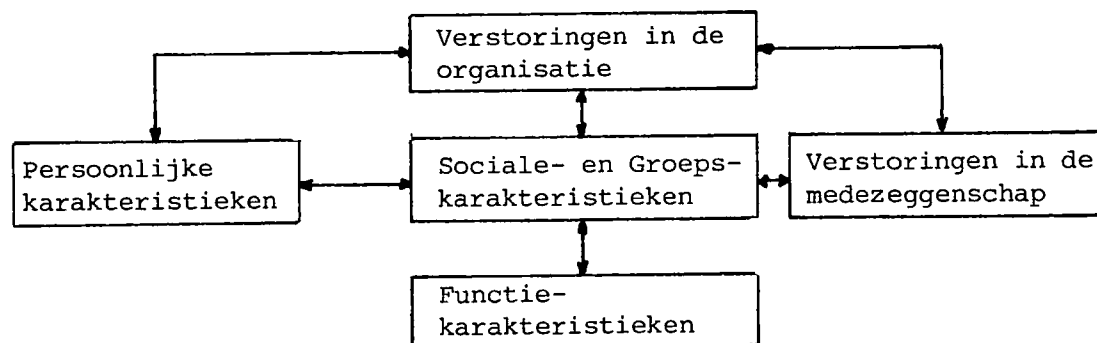
meer verstoringen ervaren; met name ten aanzien van knelpunten in het beheersproces op het niveau van de top en op departementaal niveau achten zij knelpunten aanwezig. Ambtenaren met een technisch-wetenschappelijke opleiding ervaren hier relatief weinig verstoringen.

- Om de systematische opbouw van de enquête te waarborgen zijn een drietal besturingselementen gebruikt. Hoewel operationalisering hiervan moeilijk is blijken de meeste gesignaleerde knelpunten in het algemeen te duiden op een gebrek aan actie. Een aantal knelpunten duidt op gebrek aan instrumenten, terwijl over de gehele linie genoeg idee lijkt te bestaan over "wat te doen".

Knelpunten, die duiden op een gebrek aan actie komen vooral naar voren op het niveau van de top als team en op departementaal niveau. Bij de top als team worden bovendien nog knelpunten, die duiden op het instrumentele element als problematisch ervaren. Knelpunten die wijzen naar gebreken in de beeldvorming treden vooral op bij het individueel functioneren.

### *Verband tussen organisatorische knelpunten en sociale variabelen*

Ondanks deze opsomming moeten we bedenken dat met de enquête-resultaten slechts een gedeelte van de werkelijke knelpunten wordt gedekt. Uit commentaren bij de vragenlijst maken wij op dat karaktereigenschappen, groeps- en functie-eigenschappen volgens velen een belangrijke rol spelen. Aan deze categorie variabelen is om redenen van tijdsdruk geen aandacht besteed. Toch mogen deze variabelen, gezien andere onderzoeksresultaten niet uit het oog verloren worden. Zo blijkt uit een onderzoek van de COB/SER (3) dat er een nog niet eerder aangetoond verband is tussen deze karakteristieken en de in dit onderzoek aangetoonde verstoringen (in de organisatie) en wel als volgt:



Uit dit model wordt duidelijk dat verstoringen slechts kunnen worden bestudeerd in samenhang met niet-technische aspecten, namelijk sociale variabelen.

Een aantal commentaren van ondervraagden stelt hetzelfde centraal, wanneer geduid wordt op "het zit niet in structuren, maar in personen". Als we de departementale organisatie opvatten als een dynamisch gebeuren waarin persoonlijke verhoudingen een centraal gegeven zijn dan worden juist aan die *interacties* hoge eisen gesteld.

### *Samenvatting*

Samenvattend kunnen we stellen dat er een aantal (technische, organisatorische) knelpunten zijn te localiseren; naast deze knelpunten kunnen echter niet-technische, sociale karakteristieken worden onderscheiden. Tussen deze technische, organisatorische knelpunten en de sociale karakteristieken is in een COB/SER onderzoek (3) een sterk verband aangetroffen.

### 6.6. De verwevenheid van knelpunten, sociale variabelen en andere kenmerken

Een belangrijke vraag waarvoor we ons gesteld zien is: hoe kunnen we de gesignaleerde knelpunten aanpakken en trachten op te lossen?

Met het uitwerken van de volgende twee onderzoeksgegevens kunnen we trachten hierop een antwoord te formuleren;

- weten we met het signaleren van de zoëven genoemde knelpunten wat we moeten aanpakken? (in 6.6. aan de orde);
- wie moet het aanpakken? (in 6.7. aan de orde).

Uit wat we in 6.5. aangaven zou kunnen blijken dat knelpunten zonder meer kunnen worden aangepakt en opgelost, als we ze maar kunnen localiseren.

In 6.5. gaven we onder andere aan:

- dat er meer beheers- dan beleidsknelpunten zijn;
- dat de grootste knelpunten interdepartementaal van aard zijn, terwijl we ook grote knelpunten aantreffen op departementaal niveau en op niveau van de top als team;
- dat de verstoringen met name in de welzijns-, de verzorgings- en ruimtelijke beleidssector kunnen worden gelocaliseerd.

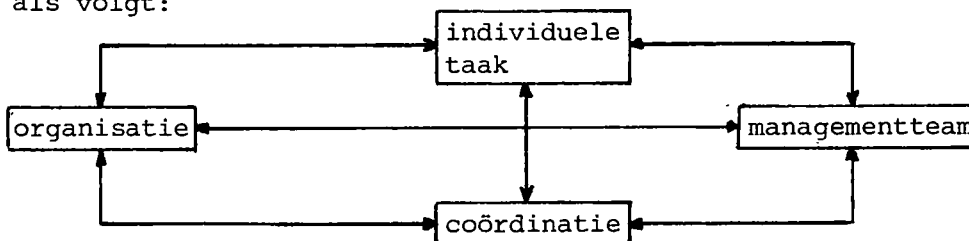
Het lijkt ons echter aannemelijk dat met deze constatering niet zonder meer de knelpunten kunnen worden aangepakt. Wij veronderstellen een sterk verband tussen de variabelen, hetgeen het oplossen van knelpunten kan bemoeilijken.

### *Verwevenheid van knelpunten in beleids- en beheersproces*

Bij een nadere analyse van de aangetroffen 24 knelpunten blijken deze te kunnen worden samengevat onder de noemers coördinatie, organisatie, managementteam en individuele taak.

Deze vier samengestelde factoren hebben zowel een beheers- als een beleidskarakter.

Zij blijken bij nadere analyse een sterk verband te vertonen en wel als volgt:



Er blijkt een complex verband te bestaan tussen de vier in de analyses onderscheiden dimensies; het ervaren van verstoringen op individueel

taakniveau houdt verband met het ervaren van verstoringen ten aanzien van het team en zo verder.

Het aantreffen van een dergelijk complex verband wijst erop dat men bij het aanpakken van deze knelpunten de grootst mogelijke voorzichtigheid zal moeten betrachten.

Men zal geneigd zijn de interdepartementale coördinatie - als de grootste verstoring - als geïsoleerde entiteit aan te pakken, teneinde knelpunten op dat vlak te minimaliseren.

Immers als men interdepartementaal de taken heeft verdeeld, zal het managementteam van de departementale top beter functioneren, zullen organisatie-aspecten (bijvoorbeeld de financiële armslag) van ieder departement wellicht duidelijker komen te liggen en zullen op individueel niveau de taken beter afgebakend kunnen worden.

Een dergelijke redenering is gezien de hiervoor geschetste verbanden verleidelijk, doch gaat voorbij aan eventuele condities, waaronder de aanpak van dergelijke knelpunten de grootste therapeutische werking hebben.

Wij menen er goed aan te doen op het volgende te wijzen. Voordat men daadwerkelijk gebruik kan maken van de resultaten van het onderzoek, moet een strategie ontwikkeld worden, teneinde de "therapie" (interventies of veranderingsprocessen) op verantwoorde wijze te laten plaatsvinden om geen onnodige nieuwe verstoringen in het leven te roepen.

#### *Verwevenheid van knelpunten en achtergronden*

In onze analyses hebben we ook nog getracht te localiseren welke categorieën personen deze dimensies als verstoring ervaren. De resultaten hiervan wijzen erop, dat het ervaren van de knelpunten niet kan worden toegeschreven aan één categorie respondenten; ten aanzien van de individuele taak bijvoorbeeld blijkt het afhankelijk van de leeftijd, de opleiding, de functie en de politieke gezindheid te zijn in welke mate men verstoringen ervaart.

Een dergelijk complex verband tussen knelpunten en achtergronden wordt ook aangetroffen bij de organisatie-dimensie. Ten aanzien van het managementteam en coördinatie worden beduidend minder complexe verbanden aangetroffen .

#### *Verwevenheid organisatorische verstoringen en sociale karakteristieken*

Verschillende malen hebben respondenten ons gewezen op het bestaan van niet-technische knelpunten, die naar hun inzichten mede in beschouwing moeten worden genomen en op hun veranderingspotentie beschouwd. Te denken valt daarbij vooral aan individuele-, groeps- en functie-karakteristieken, die in dit onderzoek niet of nauwelijks ter sprake komen maar die wel een sterk verband vertonen met de in dit onderzoek onder de loep genomen knelpunten.

