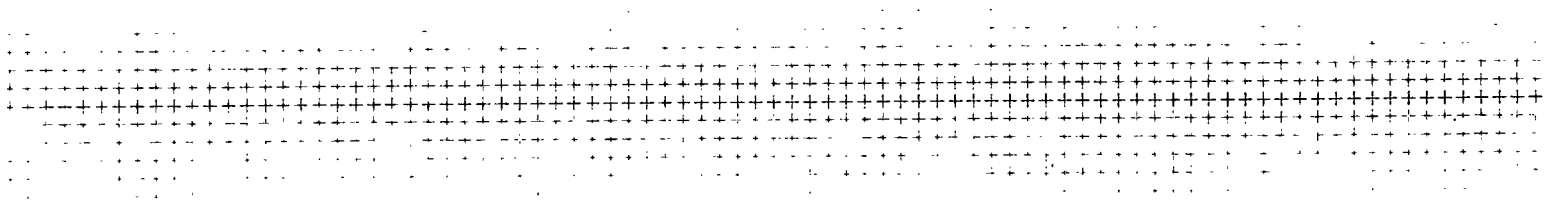


REORGANISEREND VERMOGEN



Achtergrondstudie nummer 9
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.

REORGANISEREND VERMOGEN

Rapport over een onderzoek naar het vermogen van de rijksdienst om de eigen organisatie tijdig te veranderen overeenkomstig de interne en maatschappelijke inzichten en behoeften

door

G. Brand, drs. KP.E. de Bakker,
prof.drs. J.B.M. Edelman Bos,
drs. G.J. Kruyt en mr. M.M.A. Prop

NV Raadgevend Efficiency Bureau Bosboom en Hegener
Amsterdam

December 1980
Achtergrondstudie nummer 9
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© Bosboom en Hegener NV

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 03347 0

VOORWOORD

Dit is het rapport over het onderzoek naar het reorganiserend vermogen van de rijksdienst. Het onderzoek is verricht als een deelstudie in opdracht van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) en is uitgevoerd door drs. K.P.E. de Bakker, G. Brand (projectleider), prof. drs. J.B.M. Edelman Bos, mevr. drs. G.J. Kruyt en mr. M.M.A. Prop.

Voor dit onderzoek was een budget beschikbaar van 170 adviseursdagen en een doorlooptijd van januari 1980 tot en met september 1980, inclusief rapportage.

Tijdens het onderzoek is viermaal tussentijds schriftelijk gerapporteerd aan de begeleidingscommissie uit de CHR. Het onderzoeksteam heeft met enthousiasme aan deze boeiende opdracht gewerkt. Niet alleen omdat het team hiermee hoopt een zinvolle bijdrage te hebben geleverd aan het werk van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, doch ook door de waardevolle medewerking die het heeft mogen ondervinden van tal van overheidsfunctionarissen en politici.

Deze overheidsfunctionarissen en politici hebben, vaak onder grote tijdsdruk, een gewaardeerde inbreng ten behoeve van dit onderzoek geleverd, waarvoor wij hier onze erkentelijkheid willen uitspreken.

Dit rapport is opgebouwd uit twee afzonderlijke delen. Het eerste deel geeft in de hoofdstukken 1 tot en met 5 een zo feitelijk mogelijke beschrijving van het onderzoek, de geïnterviewde organisatieveranderingen, condities en meningen. De hoofdstukken 6 tot en met 8 van dit eerste deel geven de conclusies en visies weer van de onderzoekers. Daarin is getracht de kernproblemen aan te geven, welke ten grondslag liggen aan de uit het onderzoek gebleken belemmeringen ten aanzien van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst en welke aanbevelingen en strategie worden voorgesteld om deze kernproblemen op te lossen.

In deel twee van het rapport zijn terwille van de overzichtelijkheid de meest relevante onderzoeksgegevens in bijlagen bijeengebracht.