In 6.5. vermeldden wij de resultaten van onderzoek dat het verband tussen de twee groepen factoren aantoonde. Een dergelijk verband heeft als eerste consequentie dat het aanpakken of oplossen van knelpunten



om nog een reden een probleem van complexe aard is. Zo zullen maatregelen om (technische) knelpunten te verminderen of op te heffen tevens veranderingen in het sociaal systeem teweegbrengen en omgekeerd.

Een tweede consequentie van het hiervoor genoemde onderzoeksresultaat is dat sociale of groepskenmerken een heel centrale plaats innemen. Wij zijn daarom van mening dat het plausibel is allereerst de aandacht te richten op deze sociale- of groepsprocessen.

Dat betekent dat wij een aanpak voorstaan waarin niet de structuren, maar personen, of beter interacties tussen ambtenaren centraal staan. Als eerste aanzet daartoe signaleerden wij de roep om tot collegiaal besturen te komen.

Op dit moment wordt er erg veel nadruk gelegd op *consensusvorming*. (4) Echter ambtenaren - en ook bewindslieden - worden steeds weer geconfronteerd met tegenstellingen, conflicten, etc. Er zou derhalve meer aandacht moeten worden besteed aan *conflicthantering*. Wij constateerden daarom dat er meer de nadruk moest komen te liggen op collegiaal besturen, op groeps-team-ontwikkeling, juist om mensen te leren met deze tegenstellingen om te gaan.

### *Samenvatting*

Samenvattend willen wij stellen dat er rekening moet worden gehouden met een verwevenheid tussen de knelpunten onderling, hetgeen consequenties heeft voor de aanpak van knelpunten.

Daarnaast willen we benadrukken dat de meest plausibele redenering is om bij het aanpakken van knelpunten allereerst de aandacht te richten op sociale- of groepsvariabelen; *teveel worden nu nog niet in personen, maar in structuren de oorzaken van knelpunten gezocht.*

### 6.7. Wie kan de knelpunten aanpakken?

Op dit moment ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het oplossen van knelpunten bij de politiek-ambtelijke top.

In de huidige departementale organisatie lijkt er een ware lawine aan beslissingen bij de top gelegd te worden. Tegelijkertijd wordt er gepro- pageerd, dat de overheid aan steeds meer zaken aandacht moet besteden en voor steeds meer problemen oplossingen moet zoeken.

Dit leidt ertoe dat er op alle departementen elke dag weer een ware krachttoer verricht moet worden om zaken voor elkaar te krijgen. Vooral de politiek-ambtelijke top lijkt hierdoor erg zwaar belast.

Dat leidt er op zijn beurt toe dat de top nogal eens gebruik moet maken van zijn blokkeringsmacht om informatie, ideeën e.d. van andere echelons tegen te houden, af te houden of op te houden in plaats van te institutionaliseren en te stimuleren.

Enerzijds leidt dit mechanisme tot vervreemding van andere echelons, anderzijds tot verstopping of zelfs ontsporing van departementale onderdelen. Er ontstaat kortom een grote variëteit aan knelpunten, die niet

kunnen worden opgelost, omdat de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de top ligt, die op zijn beurt erg zwaar belast is.

Dergelijke mechanismen duiden op een zeer belangrijk probleem en staan zelf te weinig ter discussie. Er lijkt - en de verwevenheid van de knelpunten duidde er ook al op - sprake van een *organisatieprobleem*, dat alle betrokkenen zou moeten aan gaan, niet alleen de top.

Zonder dat wij aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de politiek-ambtelijke top willen tornen, kan er een aantal redenen gegeven worden waarom de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij "de betrokkenen" zou moeten liggen.

#### *Een eerste reden; kennis van zaken*

In 6.6. constateerden wij dat knelpunten met elkaar zijn verweven en dat organisatorische en sociale karakteristieken nauw samenhangen. Dit brengt met zich mee dat in veel gevallen knelpunten slechts begrijpelijk zijn in hun context; kennis van zaken, kennis van de situatie lijkt onontbeerlijk.

Die kennis hebben slechts de betrokkenen zelf. Weinig of niet wordt er van die kennis gebruik gemaakt, omdat nog te gemakkelijk de verantwoordelijkheid in te veel zaken bij hogere echelons wordt gelegd.

Daartoe is betrokkenheid van belanghebbenden vereist. Een dergelijke betrokkenheid is nu vaak niet mogelijk, omdat er kaders ontbreken (bijv. een departementaal beleidsplan) waaraan men zijn belangen kan toetsen.  
(5)

#### *Een tweede reden; een dictaat*

Een tweede reden om het aanpakken van knelpunten bij de betrokkenen aan te vangen ligt in het verlengde van de vorige. Teveel handelingen op departementen gebeuren als vanzelfsprekend.

Mechanismen als zoëven beschreven kunnen gauw worden tot een dictaat voor de mensen, dat vooraf paal en perk stelt aan het besturen, het genereren van ideeën en zo verder. Dan domineren niet meer mensen de situatie, maar dan domineert de vanzelfsprekendheid waarmee iets gedaan wordt (= de situatie) de mensen.

Het is dan ook meer de vraag "wat bestuurt de departementen" dan "wie bestuurt de departementen". Een dergelijke vraag kan ons inziens alleen beantwoord worden door de betrokken functionarissen zelf. De mogelijkheid van een dictaat vormt een tweede reden om de verantwoordelijkheid voor veranderingen bij de betrokken ambtenaren zelf te leggen.

#### *Samenvatting*

Samenvattend willen we stellen, dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van knelpunten als te vanzelfsprekend bij de top (of een onder-

steunende afdeling) wordt gelegd en te weinig bij de betrokken ambtenaren zelf. Om dit proces op gang te brengen is betrokkenheid van alle belanghebbenden een eerste, belangrijke eis.

#### 6.8. Er zijn geen eenvoudige, uniforme oplossingen te geven.

Deze slogan lijkt ons de belangrijkste conclusie uit dit onderzoek. Er zijn vele wegen die naar Rome leiden, omdat er een grote variëteit aan situaties is, die slechts door betrokkenen zelf worden gekend.

De resultaten van het onderzoek duiden op de aanwezigheid van knelpunten; echter het hanteren van uitkomsten van een vragenlijst met het oog op een diagnose en/of verandering van een departementale organisatie is op zich zelf ook een zaak die om de juiste condities vraagt en die niet zonder de betrokkenen kan worden aangepakt.

#### *Richtingen voor oplossingen*

Globaal lijken ondervraagden in de enquête twee uiteenlopende richtingen van oplossingen te vermelden. Enerzijds lijkt men te suggereren dat oplossingen van knelpunten binnen de bestaande orde dienen te worden gezocht. Anderzijds wordt er door verscheidene mensen op gewezen dat het inspelen op maatschappelijke veranderingen een wezenlijke wijziging inhoudt van deze departementale/interdepartementale ordening. Binnen deze beide suggesties voor richtingen waarin oplossingen kunnen worden gezocht lijken er evenveel oplossingen mogelijk als er ambtenaren zijn. (6)

Het lijkt alleszins juist dat men zich bij het aanpakken van knelpunten *in eerste instantie* richt op het formuleren van procedurele oplossingen voor (zowel technisch/organisatorische als sociale) knelpunten, waar deze zich manifesteren.

*In tweede instantie* zullen de behoeften van de verschillende betrokkenen zich echter steeds meer bewegen in de richting van nu buiten de discussie gestelde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld juist de departementale organisatiestructuur.

Het is ons inziens belangrijk - respondenten refereren er impliciet en expliciet ook naar - om voor deze twee behoeften in de uiteindelijke aanbevelingen van de C.H.R. *in gelijke mate* oog te hebben en aandacht te besteden.

Ons inziens zal een te grote discrepantie in aandacht voor beide behoeften leiden tot ofwel apathie en gebrek aan belangstelling voor de aanbevelingen van de Commissies ofwel tot een opeenhoping van conflicten naar aanleiding van de aanbevelingen.

#### *'No one best way'*

Daarbij zou het naar de mening van de onderzoekers de voorkeur verdienen het principe van 'verkokerd kijken', dat als het ware nu de ambtelijke orde en besluitvorming uitmaakt en dicteert te vervangen door een proces waarin het mogelijk is dat de meest uiteenlopende vormen

van sturing, ideeën, organisatievormen, etc. een kans krijgen en onderwerp van studie worden.

Uit ons onderzoek kwam zijdelings naar voren dat er rekening gehouden moet worden met een diversiteit aan organisatievormen; er is niet sprake van één homogene organisatie, maar van een heterogene populatie organisaties, die intern sterk gefragmenteerd zijn.

In het scheppen van politieke- en ambtelijke ruimte, een proces van 'divergentie' - dat daarmee staat tegenover het convergentie-principe - heeft naar onze inzichten de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst een belangrijke initiërende taak. Het uiteindelijke ruimte scheppen dient aan de betrokkenen te worden gelaten; ons inziens bevorderen variatie en ruimte voor eigen creaties en experimenten de ontwikkeling en de vooruitgang.

### *Samenvatting*

Samenvattend willen wij propageren dat de C.H.R. in zijn uiteindelijke aanbevelingen aandacht besteedt aan uiteenlopende oplossingen, die kunnen worden gegeven voor de verschillende knelpunten.