DEEL I

Rapport

reorganiserend vermogen rijksdienst
voor
commissie hoofdstructuur rijksdienst

"omdat de samenleving verandert"

0	samenvatting	01
1	probleemstelling	05
1.1	opdracht	05
1.2	uitwerking van de probleemstelling	06
1.3	beoogd onderzoekresultaat	07
1.4	probleemstelling	07
2.	reorganiserend vermogen van de rijksdienst	08
2.1	reorganiserend vermogen	08
2.2	wat is de rijksdienst?	09
2.3	van gesloten bestuur naar open bestuursvormen	10
2.4	van beleid naar uitvoering	11
2.5	maatschappelijke prioriteiten	12
3	onderzoek	13
3.1	gericht op organisatieveranderingen in de praktijk	13
3.2	onderzoektrajecten	14
3.3	een netwerk	17
4	bevindingen van het onderzoek	20
4.1	werkwijze	20
4.2	bevindingen betreffende de inventarisatie van organisatieveranderingen, condities en cases	20
4.3	samenvatting bevindingen	25
5	bevindingen betreffende interesse en meningen	26
5.1	interesse	26
5.2	meningen	26
6	kernproblemen	31
6.1	benaderingswijze	31
6.2	kernproblemen op basis van advieservaring	31
7	aanbevelingen	35
7.1	overwegingen	35
7.2	hoofdrichting van aanbevelingen	36
7.3	toelichting en suggesties	36
8	strategie	44
8.1	overwegingen	44
8.2	strategische elementen	45

0. Samenvatting

1. Probleemstelling:

*Onderzoeken van de door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst in haar rapporten nummer 1 en 2 beschreven problematiek van het "reorganiserend vermogen" van de rijksdienst en in het bijzonder van de inhoud, het functioneren en de instrumentatie van het op verandering gerichte personeels- en organisatiebeleid;
met als doel:*

- a. praktische ervaringen en knelpunten bij organisatieveranderingen in de rijksdienst te inventariseren;*
- b. duidelijk te maken wat het organisatorische, maatschappelijke en politieke belang is van de vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst;*
- c. belangstelling en steun te mobiliseren van "sleutelfunctionarissen" in het netwerk van politieke-, ambtelijke en belangenorganisaties voor de vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst;*
- d. suggesties aan te dragen om het bovenstaande te bereiken en het reorganiserend vermogen te vergroten op een wijze welke sociaal verantwoord is, politiek haalbaar en maatschappelijk relevant.*

2. Reorganiserend vermogen van de rijksdienst:

Het reorganiserend vermogen is een endogene eigenschap of capaciteit van het "systeem-in-beschouwing" (de "Rijksdienst") om de eigen organisatie, in relatie tot de omgeving, in procedurele, structurele en culturele zin tijdig te veranderen, overeenkomstig de interne en maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften.

Onder "rijksdienst" is in dit onderzoek verstaan: het centrale departementale bestuursapparaat met zijn "interface" naar de politiek-maatschappelijke circuits en de centrale en decentrale ambtelijke diensten.

De problematiek van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst wordt vooral gekenmerkt door de ontwikkeling vanuit de traditionele, hiërarchische en gesloten bestuursvorm naar nieuwe, open bestuursvormen, waarin de "rijksdienst" uit meerdere "sub-systemen" bestaat in de totale politieke gemeenschap.

Het gaat bij het reorganiserend vermogen óók om de snelheid, de wijze en mate waarin beleidsvoornemens - overeenkomstig de politieke en maatschappelijke prioriteit - kunnen worden vertaald in uitvoering en de daarvoor benodigde wetten, regelingen, voorzieningen en capaciteit.

Als deze vertaling langer gaat duren dan de duur van een kabinetsperiode en de overheidsorganisatie onvoldoende mogelijkheden biedt ter realisering van democratisch vastgestelde doeleinden, is er aanleiding tot grote ongerustheid.

Een te klein reorganiserend vermogen - in het bijzonder in de politiek/ambtelijke besluitvorming en bestuurlijke instrumentatie - is gevaarlijk voor de democratische besluitvorming.

3. Onderzoek

Het onderzoek is verricht vanuit de volgende vraagstelling:

- a. welke organisatieveranderingen vonden in het centrale departementale bestuursapparaat plaats in de laatste 5 jaar?*
- b. in hoeverre zijn deze organisatieveranderingen geïnitieerd en hoe gekanaliseerd vanuit de omgeving, of van binnenuit?*
- c. in welke mate en waar zijn deze organisatieveranderingen gerealiseerd en zinvol gebleken?*
- d. wat bleken daarbij de belemmerende en bevorderende factoren te zijn?*
- e. in hoeverre vinden deze factoren bevestiging in de praktijkervaringen van ambtenaren, politici, interne en externe adviseurs, in case-studies en literatuur?*
- f. welke suggesties zijn daaruit af te leiden ter vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst en ter mobilisering van de interesse van ambtelijke en politieke sleutelfunctionarissen?*
- g. welke strategie dient daarbij te worden gevolgd?*

Ter beantwoording van deze vragen is een pragmatisch onderzoek opgezet bestaande uit 5 onderzoektrajecten:

- 1. het bij alle departementen inventariseren en analyseren van in totaal 389 organisatieveranderingen, gevolgd door werkbijeenkomsten met hoofden van organisatie- en personeelsafdelingen, "workshops" voor het brainstormen over belemmerende en bevorderende factoren en interviews, welke tevens dienden ter mobilisering van interesse.*
- 2. Selectie en evaluatie van case-studies ter kruislingse toetsing met traject 1.*
- 3. Inventarisatie en analyse van condities tot verandering bij personeels- en organisatieafdelingen.*
- 4. Het opstellen van hypothesen op basis van advieservaring zowel voor de opzet van het onderzoekmodel als ter toetsing van feiten en meningen over belemmerende en bevorderende factoren.*
- 5. Literatuuronderzoek over deze factoren en het uit alle onderzoektrajecten afleiden van kernproblemen en suggesties ter vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.*

De "rijksdienst" en de "omgeving" zijn terwille van het onderzoek beschouwd als een "netwerk" en onderscheiden in 5 "interne circuits" en 11 "omgevingscircuits". De interne circuits zijn: de politiek/ambtelijke besluitvorming, de bestuurlijke instrumentatie, de conditionering, de handhaving (inspectie), de uitvoering; en de "omgevingscircuits" zijn: politieke organen, bevolking en media, georganiseerde groepen, wetenschap en techniek, organen voor rechtspraak, ambtenarenorganisaties, andere departementen, internationale organen, decentrale diensten, provincies en gemeenten, advieslichamen.

4. Bevindingen

De organisatieveranderingen blijken:

- a. voornamelijk de organisatiestructuur te betreffen in verband met verandering, uitbreiding of herverdeling van taken,*
- b. in overgrote meerderheid voort te komen uit en zich af te spelen binnen de context van de hiërarchische, gesloten bestuursvorm, waarbij slechts 45 (van de 389) veranderingen kunnen worden aangemerkt als "organisatievernieuwingen",*
- c. voor circa 1/3 deel te zijn doorgevoerd en voor 1/4 niet verder te zijn gekomen dan een uitgewerkt voorstel, en*
- d. voor 1/4 te zijn geïnitieerd door de omgeving en voornamelijk door de "politiek",*
- e. als politiek-geïnitieerde veranderingen het meest en "snelst" te zijn ingevoerd.*

De condities voor verandering in het personeels- en organisatiebeleid blijken zwak door:

- a. te kleine capaciteit van organisatie-afdelingen;*
- b. het achterblijven van het immateriële personeelsbeleid;*
- c. het ontbreken of verouderd zijn van instrumenten;*
- d. de ambtelijke cultuur van detaillisme en regelzucht.*

Het reorganiserend vermogen wordt enerzijds belemmerd door zwakke condities en anderzijds grotendeels geabsorbeerd door "structuuraanpassingen" binnen de bestaande context en slechts zeer ten dele benut voor maatschappelijk relevante "organisatievernieuwingen".