Er zou ons inziens een grote vergaarbak aan oplossingen moeten worden gepresenteerd, waaruit de betrokkenen - de situatie het best kennend, en wetend wat ze willen - zelf hun keuze kunnen maken.

### 6.9. Noten

- (1) Spreken wij in dit verband over "de top" dan doelen wij op de politiek-ambtelijke top van een departement.
- (2) om tracering van verstoringen naar de departementen te voorkomen hebben wij departementen naar een aantal beleidssectoren geclusterd. Onder welzijnssector vallen C.R.M. en Onderwijs & Wetenschappen; onder verzorgingssector: Volksgezondheid & Milieuhygiëne en Sociale Zaken; onder de ruimtelijke beleidssector: Volkshuisvesting en Verkeer & Waterstaat.
- (3) zie C. Brevoord, H. van Dongen en A. Maas, die in een boek 'verstoord administreren' verslag doen van hun resultaten van een onderzoek in het kader van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking voor Bedrijven (COB/SER).
- (4) Zie hiervoor K. Hanf en F.W. Scharpf (ed), interorganizational policy making, SAGE, 1978, blz. 97 e.v.
- (5) Hiermee geven wij nog eens met andere woorden aan dat niet in structuren, maar bij personen de aanpak van knelpunten moet worden begonnen.  
Eventuele veranderingen zouden door betrokkenen moeten worden geïnitieerd; met name wijzigingen in procedures hebben hierbij onze voorkeur.
- (6) Zie ook 5.2.

## BIJLAGE I: TOELICHTING OP DE ENQUÊTE

In deze vragenlijst vindt u een aantal uitspraken over knelpunten die het functioneren van de politiek-ambtelijke top van departementen in de weg staan of nadelig beïnvloeden, waardoor er dingen misgaan, niet optimaal lopen, problemen of moeilijkheden rijzen, etc. Wij hebben een groot aantal mogelijke knelpunten geformuleerd in de vorm van uitspraken, die zowel vallen te karakteriseren als beleidsaspecten of als beheers-, c.q. managementsaspecten.

Deze knelpunten hebben betrekking op:

- I Verstoringen in het functioneren van de ondervraagde zelf (in zijn dagelijkse werkkring);
  - II Verstoringen optredende binnen de departementale top als team;
  - III Verstoringen binnen de departementen als geheel; en
  - IV Verstoringen optredende in de relaties met andere departementen.
- Het vijfde onderdeel van de enquête is een korte oriënterende lijst met mogelijke richtlijnen voor oplossingen. (V)

Wij zouden van u willen weten in welke mate deze knelpunten optreden. Daartoe staan achter de uitspraken een drietal hokjes. U kunt door één van de drie hokjes aan te kruisen aangeven in welke mate u de afzonderlijke knelpunten als verstorend ervaart, waarbij

- 1 betekent: geen verstoring; dit aspect vormt geen knelpunt.
- 2 betekent: geringe verstoring; dit aspect vormt een gering knelpunt
- 3 betekent: ernstige verstoring; dit aspect vormt een ernstig knelpunt.

Het zal duidelijk zijn dat het vanwege de uiterst beperkt beschikbare tijd niet mogelijk is om een alomvattend beeld te krijgen van de door de Commissie opgeworpen vraagstukken. Dit onderzoek wordt derhalve beperkt tot het verkrijgen van een beeld van de knelpunten of verstoringen die de verschillende departementale toppen bij de uitvoering van hun taak ontmoeten.

Bij de beantwoording van de vragen gaat het niet om goede of foute antwoorden, het gaat om uw mening, uw opinie.

Zoudt u vooral geen vragen willen overslaan?

De gegevens uit de ingevulde vragenlijsten worden alleen door het onderzoeksteam verwerkt en geanalyseerd. De beantwoording van de enquête wordt strikt anoniem behandeld.

Omdat de verwerking van de vragenlijsten (gezien onze opdracht) snel moet geschieden wordt dit exemplaar tevens als ponsconcept gebruikt; daartoe is achter de hokjes een nummering opgenomen, die ons helpt de antwoorden direct op ponskaart over te brengen.

Slechts ten behoeve van de onderzoeksadministratie is de retourenveloppe genummerd. Dit nummer wordt na ontvangst van de enquête verwijderd.

Sukses bij het beantwoorden!

Prof. Dr. J. Kooiman  
Drs. A.J.J.A. Maas

BIJLAGE II: inzicht in de achtergrondkenmerken aan de hand van de  
ALGEMENE VRAGEN

Tot slot van deze enquête leggen wij u een aantal meer algemene vragen voor:

153.- hoe beoordeelt u het functioneren van uw departement over het algemeen			47 %		53%						
			<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5				
			zeer goed	goed	goed noch slecht	slecht	zeer slecht				20
154.- wat is uw leeftijdskategorie			<input type="checkbox"/> 1	jonger dan 25		(N = 6)					
			<input type="checkbox"/> 2	26 - 35		(N = 104)					
			<input type="checkbox"/> 3	36 - 45		(N = 155)					
			<input type="checkbox"/> 4	46 - 55		(N = 214)					
			<input type="checkbox"/> 5	56 - 65		(N = 166)					
			<input type="checkbox"/> 6	ouder dan 65		(N = 1)					21
155.- welke was de laatste soort opleiding, die u genoot? (graag een omschrijving, zoals: R.U. Leiden, rechten-kandidaats)											22
											23
156. Op welk departement bent u werkzaam?	N = 11	<input type="checkbox"/> 1	Algemene Zaken								
	N = 21	<input type="checkbox"/> 2	Buitenlandse Zaken								
	N = 26	<input type="checkbox"/> 3	Justitie								
Dienst (N = 46) -	N = 22	<input type="checkbox"/> 4	Binnenlandse Zaken								
	N = 41	<input type="checkbox"/> 5	Onderwijs & Wetenschappen								
	N = 9	<input type="checkbox"/> 6	Financiën								
	N = 33	<input type="checkbox"/> 7	Defensie								
	N = 22	<input type="checkbox"/> 8	VRO								
	N = 35	<input type="checkbox"/> 9	Verkeer & Waterstaat								
	N = 34	<input type="checkbox"/> 10	Economische Zaken								
Dienst (N = 81) -	N = 40	<input type="checkbox"/> 11	Landbouw								
Dienst (N = 60) -	N = 26	<input type="checkbox"/> 12	Sociale Zaken								
Dienst (N = 66) -	N = 34	<input type="checkbox"/> 13	CRM								
	N = 37	<input type="checkbox"/> 14	Volksgezondheid & Milieuhygiëne								24
157.- In welke functie ben u daar werkzaam?	N = 70	<input type="checkbox"/> 1	SG of DG (of plaatsvervanger)								
	N = 254	<input type="checkbox"/> 2	direkteur (of plv. direktEUR)								
	N = 174	<input type="checkbox"/> 3	hoofd van een afdeling (of plv.)								
	N = 142	<input type="checkbox"/> 4	medewerker								26
158.- Als we uw werkzaamheden op het departement rangschikken onder beleidswerkzaamheden en management, op welk aspekt(en) legt u dan in uw functie de meeste nadruk?		<input type="checkbox"/> 1	beleid (N=255)								
		<input type="checkbox"/> 2	beheer (N= 87)								
		<input type="checkbox"/> 3	beide (N=295)								27
159.- Tot welke politieke gezindheid voelt u zich het meest aangehouden?		<input type="checkbox"/> 1	"progressief" (PVDA, D'66, PSP, PPR)								
		<input type="checkbox"/> 2	"confessioneel" (CDA, SGP, KVP, CHU, AR)								
		<input type="checkbox"/> 3	"liberaal" (VVD, DS 70)								28

BIJLAGE III: inzicht in de gesignaleerde knelpunten per geformuleerde uitspraak  
VRAGENLIJST GERICHT OP KNELPUNTEN (in percentages)

In dit deel zijn de mogelijke verstoringen gegroepeerd aan de hand van een 4-tal gezichtspunten:

- I Uw eigen functioneren
- II Politiek- ambtelijke top als team
- III Functioneren van het Departement
- IV Interdepartementale verhoudingen

Bij elk van deze gezichtspunten wordt een aantal min of meer concrete verstoringen genoemd. Wij laten deze nu per gezichtspunt volgen en verzoeken u van elk van deze verstoringen aan te geven of deze aspecten al dan niet een knelpunt vormen, en wel als volgt:

- 1 = geen verstoring
- 2 = geringe verstoring
- 3 = ernstige verstoring

PONS-CONCEPT

				1	2	3	4
I. Er treden knelpunten <u>in mijn functioneren</u> op naar aanleiding van:				1	2	3	4
1.	een te omvangrijk of breed takenpakket	61	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	39	5		
2.	te veel ad hoc zaken, tussendoortjes, spoedzaken	22	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	78	6		
3.	het te sterk wisselende inhoudelijke karakter van verschillende opdrachten	75	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	25	7		
4.	gebrekkige ondersteuning door de medewerkers	65	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	35	8		
5.	onvoldoende mogelijkheden om bij te blijven (o.a. vakliteratuur, bijscholing)	41	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	59	9		
6.	gebrekkige werkomstandigheden en hulpmiddelen (o.a. werkruimte, archief, repro)	69	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	31	10		
7.	gebrekkig functioneren van kontakten met anderen op het departement	63	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	37	11		
8.	gebrekkig functioneren van kontakten met andere departementen	58	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	42	12		
9.	gebrekkig functioneren van kontakten met politici	75	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	25	13		
10.	gebrekkig functioneren van kontakten met het maatschappelijke "veld" waar het departement zich op richt	67	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	33	14		
11.	te lange werktijden (b.v. de hoeveelheid te lezen stukken o.a. thuis)	37	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	63	15		
12.	spanningen bij het vervullen van de taak	52	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	48	16		
13.	gebrek aan interesse in mijn eigen werk en verlies aan motivatie	85	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	15	17		
14.	het feit dat duidelijk zicht op maatschappelijke problemen welhaast onmogelijk is	63	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	37	18		
15.	het ontbreken van criteria om te onderscheiden tussen belangrijke en minder belangrijke informatie over beleidsproblemen	66	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3	34	19		

bijlage III vervolg

1 = geen verstoring

2 = geringe verstoring

3 = ernstige verstoring

Er treden knelpunten in mijn functioneren op naar aanleiding van:

16. het ontbreken van instrumenten om zwakke doch beleidsrelevante signalen uit de maatschappij op te vangen	56	1	2	3	44	20
17. de moeite voor de aanpak van een nieuw probleem een geschikt "kanaal" te vinden	54	1	2	3	46	21
18. de moeilijkheid om uit een aantal gesignaleerde maatschappelijke problemen de belangrijkste aan te pakken	63	1	2	3	37	22
19. de moeilijkheid om politiek minder interessante zaken aan te zwingelen	52	1	2	3	48	23
20. de weerstand om iets nieuws op de agenda te krijgen	66	1	2	3	34	24
21. de moeilijkheid om alternatieve oplossingen op tafel te krijgen	52	1	2	3	48	25
22. de afwezigheid van normen om alternatieve beleidsoplossingen af te wegen	49	1	2	3	51	26
23. het feit dat beslissingen doorgaans op vrij willekeurige wijze tot stand komen	38	1	2	3	62	27
24. de moeilijkheid om een visie op de meest gewenste situatie te ontwikkelen	48	1	2	3	52	28
25. de onmogelijkheid om bij te nemen beslissingen alle relevante aspecten te onderkennen	48	1	2	3	52	29
26. gebrek aan inzicht over moeilijkheden bij de beleidsuitvoering	58	1	2	3	42	30
27. het ontbreken van adequate instrumenten voor controle op de beleidsuitvoering	45	1	2	3	55	31
28. het feit dat weerstanden om beleid volgens bedoeling uit te voeren moeilijk te overwinnen zijn	37	1	2	3	63	32
29. het niet weten hoe je (beleids-)ervaringen moet gebruiken	79	1	2	3	21	33
30. gebrek aan inzicht in de effecten van beleid	49	1	2	3	51	34
31. het ontbreken van de mogelijkheden om correcties bij ongewenste beleidseffecten aan te brengen	46	1	2	3	54	35
32. het niet gebruiken van controle instrumenten bij uitvoering van beleid	53	1	2	3	47	36
33. veel tijdsbeslag door interdepartementaal overleg	50	1	2	3	50	37

Zijn er nog knelpunten in uw functioneren die wij niet vermelden? Deze kunt u hieronder vermelden:



bijlage III vervolg

1 = geen verstoring

2 = geringe verstoring

3 = ernstige verstoring

II. Er treden knelpunten op in het functioneren van de politiek- ambtelijke top van het departement als team , naar aanleiding van:						
34. verschillen in de samenstelling van de top (leeftijd, ervaring, wisselingen)	65	1	2	3	35	38
35. een te grote omvang van de top als team	68	1	2	3	32	39
36. gebrek aan slagvaardigheid binnen de top als team om wezenlijke problemen aan te pakken	39	1	2	3	61	40
37. onevenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden binnen de top als team	55	1	2	3	45	41
38. rivaliteit in de werksfeer	50	1	2	3	50	42
39. het solistisch optreden van leden binnen de top als team	41	1	2	3	59	43
40. het ontbreken van systematisch en planmatig werken binnen de top als team	35	1	2	3	65	44
41. tekortschietende beleidskwaliteiten van de top als team	54	1	2	3	46	45
42. tekortschietende managementkwaliteiten van de top als team	35	1	2	3	65	46
43. gebrek aan samenwerking tussen het politieke en ambtelijke deel van het team	61	1	2	3	39	47
44. niet of te weinig inroepen van deskundige hulp van buiten	68	1	2	3	32	48
45. te veel brandjesblussen (o.a. crisismanagement)	29	1	2	3	71	49
46. te weinig delegatie vanuit de top als team	51	1	2	3	49	50
47. het feit dat de top als team onvoldoende op overleg is ingericht (o.a. stukken komen te laat, slechte vergadertechniek, onduidelijke agenda)	47	1	2	3	53	51
48. gebrek aan communicatie tussen de top als team en het departement	46	1	2	3	54	52
49. gebrek aan communicatie tussen de top als team en het maatschappelijk "veld" waar het departement zich op richt	53	1	2	3	47	53
50. gebrek aan communicatie tussen de top als team en politici	66	1	2	3	34	54
51. gebrek aan communicatie tussen de top als team en (de toppen van) andere departementen	51	1	2	3	49	55
52. het feit dat de top als team er slecht toe komt beleidsinitiatieven te nemen	52	1	2	3	48	56
53. het ontbreken van systematiek om externe ontwikke- lingen te volgen	38	1	2	3	62	57

bijlage III vervolg

1 = geen verstoring

2 = geringe verstoring

3 = ernstige verstoring

Er treden knelpunten op in het functioneren van de politiek-ambtelijke top van het departement als team, naar aanleiding van:

54. de moeilijkheid om binnen de top als team tot een gemeenschappelijke visie op beleidsproblematiek te komen (o.a. "verkokerd kijken")	44	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	56	58
55. te geringe lange-termijn oriëntatie van de top als team	31	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	69	59
56. het feit dat de top als team slecht tot besluiten komt	51	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	49	60
57. achter de feiten aanlopen door de top als team	47	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	53	61
58. de mate waarin de top als team aandacht heeft voor uitvoeringszaken	44	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	56	62
59. een geringe greep op beleidsaanpassingen	49	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	51	63
60. slecht in kunnen schatten van effecten van beleid	46	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	54	64
61. het ontbreken van beleidsevaluatie en technieken daarvoor	35	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	65	65
62. weinig oog hebben voor de behoefte aan flexibele beleidsinstrumenten	57	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	43	66
63. te veel aandacht voor centralistische elementen in de beleidsuitvoering	54	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	46	67
64. weinig onderlinge kritiek bij besluitvorming	57	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	43	68
65. taboes op het onderling ter discussie stellen van effecten van beleid	57	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	43	69
66. het onvoldoende hanteren van selectie criteria t.a.v. belangrijke en minder belangrijke onderwerpen van beleid	44	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	56	70
67. gebrek aan durf in het stellen van prioriteiten bij het in behandeling nemen van zaken	48	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	52	71
68. tijd en aandacht die parlement vraagt (commissie-37 vergaderingen, schriftelijke vragen, interpellaties)	37	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	64	72
69. onvoldoende mogelijkheden om tegenspel te bieden aan de druk die van "onderop" (vanuit het ambtelijk apparaat) komt	69	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	31	73
70. de hoeveelheid beschikbare informatie	57	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	43	74
71. het gebrek aan medewerkers die een goede probleemformulering kunnen leveren	52	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	48	75

Zijn er nog knelpunten in het functioneren van de top als team die nog niet vermeld zijn? Deze kunt u hieronder kort aanduiden:

bijlage III vervolg

1 = geen verstoring

2 = geringe verstoring

3 = ernstige verstoring

2			
1	2	3	4

III. Er treden knelpunten op in het funktioneren van uw departement naar aanleiding van:

72. het niet of nauwelijks op de hoogte zijn van wat zich elders op het departement afspeelt (gebrek aan integratie)	37	1	2	3	63	5
73. het gebrekkig functioneren van dienstcommissies of bijzondere commissies van overleg	61	1	2	3	39	6
74. het ontbreken van een inspirerende werksfeer	59	1	2	3	41	7
75. een te grote invloed van speciale externe belangen (groepen)	47	1	2	3	53	8
76. het onvoldoende op elkaar ingespeeld zijn van de medewerkers	50	1	2	3	50	9
77. het niet voldoende bijhouden van technologische ontwikkelingen (o.a. automatisering)	53	1	2	3	47	10
78. gebrek aan mogelijkheden in personeels- en formatiebeleid (interne mobiliteit, opleidingsfaciliteiten, e.d.)	22	1	2	3	78	11
79. onbevredigend verlopen van budgetprocedures (verdeling van gelden, financiële planning)	44	1	2	3	56	12
80. te geringe inzet van het personeel	69	1	2	3	31	13
81. het te weinig afstoten van overbodige of achterhaalde taken	44	1	2	3	56	14
82. gebrek aan financiële armslag (d.w.z. discrepantie tussen beleidsvoornemens en benodigde middelen)	30	1	2	3	70	15
83. een te gering aanpassingsvermogen van het apparaat (b.v. het vasthouden aan rechtposities)	41	1	2	3	59	16
84. een slecht presentatie van het departement naar buiten	42	1	2	3	58	17
85. een gebrekkig organisatiebeleid (bv. geringe of verkeerde investering in ontwikkelingsactiviteiten)	45	1	2	3	55	18
86. het gebrek aan zicht op wezenlijke maatschappelijke problemen	57	1	2	3	43	19
87. de onvoldoende toerusting om toekomstgericht te denken en te werken (bv. het ontbreken van scenario's)	33	1	2	3	67	20
88. het gebrekkig functioneren van beleidsrelevant extern overleg (bv. adviesorganen)	53	1	2	3	47	21
89. de mate waarin nieuwe initiatieven worden genomen	52	1	2	3	48	22
90. te grote interne oriëntatie (navelstaren)	57	1	2	3	43	23
91. het ontbreken van een beleidsvisie (bv. onvoldoende zicht op wat met ècht wil)	33	1	2	3	67	24

bijlage III vervolg

1 = geen verstoring

2 = geringe verstoring

3 = ernstige verstoring

-----  
Er treden knelpunten op in het funktioneren van uw departement naar aanleiding

van:

92. veel routine-matig handelen (weinig vernieuwingsdrang)	51	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	49	25
93. gebrekkig op elkaar afstemmen van interne en externe informatie (het centraal stellen van de eigen taak)	43	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	57	26
94. het onvoldoende controleren van beleidsuitvoering	42	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	58	27
95. weinig belangstelling voor de doelmatigheid van beleid	41	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	59	28
96. onvoldoende moeite doen om voor doelgroepen aanvaardbare oplossingen te vinden	67	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	33	29
97. te grote onderlinge meningsverschillen bij voorbereiden van besluiten	48	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	52	30
98. het niet willen gebruiken van opgedane ervaringen	67	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	33	31
99. moeilijkheden bij het op gang brengen van veranderingen op grond van opgedane ervaringen	43	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	57	32
100. onduidelijkheden in, c.q. het ontbreken van beleidsrichtlijnen	38	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	62	33
101. het feit dat eenmaal op gang gebrachte processen moeilijk te stoppen zijn	36	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	64	34
102. het tekort schieten in politiek gevoel bij ambtenaren	57	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	43	35
103. gebrekkige leidinggeven door de chefs	44	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	56	36
104. een te gesegmenteerde taakstelling van delen van het departement	39	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	61	37
105. het feit dat er teveel mensen zitten op plaatsen waar ze niet thuishoren (o.a. automatisme in bevorderingen)	47	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	53	38
106. het feit dat machtverhoudingen een grote rol spelen	41	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	59	39

Treden er nog knelpunten op in het funktioneren van uw departement die u vermeld wilt zien? Deze kunt u hieronder kort aanduiden.

bijlage III vervolg

1 = geen verstoring

2 = geringe verstoring

3 = ernstige verstoring

IV. Er treden knelpunten op tussen departementen, naar aanleiding van:

107. een gebrekkige taakverdeling tussen de eenheden van de rijksdienst	31	1	2	3	69	40
108. een overtrokken belangstelling voor bepaalde beleids-terreinen	33	1	2	3	67	41
109. het traag verlopen van interdepartementale besluitvorming	12	1	2	3	88	42
110. de ondoorzichtigheid van interdepartementale verhoudingen	32	1	2	3	68	43
111. de noodzaak om zich steeds meer op elkaars beleids-terrein te bewegen	23	1	2	3	77	44
112. het gebruik maken van informatie door departemen-ten (bv. achterhouden, overdonderen, vertekenen etc.)	35	1	2	3	65	45
113. de invloed van de politieke samenstelling van regeringen op interdepartementaal overleg	57	1	2	3	43	46
114. de angst voor machtsuibreiding van andere departe-menten	26	1	2	3	74	47
115. rivaliteit tussen bewindslieden	46	1	2	3	54	48
116. het gebrek aan wil tot interdepartementaal samen-werken	39	1	2	3	61	49
117. het feit dat problemen pas worden aangepakt als de oplos-singen politiek haalbaar geacht worden	34	1	2	3	66	50
118. het feit dat veelomvattende problemen vanuit een departementale optiek benaderd worden	27	1	2	3	73	51
119. het feit dat per departement deeloplossingen voor in wezen samenhangende problemen worden geformuleerd	24	1	2	3	76	52
120. het in interdepartementaal overleg op zijn (departe-mentale) strepen staan	27	1	2	3	73	53
121. de wet van "het recht van de sterkste"	40	1	2	3	60	54
122. onvoldoende belangstelling om gezamenlijk beleids-instrumenten te ontwikkelen	35	1	2	3	65	55
123. weerstanden om interdepartementaal beleidseffecten ter discussie te stellen	39	1	2	3	61	56
124. het gebrek aan instrumenten om gezamenlijk (inter-departementaal) naar alternatieve beleidsoplossingen te zoeken	34	1	2	3	66	57
125. het gebrek aan instrumenten om departementen op één lijn te krijgen	30	1	2	3	70	58
126. onduidelijke verantwoordelijkheden voor het ver-werken van gezamenlijke ervaringen ten behoeve van nieuw beleid	34	1	2	3	66	59

bijlage III vervolg

1 = geen verstoring

2 = geringe verstoring

3 = ernstige verstoring

---

Er treden knelpunten op tussen departementen, naar aanleiding van:

127. het gebrek aan durf om gezamenlijk correcties aan te brengen op een eenmaal gekozen beleidslijn	41	1	2	3	59	60
128. tactieken ter beïnvloeding van de wijze van het besluitvormingsproces (bv. uitstel, forceren, dwarsliggen, niet houden aan afspraken)	26	1	2	3	74	61
129. de behoefte om ambtenaren van gelijk niveau af te vaardigen	47	1	2	3	53	62
130. het gebrek aan belangstelling bij de politiek-ambtelijke top voor interdepartementaal overleg (te weinig impulsen, slechte instructies)	55	1	2	3	45	63
131. het pas in een laat stadium tot stand komen van interdepartementale coördinatie	32	1	2	3	68	64
132. conflicten over de wijze van behandeling van interdepartementale problemen met een niet-routine matig karakter	41	1	2	3	59	65
133. inadekwaat functioneren van coördinerende bewindslieden	43	1	2	3	57	66
134. het gebrekkig functioneren van ambtelijke voorportalen van de Onderraden	50	1	2	3	50	67
135. het gebrekkig functioneren van Onderraden	55	1	2	3	45	68
136. het bestaan van verschillende "kulturen" binnen de rijksdienst	35	1	2	3	65	69
137. het ontbreken van organen, c.q. functionarissen (anders dan de Ministerraad), die kunnen beslissen in interdepartementale geschillen	46	1	2	3	54	70

Treden er tot slot nog knelpunten op tussen departementen, die wij niet vermelden? Deze kunt u hieronder kort aanduiden:

bijlage III vervolg

V. Richtlijnen voor oplossingen

Hieronder worden enkele oplossingen genoemd, die ter ondervanging van knelpunten kunnen worden gesuggereerd.

Zoudt u achter ieder opgesomde oplossing willen aangeven hoe u deze beoordeelt, waarbij:

1 betekent geheel mee eens

2 betekent grotendeels mee eens

3 betekent oneens noch eens

4 betekent grotendeels mee oneens

5 betekent geheel mee oneens

3			
1	2	3	4

		1	2	3	4	5			
138.	grondige herverdeling van rijkstaken	31	1	2	3	4	5	5	69
139.	verdergaande decentralisatie naar gemeenten en provincies	38	1	2	3	4	5	6	62
140.	verdergaande deconcentratie, bv. zelfstandige bestuursorganen	30	1	2	3	4	5	7	70
141.	sterker ontwikkelen van interdepartementale koördinatie (bv. bevoegdheden koördinerende bewindslieden en/of Minister-President uitbreiden)	68	1	2	3	4	5	8	32
142.	grotere mobiliteit van personeel	77	1	2	3	4	5	9	23
143.	sterker ontwikkelen van de departementale "driehoek" (organisatie-personeel-komptabiliteit)	44	1	2	3	4	5	10	56
144.	grotere eenheid brengen in instrumenten als wetgeving, planning en financiering	73	1	2	3	4	5	11	27
145.	staatssekretarissen als onder-ministers voor het gehele departement	21	1	2	3	4	5	12	79
146.	versterken van het team element in de topstruct.	72	1	2	3	4	5	13	28
147.	stroomlijnen van adviesorganen	69	1	2	3	4	5	14	31
148.	ambtenaren méér in kamerkommissies laten optreden	43	1	2	3	4	5	15	57
149.	reduceren van aantal ministers	21	1	2	3	4	5	16	79
150.	rechtspositie van ambtenaren ter discussie stellen (bv ten behoeve van personeelsbeleid)	39	1	2	3	4	5	17	61
151.	organisatiewet voor de rijksdienst	29	1	2	3	4	5	18	71
152.	meer projektgewijs organiseren van problemen	70	1	2	3	4	5	19	30

- Suggesties voor ANDERE OPLOSSINGEN kunt U hieronder aangeven

Bijlage IV: brief aan alle geënquêteerden (van de onderzoekers, 2 april 1980)

Geachte heer,

Onlangs zonden wij u een enquête als onderdeel van onderzoek naar het functioneren van de Rijksdienst, dat door ons in opdracht van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst wordt verricht. Voorzover wij hebben kunnen nagaan ontvingen wij nog geen ingevulde enquête van u. Gezien het belang van het werk van de CHR zouden wij u vriendelijk willen vragen de enquête alsnog in te vullen.

De gelegenheid van deze brief zouden wij tevens willen gebruiken om enkele misverstanden rond de enquête uit de weg te ruimen. Deze betreffen met name het slot, waarin wij enkele algemene gegevens betreffende de geënquêteerde vragen. Wij hebben gemerkt dat twee onderdelen daarvan vragen hebben opgeroepen.

De eerste vraag betreft de mogelijkheid van identificatie van de geënquêteerde, door combinatie van de gegevens over functie en departement. Hier van kunnen wij zeggen dat deze combinatie niet plaats vindt. De wijze van verwerken van de vragenformulieren geschiedt zodanig dat individuele kenmerken van geënquêteerden niet herkenbaar zullen zijn. Daarop is de analyse ook niet gericht: het gaat ons uitsluitend om aspecten van de antwoorden die niet op de individuele beantwoording betrekking hebben. Anonimiteit is dan ook absoluut verzekerd, zoals wij ook reeds in onze aanbiedingsbrief hebben meegedeeld.

Een tweede vraag is gerezen rond beantwoording van de allerlaatste vraag van de enquête. Ook hiervan geldt dat identificatie van de individuele respondent niet zal plaats vinden. In eerder onderzoek is gebleken dat politieke voorkeur mede aanwijzingen kan geven voor verklaringen over de wijze waarop in de rijksdienst het eigen functioneren wordt geïnterpreteerd en het functioneren van (aspecten van) de rijksdienst wordt ervaren. Uitsluitend om deze reden hebben wij dit aspect in het onderzoek opgenomen. Het staat u uiteraard vrij deze vraag niet te beantwoorden.

Wij hopen met deze toelichting vragen die rond de enquête gerezen zijn te hebben beantwoord en daarmee mogelijke belemmeringen voor beantwoording te hebben weggenomen.

U bij voorbaat van harte dankend voor de bereidwillige medewerking aan dit onderzoek.

Hoogachtend,

prof.dr. J. Kooiman.



Bijlage IV (vervolg): brief aan alle geënquêteerden (van de C.H.R.,  
21 april 1980).

Naar aanleiding van een aantal reacties heeft de commissie hoofdstructuur rijksdienst er behoefte aan enkele punten betreffende de enquête naar knelpunten in het functioneren van de politieke en ambtelijke top nader toe te lichten. Er blijken vragen te zijn gerezen op de volgende punten:

1. de identificeerbaarheid van respondenten;
2. de vraag naar de politieke voorkeur;
3. de beantwoording van vragen waarover men geen oordeel kan of wil uitspreken;
4. de aard van de enquête;
5. het gebruik dat van de gegevens wordt gemaakt en de wijze van rapportering.

Ad 1. In de toelichting bij de enquête is al uitdrukkelijk vermeld dat de beantwoording strikt anoniem wordt behandeld.

De nummering van de retourenveloppen is uitsluitend bedoeld om gericht te kunnen rappelleren en de representativiteit van de respondenten voor het totaal van de geadresseerden te kunnen beoordelen; het nummer wordt na ontvangst van de enquête verwijderd. Nadat de gegevens op ponskaarten zijn overgebracht wordt het basismateriaal na een controlebewerking vernietigd.

De verwerking van de gegevens geschiedt zodanig, dat de individuele kenmerken van respondenten niet herkenbaar zullen zijn. Er hoeft dan ook geen vrees te bestaan dat de gegevens over departement en functie (uit de Algemene vragen aan het slot van de enquête) zo gecombineerd zullen worden dat respondenten geïdentificeerd kunnen worden: anonimiteit is absoluut verzekerd.

Ad 2. Ook voor de vraag naar de politieke voorkeur geldt uiteraard dat identificatie van de individuele respondenten niet zal plaatsvinden. De achtergrond van deze vraag is dat de politieke voorkeur blijkens eerder onderzoek mede kan bijdragen tot verklaringen over de wijze waarop het eigen functioneren en dat van de rijksdienst worden ervaren. Vanzelfsprekend zijn de respondenten vrij deze vraag niet te beantwoorden.

Ad 3. Het is mogelijk dat men meent geen oordeel te kunnen geven over bepaalde uitspraken in de vragenlijst. In deze gevallen kan men dat aangeven door, in plaats van één van de drie bij een uitspraak behorende hokjes aan te kruisen, te antwoorden "geen oordeel".

Ad 4. Uit de werkwijze van de commissie vloeit voort dat zij niet alleen oog heeft voor de meer "objectieve". formele en structurele aspecten van de rijksdienst, maar vooral ook voor de wijze waarop deze aspecten door belanghebbenden worden beleefd: ook gevoelens zijn immers feiten. De enquête vraagt uitdrukkelijk naar subjectieve meningen over de mate waarin mogelijke knelpunten voorkomen, met gebruikmaking van een "diagnostische" benadering. Bij de rapportering zal een verantwoording worden gegeven van deze zogenaamde "verstoringmethode". Hier kan volstaan worden met de constatering dat deze methode bij eerdere toepassingen goed bruikbaar is gebleken om snel een redelijk betrouwbaar inzicht te

krijgen in de mate van overeenstemming over het optreden van knelpunten: doordat het gaat om grotere aantallen ontstaat er als het ware een zekere objectivering van de subjectieve meningen. De ervaring heeft geleerd dat het oordeel in belangrijke mate wordt bepaald door de positie die men bekleedt; daarmee kan bij de interpretatie rekening worden gehouden met behulp van de gegevens uit de rubriek Algemene vragen.

Ad 5. De globale resultaten van de gegevensverwerking zullen worden getoetst in een aantal vraaggesprekken met zorgvuldig gekozen informanten, alvorens daarover wordt gerapporteerd. Bij de presentatie van de gegevens in het onderzoeksrapport zal ervoor zorg worden gedragen dat deze niet zijn te herleiden tot individuele respondenten en tot afzonderlijke, met name genoemde departementen. Het onderzoeksrapport zal worden gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de commissie hoofdstructuur rijksdienst.

Wellicht ten overvloede kan worden vermeld dat het enquêtemateriaal uitsluitend gebruikt zal worden ten behoeve van de commissie.

Hoewel de enquête zeker niet de enige bron is waaruit de commissie put voor gegevens over het functioneren van de politieke en ambtelijke top, hecht zij een groot belang aan de gegevens die de enquête zal opleveren. Namens de commissie zeg ik daarom al diegenen die de enquête hebben ingevuld en teruggezonden (op dit ogenblik ongeveer 60%) van harte dank en doe ik op hen die dit nog niet hebben gedaan een dringend beroep als nog te antwoorden vóór 2 mei aanstaande.

Mocht het U toegezonden enquêteformulier in het ongereede zijn geraakt, dan kunt U een nieuw exemplaar aanvragen bij:

drs. A.J.J.A. Maas  
Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde  
Poortweg 6-8, 2612 PA Delft  
tel. 015-569254 (toestel 241).

DE SECRETARIS,

A.B. van der Scheer

Bijlage V: de resultaten van de C-analyse

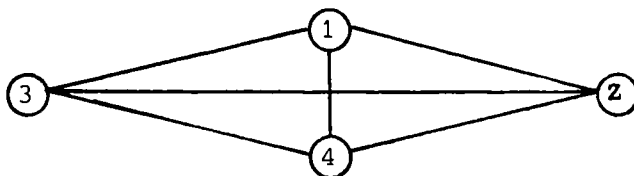
Tabel 2 geeft de resultaten van de C-analyse weer, respectievelijk worden het structuurnummer (Nr.), de beschrijving van de structuur, de evaluatie-maat  $Z^2$  en het aantal vrijheidsgraden gegeven.

Tabel 2: structuur identificatie van coördinatie-optiek (1), organisatieoptiek (2), management-optiek (3), en individuele taak (4)

Nr.	Beschrijving	$Z^2$	df
1.	1234		
2.	134/234	41,74	4
3.	124/234	38,16	4
4.	123/234	35,50	4
5.	124/134	69,21	4
6.	123/134	47,56	4
7.	123/124	12,76	4

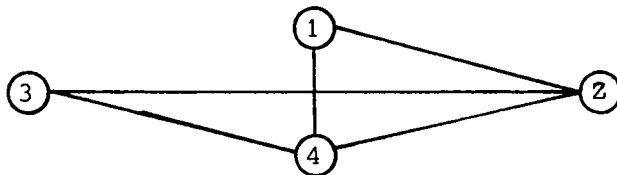
De analyse procedure start (uitgaande van de tabel 1 in hoofdstuk 4.2.) met het overall gedragssysteem, het systeem met de meest complexe structuur, waarbij alle dimensies met elkaar samenhangen. In het geval van onze vier dimensies wordt dit overall-systeem als in figuur 1 in een graaf-vorm weergegeven.