5. Interesse en meningen

Uit de medewerking aan het onderzoek, de opkomst op "workshops", de reacties en interviews blijkt, dat de interesse in het reorganiserend vermogen bij organisatie-, personeels, en stafmedewerkers alsmede bij de jongere topambtenaren groot is en bij de politici (enkel uitgezonderd) klein. De laatsten gaan er gemakkelijk vanuit, dat "organisatie een zaak is van het apparaat" en de minister verantwoordelijk is.

Uit de peiling van meningen komen als meest belemmerende factoren ten opzichte van de tijdige aanpassing van de organisatie aan omgevingsontwikkelingen naar voren:

- a. de personeelsformatieprocedure en rechtspositieregeling;*
- b. de verharding van deelbelangen en persoonlijke belangen, waardoor veranderingen worden geblokkeerd;*
- c. de beperkte capaciteit van organisatie- en personeelsafdelingen;*
- d. het ambtelijk werkklimaat en de stijl van leidinggeven, en*
- e. het hiërarchisch karakter van de overheidsorganisatie.*

6. Kernproblemen

Op basis van onze advieservaring en literatuuronderzoek hebben wij gezocht naar de gemeenschappelijke achtergrond van de onderzoekresultaten en deze samengevat in de volgende kernproblemen:

- a. de overgang van de traditioneel, hiërarchische en gesloten bestuursvorm naar nieuwe open bestuursvormen;
- b. het grote aantal kleine en gesloten circuits binnen de rijksdienst;
- c. de achterstand in het immateriële personeelsbeleid;
- d. de ongelijke en onevenredige blokkeringsmogelijkheden in de hiërarchische structuur en de departementale autonomie;
- e. de te geringe aandacht van het "politieke circuit" voor de organisatie van de rijksdienst.

7. Aanbevelingen

- a. het qua organisatie en rechtspositie nader onderscheiden van de volgende taaksferen met interdepartementale dwarsverbanden:
 - de politiek/ambtelijke beleidsontwikkeling,
 - de conditionering of "interne ondersteuning";
 - de uitvoering (regulering en handhaving);
- b. het systematisch en consequent streven naar meer open bestuursvormen met grote verplaatsbaarheid van mensen en middelen, overeenkomstig politiek-maatschappelijke prioriteiten;
- c. het tot stand brengen van tijdelijke interdepartementale samenwerkingsverbanden (op basis van projectorganisatie);
- d. het versneld ontwikkelen en realiseren van het immateriële personeelsbeleid;
- e. de onthiërarchisering door meer openheid, delegatie, beleidsinformatie en departementale directieteams;
- f. de mobilisering van politieke interesse en verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisatievernieuwing.

8. Strategie

Er dient een onomkeerbaar proces van organisatievernieuwing van de rijksdienst op gang te worden gebracht. Dit is vooral een culturele opgave, welke politieke aandacht en controle vereist.

Belangrijke strategische elementen zijn:

- a. bemutting van de regeringsverklaring;
- b. het vormen van een bestuurlijke, interdepartementale "task force";
- c. het prioriteit geven aan een nieuwe sociale filosofie voor het overheidspersoneel, en
- d. het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor planning en voortgangscntrole van politieke issues en organisatievernieuwingen, beleidsinformatie en programmabegroting.

1. Probleemstelling

1.1 Opdracht

Het onderzoek naar het "reorganiserend vermogen van de rijksdienst" is verricht in opdracht van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Deze commissie heeft tot taak tijdig vóór de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1981 advies uit te brengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren^{*)}.