Figuur 1: representatie in graaf-vorm van het overall-systeem van vier dimensies



Voor deze overall-structuur wordt de empirische overall-structuur constraint berekend. Vervolgens wordt in deze structuur de verbinding tussen twee dimensies verbroken, zodat er een bijzondere graaf ontstaat, zoals bijvoorbeeld in figuur 2.

Figuur 2:



In deze graaf is de verbinding tussen variabele 1 en 3 verbroken. De in de tabel 2 hiervoor gebruikte notatie is 134/234 (structuurnummer 2). Omdat er zes verschillende verbindingen zijn, kunnen er zes verschillende C-structuren worden gevonden door steeds andere verbindingen tussen steeds twee variabelen te verbreken. In tabel 2 staan deze mogelijkheden vermeld

onder nr. 2-7.

Als we de waarde van de  $Z^2$  voor deze zes C-structuren beschouwen dan blijken er geen aanvaardbare reconstructies te zijn. Alle structuren zijn significant op het significantieniveau  $P > 5\%$ .

Dientengevolge moeten we de C-structuur, zoals deze in graafvorm in figuur 1 staat uitgebeeld, als de meest simpele C-structuur aanmerken. Alleen deze C-structuur is in staat onze originele data op aanvaardbaar niveau te benaderen.

## BIJLAGE VI: Verbanden tussen de vier dimensies en de achtergrondkenmerken.

Op grond van een analyse van een aantal verschillen in de scores op deze vier dimensies is het mogelijk te komen tot een verklaring van deze verschillen in/tussen departementen c.q. populaties. In hoofdstuk 4.3. wordt een globaal overzicht gegeven van het ervaren van verstoringen vanuit verschillende achtergronden.

In deze bijlage gaan we nader in op deze verbanden tussen de vier te onderscheiden verstoringendimensies en de verschillende achtergrondkenmerken, die wij in de vragenlijst opnamen. Hierbij maken we gebruik van de resultaten van een aantal variantie-analyses uitgevoerd op de gegevens van de respondenten, die alle uitspraken hadden angekruisd. (512 personen).

De vraag die bij deze methode van variantie-analyse opdoemt is die naar het criterium waarop wij een onderscheid tussen departementen maken. In hoofdstuk 2.5.1. poneerden wij de veronderstelling, dat mensen verstoringen als criterium gebruiken om het succes of falen van een organisatie te beoordelen. Het ligt dan voor de hand, dat de onderzoekers - in navolging van de ondervraagden - het al dan niet aanwezig zijn van verstoringen in een departement als onderzoekscriterium kiezen. Aan de hand van de scores op de verschillende tweede-orde (verstoringen-) factoren kan per departement worden bepaald welke departementen als hoog verstorend en welke als laag verstorend vallen aan te merken. In onze analyses zijn de scores op de tweede-orde (verstoringen-) factoren afzonderlijk als onderzoekscriterium gebruikt.

Bij het zoeken naar mogelijke oorzaken van het al dan niet aanwezig zijn van verstoringen in departementen veronderstellen we een aantal variantiebronnen in het geding. Deze zijn in bijlage II opgenomen en te omschrijven als:

- verschillen in leeftijd; mensen die jonger zijn dan 45 jaar en mensen die ouder zijn dan 45 (V1);
- verschillen in opleiding; mensen die een lage of middelbare opleiding hebben genoten tegenover mensen die een universitaire opleiding hebben gevolgd (V2);
- verschillen in functie; mensen die een functie in de top van een departement bekleden tegenover hen die een functie in lagere echelons hebben (V3);
- verschillen in politieke gezindheid; mensen die een progressieve politieke voorkeur hebben tegenover hen die een liberale (confessionele) voorkeur hebben (V4).

De resultaten van de variantie-analyses worden in de vorm van tabellen gegeven. Boven de tabellen worden de gemiddelde scores voor de verschillende variantiebronnen gegeven ( $\bar{x}$ ). Een -teken achter een variabele betekent een lage score; een +teken betekent een hoge score. De tabellen worden in de tekst toegelicht en vormen de basis voor paragraaf 4.3. In de tabellen vinden we een opsomming van de variantiebronnen, de kwadratische som, het aantal vrijheidsgraden (df), de variantie, de F-toets en - indien een significant resultaat is bereikt - het significantieniveau van de F (\* =  $P < 5\%$ ; \*\* =  $P < 1\%$ ; \*\*\* =  $P < 5\ 0/00$ ).

## 1. Verstoringen in individuele taak en achtergrondkenmerken

Het oogmerk van onze eerste variantie-analyse was een relatie te leggen tussen verstoringen in de individuele taakvervulling en de achtergrondkenmerken. De resultaten van deze analyse staan vermeld in tabel 1.

tabel 1: variantie-analyse; verstoringen in de individuele taakvervulling in relatie tot vier achtergrondkenmerken.

	$\bar{x}$		$\bar{x}$		$\bar{x}$		$\bar{x}$
V1-	1.58	V2-	1.62	V3-	1.59	V4-	1.63
V1+	1.61	V2+	1.59	V3+	1.60	V4+	1.58

Var. bron	Kwadr. som	df	Var.	F
Hoofdcomponenten				
V1	0.25	1	0.25	1.97
V2	0.04	1	0.04	0.33
V3	0.02	1	0.02	0.17
V4	0.50	1	0.50	3.90 *
Interacties:				
V 1 x V 2	0.29	1	0.29	2.32
V 1 x V 3	0.28	1	0.28	2.21
V 1 x V 4	0.00	1	0.00	0.00
V 2 x V 3	0.04	1	0.04	0.29
V 2 x V 4	0.00	1	0.00	0.00
V 3 x V 4	0.03	1	0.03	0.22
V 1 x V 2 x V 3	0.00	1	0.00	0.00
V 1 x V 2 x V 4	0.03	1	0.03	0.21
V 1 x V 3 x V 4	0.29	1	0.29	2.26
V 2 x V 3 x V 4	0.42	1	0.42	3.35
V 1 x V 2 x V 3 x V 4	0.53	1	0.53	4.19 *
Rest	63.01	497	0.13	
Totaal	65.39	512	0.13	

Uit de gemiddelde scores van de verschillende variantiebronnen die boven deze tabel vermeld zijn ( $\bar{x}$ ) blijkt dat men veel verstoringen ervaart in de individuele taakverdeling als men als politieke voorkeur "progressief" opgeeft. Alleen ten aanzien van dit kenmerk (V 4) worden significante verschillen aangetroffen ( $P < 5\%$ ).

Naast het significante verschil bij deze hoofdcomponent is ook één van de interactiecomponenten significant: V 1 x V 2 x V 3 x V 4.

In navolging van Brevoord, Van Dongen en Maas kunnen we een dergelijke viervoudige interactie beschouwen als een symmetrische eigenschap van vier componenten, d.w.z. dat iedere combinatie van twee factoren afzon-

derlijk uitgezet kan worden voor de verschillende condities van de derde en de vierde factor.

Wij geven in tabel 2 de achterliggende gemiddelde scores voor de verschillende interactie-componenten, zoals weergegeven in subparagraaf 4.3.1.

tabel 2:

	V 3 -				V 3 +			
	V 4 -		V 4 +		V 4 -		V 4 +	
	V 2 -	V 2 +	V 2 -	V 2 +	V 2 -	V 2 +	V 2 -	V 2 +
V 1 -	1.64	1.67	1.87	1.51	1.63	1.56	1.61	1.54
V 1 +	1.75	1.59	1.52	1.60	1.59	1.81	1.64	1.59

Een nadere beschouwing van deze tabellen leert ons (zie ook subparagraaf 4.3.1) dat men in afnemende mate meer dan gemiddeld verstoringen ervaart naarmate men zich meer onder de volgende condities bevindt:

- medewerker	EN lib./conf.	EN lage	opleiding	EN jonger	dan 45	jaar	
- "	- progr.	- hoge	"	- ouder	"	"	+Δ
- top	- "	- lage	"	- "	"	"	↑ aantal versto- ringen in in- dividu- ele taak- ver- vul- ling.
- "	- "	- "	"	- "	"	"	
- medewerker	- lib./conf.	- "	"	- jonger	"	"	
- "	- progr.	- "	"	- ouder	"	"	
- "	- lib./conf.	- "	"	- jonger	"	"	
- top	- "	- hoge	"	- "	"	"	
- medewerker	- "	- "	"	- jonger	"	"	
- top	- progr.	- "	"	- ouder	"	"	
- medewerker	- "	- lage	"	- "	"	"	
- "	- "	- "	"	- jonger	"	"	
- "	- "	- "	"	- ouder	"	"	
- top	- lib./conf.	- "	"	- "	"	"	
- "	- "	- hoge	"	- jonger	"	"	

## 2. Verstoringen in managementteam en achtergrondkenmerken

In tabel 3 wordt de relatie weergegeven tussen deze categorie verstoringen en de verschillende achtergrondkenmerken leeftijd (V 1), opleiding (V 2), functie (V 3) en politieke voorkeur (V 4).