Het grote aantal vraagstukken hieromtrent rangschikt de commissie onder een vijftal noemers:

- de rol van de centrale overheid;
- de verhouding tussen deze overheid en de maatschappelijke organisaties in haar omgeving;
- de bestuurlijke organisatie op centraal niveau;
- het bestuurlijke instrumentarium van de centrale overheid;
- de veranderingsorganisatie, nodig voor aanpassingen van de centrale overheid.

Om inzicht te verwerven in onderlinge samenhangen maakt de commissie gebruik van een globaal analysemodel, dat ontleend is aan de systeemtheorie. De rijksdienst wordt daarin beschouwd als een "systeem" (een samenhangend, complex geheel van organisatiedelen), met aan de ene kant de "invoer" vanuit de maatschappij en aan de andere kant de "uitvoer": alle maatregelen waarmee de rijksdienst de maatschappij confronteert.

Zowel aan de invoer- als aan de uitvoerzijde constateert de commissie een aantal wezenlijke tekortkomingen, evenals bij de "doorvoer". Met dit laatste doelt de commissie op de gang van zaken binnen de rijksdienst zelf. Van de zeven deelonderzoeken welke de commissie heeft laten verrichten, is het deelonderzoek naar het "reorganiserend vermogen" bedoeld als een onderzoek naar de "doorvoer"^{**)}.

^{*)} Zie rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, par. 1.1 en 1.2 mei 1980.

^{**)} Zie pag. 52 van rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

Als algemene probleemstelling werd hierbij gesteld:

- de rijksdienst blijkt veelal niet bij machte tijdig noodzakelijke veranderingen ten gevolge van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen te signaleren;
- indien de noodzaak tot ingrijpende veranderingen gesignaleerd is, zijn deze meestal niet op korte termijn door te voeren*).

1.2 Uitwerking van de probleemstelling

De commissie heeft deze algemene probleemstelling voor dit deelonderzoek als volgt uitgewerkt:

a. met betrekking tot inhoud en functioneren van op verandering gericht (organisatie- en personeels-)beleid

- de mate waarin binnen de rijksdienst, respectievelijk bij de afzonderlijke departementen, een op reorganisatie dan wel aanpassing en ontwikkeling van de organisatie gericht beleid aanwezig is; komen de initiatieven hiervoor van binnen uit de organisatie of van buitenaf; de mogelijkheden tot interdepartementale afstemming daarbij;
- de mate waarin hulp van buitenaf (particuliere organisatie-adviesbureaus) wordt ingeroepen; zijn er verschillen tussen van binnenuit en van buitenaf geleide reorganisaties.

b. met betrekking tot de middelen en instrumenten

- de opzet, omvang en het globale functioneren van de personeels- en organisatie-afdelingen bij de departementen; daarbij zal gekeken worden naar de rollen/houdingen van de departementsleiding in relatie tot die van de personeels- en organisatie-afdelingen;
- de bij de organisatie-afdelingen in studie/behandeling zijnde vraagstellingen (categorieën organisatie-advieswerk/onderzoekonderwerpen);
- de mate van afstemming tussen personeels- en organisatiezorg bij ingrijpende reorganisaties;
- de mate van toereikendheid van de financiële middelen voor personeel en organisatie in dit opzicht;
- de verdere ontwikkeling van een centraal opleidingsbeleid; overwogen dient te worden in welke mate de uitvoering van dit beleid gedecentraliseerd kan worden;
- de ontwikkeling van een interdepartementaal mobiliteitsbeleid, mede in verband met een te ontwikkelen centraal organisatiebeleid;
- het functioneren van het formatiebeleid.

**)* CHR 128 bijlage 3.

c. met betrekking tot ervaringen met de uitvoering van veranderingsbeleid

- kennisname van ervaringen rond reorganisaties bij departementen door middel van bestudering van een aantal nader te selecteren cases, waarbij de belangrijkste aspecten van een veranderingsoperatie aan de orde kunnen komen.