Tabel 3: verstoringen in managementteam in relatie tot vier achtergrondkenmerken

=====							
	$\bar{x}$		$\bar{x}$		$\bar{x}$		$\bar{x}$
V 1 -	1.69	V 2 -	1.59	V 3 -	1.62	V 4 -	1.71
V 1 +	1.58	V 2 +	1.64	V 3 +	1.63	V 4 +	1.57
-----							
Var. Bron			Kwadr. som	df		Var.	F.
-----							
Hoofdcomponenten:							
V 1			0.80	1		0.80	3.92
V 2			0.07	1		0.07	0.35
V 3			0.07	1		0.07	0.34
V 4			2.07	1		2.07	10.21 ***
interacties:							
V 1 x V 2			0.98	1		0.98	4.84 *
V 1 x V 3			0.00	1		0.00	0.01
V 1 x V 4			0.08	1		0.08	0.37
V 2 x V 3			0.12	1		0.12	0.56
V 2 x V 4			0.04	1		0.04	0.19
V 3 x V 4			0.10	1		0.10	0.48
V 1 x V 2 x V 3			0.04	1		0.04	0.17
V 1 x V 2 x V 4			0.04	1		0.04	0.19
V 1 x V 3 x V 4			0.38	1		0.38	1.85
V 2 x V 3 x V 4			0.06	1		0.06	0.30
V 1 x V 2 x V 3 x V 4			0.621	1		0.621	3.056
Rest			100.96	497		0.20	
-----							
Totaal			107.29	512		0.21	
=====							

De variantie kan hier aan een hoofdcomponent worden toegekend; veel verstoringen in het managementteam ervaart men als men als politieke voorkeur "progressief" opgeeft.

Naast dit significant verschil bij deze hoofdcomponent is ook een van de interactiecomponenten significant. Een en ander is uitgezet in figuur 5 in subparagraaf 4.3.2.

In deze figuur en tabel 4 zijn de gemiddelde scores voor de verschillende interactie-condities weergegeven, achterliggend aan figuur 5.



Tabel 4:

	V 1 -	V 1 +
V 2 -	1.75	1.51
V 2 +	1.67	1.62

Hieruit blijkt dat men onder de volgende condities in afnemende mate meer dan gemiddeld verstoringen in het functioneren van het managementteam ervaart:

- lage opleiding en jonger dan 45 jaar;
  - hoge opleiding en jonger dan 45 jaar;
  - hoge opleiding en ouder dan 45 jaar;
  - lage opleiding en ouder dan 45 jaar.
- + Δ  
↑  
||  
meer ver-  
storingen

### 3. Verstoringen in departementale organisatie en achtergrondkenmerken

In tabel 5 staan de resultaten van een variantie-analyse, die de relaties beziet tussen verstoringen in de departementale organisatie en leeftijd (V 1), opleiding (V 2), functie (V 3) en politieke voorkeur (V 4).

Tabel 5: verstoringen in de departementale organisatie in relatie tot vier achtergrondkenmerken

	$\bar{x}$		$\bar{x}$		$\bar{x}$		$\bar{x}$
V 1 -	1.67	V 2 -	1.69	V 3 -	1.61	V 4 -	1.70
V 1 +	1.60	V 2 +	1.61	V 3 +	1.65	V 4 +	1.59

Var. bron	Kwadr. som	df	Var.	F
Hoofdcomponenten:				
V 1	0.43	1	0.43	2.58
V 2	0.93	1	0.93	5.53 *
V 3	0.00	1	0.00	0.03
V 4	1.18	1	1.18	7.05 ***
interacties:				
V 1 x V 2	0.81	1	0.81	4.84 *
V 1 x V 3	0.20	1	0.20	1.17
V 1 x V 4	0.01	1	0.01	0.08
V 2 x V 3	0.01	1	0.01	0.06
V 2 x V 4	0.13	1	0.13	0.77
V 3 x V 4	0.53	1	0.53	3.16
V 1 x V 2 x V 3	0.29	1	0.29	1.74
V 1 x V 2 x V 4	0.01	1	0.01	0.03
V 1 x V 3 x V 4	0.37	1	0.37	2.20
V 2 x V 3 x V 4	0.02	1	0.02	0.12
V 1 x V 2 x V 3 x V 4	1.37	1	1.37	8.17 ***
Rest	83.38	497	0.17	
Totaal	89.74	512	0.18	

Uit deze tabel blijken twee hoofdcomponenten significant; veel verstoringen ervaart men in de departementale organisatie als men een lage of middelbare opleiding heeft; en eveneens als men opgeeft als politieke voorkeur "progressief" te stemmen.

Uit de tabel blijken twee interactie-componenten significant te zijn, n.l. V 1 x V 2 en V 1 x V 2 x V 3 x V 4.

Het is hier voor een goed begrip noodzakelijk de interactie van lagere orde (V 1 x V 2) te toetsen tegen de interactie van hogere orde (V 1 x V 2 x V 3 x V 4).

Omdat we hier slechts te maken hebben met één vrijheidsgraad zal het zonder meer duidelijk zijn, dat de V 1 x V 2 interactie bij deze toets niet

significant is.

Het is van belang de V 1 x V 2 x V 3 x V 4 interactie nader te onderzoeken.

Wij geven in tabel 6 de gemiddelde scores voor de verschillende interactie-componenten. (zie ook figuur 6, 7, 8 en 9 in 4.3.3.).

Uit deze gegevens blijkt dat die mensen die aan de navolgende condities voldoen in afnemende mate meer dan gemiddeld verstoringen ervaren (+Δ).

- medewerker	EN	progressief	EN	lage opleiding	EN	jonger dan 45 jaar	
- "	-	"	-	hoge	"	ouder	"
- "	-	conf./lib.	-	lage	"	jonger	" +Δ
- top	-	progressief	-	hoge	"	"	" ↑
- medewerker	-	"	-	lage	"	ouder	"
- "	-	"	-	hoge	"	jonger	"
- top	-	"	-	lage	"	"	"
- "	-	"	-	"	"	"	"
- medewerker	-	conf./lib.	-	"	"	ouder	"
- top	-	"	-	hoge	"	"	"
- top	-	conf./lib.	-	lage	"	ouder	"
- medewerker	-	"	-	hoge	"	jonger	"
- top	-	progressief	-	"	"	ouder	"
- medewerker	-	conf./lib.	-	lage	"	jonger	"
- top	-	"	-	"	"	ouder	"
- medewerker	-	"	-	hoge	"	ouder	"

Tabel 6:

	V 3 -				V 3 +			
	V 4 -		V 4 +		V 4 -		V 4 +	
	V 2 -	V 2 +	V 2 -	V 2 +	V 2 -	V 2 +	V 2 -	V 2 +
V 1 -	1.67	1.73	1.56	1.54	1.86	1.68	1.75	1.57
V 1 +	1.65	1.56	1.57	1.59	1.72	1.84	1.61	1.48

4. Verstoringsen in interdepartementale coördinatie en achtergrondkenmerken

Wij geven in tabel 7 de analyseresultaten. Uit deze gegevens blijkt dat er veel verstoringen in de interdepartementale verhoudingen worden ervaren als men als politieke voorkeur "progressief" heeft. Uit de gegevens blijkt een van de interactie-componenten significant. In tabel 8 (en figuur 10 in 4.3.4) geven we de gemiddelde scores voor de verschillende interactie-condities.

Tabel 7: verstoringen in de interdepartementale verhoudingen in relatie tot vier achtergrondkenmerken

	$\bar{x}$		$\bar{x}$		$\bar{x}$		$\bar{x}$
V 1 -	1.85	V 2 -	1.73	V 3 -	1.80	V 4 -	1.89
V 1 +	1.75	V 2 +	1.82	V 3 +	1.79	V 4 +	1.73

Var. bron	Kwadr. som	df	Var.	F
Hoofdcomponenten:				
V 1	0.65	1	0.65	3.21
V 2	0.41	1	0.41	2.02
V 3	0.11	1	0.11	0.52
V 4	2.43	1	2.43	11.92 ***
interacties:				
V 1 x V 2	1.46	1	1.46	7.17 **
V 1 x V 3	0.01	1	0.01	0.05
V 1 x V 4	0.06	1	0.06	0.29
V 2 x V 3	0.14	1	0.14	0.68
V 2 x V 4	0.02	1	0.02	0.09
V 3 x V 4	0.01	1	0.01	0.02
V 1 x V 2 x V 3	0.07	1	0.07	0.32
V 1 x V 2 x V 4	0.00	1	0.00	0.01
V 1 x V 3 x V 4	0.22	1	0.22	1.10
V 2 x V 3 x V 4	0.05	1	0.05	0.25
V 1 x V 2 x V 3 x V 4	0.62	1	0.62	3.02
Rest	101.20	497	0.20	
Totaal	108.64	512	0.21	

Tabel 8:

	V 1 -	V 1 +
V 2 -	1.91	1.64
V 2 +	1.83	1.81

Uit tabel 8 blijkt dat men in afnemende mate meer dan gemiddeld verstoringen ervaart onder de volgende condities:

- jonger dan 45 jaar is en lage opleiding heeft;
  - jonger dan 45 jaar is en hoge opleiding heeft;
  - ouder dan 45 jaar is en hoge opleiding heeft;
  - ouder dan 45 jaar is en lage opleiding heeft.
- + ^  
↑  
meer ver-  
storingen

## **Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst**

### **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.

### **Achtergrondstudies**

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
  - 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
  - 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
  - 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
  - 5 Decentralisatie
- deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)  
deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)  
deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
  - 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
  - 8 Wetgeving, planning en financiering
- deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)  
deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)  
deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)  
deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)  
deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 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)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