1.3 Beoogd onderzoeksresultaat

- a. Plausibel maken van de gegeven probleemstelling, door middel van het duidelijk aangeven van concrete knelpunten.
- b. Het mobiliseren van belangstelling en steun bij sleutelfiguren.
- c. Aandragen van suggesties voor mogelijke oplossingen.
Het onderzoek zal vooral gericht moeten worden op de politieke haalbaarheid van de aangegeven oplossingen.

De commissie heeft zich daarbij uitgesproken voor een praktisch onderzoek naar het reorganiserend vermogen van de rijksdienst met benutting van de praktijkervaring van interne en externe adviseurs en "sleutelfiguren". Het onderzoek dient voldoende aanknopingspunten te bieden teneinde tijdens de kabinetsformatie een gerichte opdracht te geven aan de Minister van Binnenlandse Zaken voor nadere uitwerking van de voorstellen in de komende kabinetsperiode.

1.4 Probleemstelling

Bespreking van bovengenoemde opdracht heeft geleid tot de volgende probleemstelling*):

Onderzoeken van de door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst in haar rapporten nummer 1 en 2 beschreven problematiek van het "reorganiserend vermogen" van de rijksdienst en in het bijzonder van de inhoud, het functioneren en de instrumentatie van het op verandering gerichte personeels- en organisatiebeleid;

met als doel:

- a. *praktische ervaringen en knelpunten bij organisatieveranderingen in de rijksdienst te inventariseren;*
- b. *duidelijk te maken wat het organisatorische, maatschappelijke en politieke belang is van de vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst;*
- c. *belangstelling en steun te mobiliseren van "sleutelfunctionarissen" in het netwerk van politieke-, ambtelijke en belangenorganisaties voor de vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst;*
- d. *suggesties aan te dragen om het bovenstaande te bereiken en het reorganiserend vermogen te vergroten op een wijze welke sociaal verantwoord is, politiek haalbaar en maatschappelijk relevant.*

**) Zie bijlage bij brief van B+H nr. 0754 d.d. 14-12-1979.*

2. Reorganiserend vermogen van de rijksdienst

2.1 Reorganiserend vermogen

Over de mogelijkheden, problemen en praktische ervaringen met ingrijpende of geleidelijke veranderingen in grote bureaucratische organisaties is weinig systematisch onderzoek verricht. Dit geldt evenzeer voor het in die organisaties al dan niet aanwezige veranderingsvermogen. Een gebrek aan veranderingsvermogen frustriert het maatschappij-georiënteerd functioneren van dit soort organisaties. Doch bij de rijksdienst heeft het bovendien nadelige gevolgen voor het functioneren van de betrokken politieke organen (de verkiezingsbeloften kunnen door de regeringspartijen niet worden geëffectueerd) en voor de dienstverlening aan en de rechtsbescherming van de burger. Maatschappelijke veranderingen en politiek aanvaarde vernieuwingen komen dan niet of slechts moeizaam tot stand. Voorts kan het leiden tot aantasting van de werkmotivatie van het overheidspersoneel.

Het reorganiserend vermogen wordt niet alleen beïnvloed door de structuur, de formatie en de begroting van departementale eenheden en diensten, doch ook door de cultuur, de procedures en de instrumentatie en het feitelijk functioneren van die departementale eenheden in relatie tot overheidsorganen en instanties die van de rijksdienst afhankelijk zijn.

De mogelijkheid en de wil om noodzakelijk geachte veranderingen in de hoofdstructuur van de rijksdienst te verwezenlijken is door de CHR aangeduid als het "reorganiserend vermogen van de rijksdienst".

Ten behoeve van dit onderzoek is door de onderzoekers gesteld:

"het reorganiserend vermogen is een endogene eigenschap of capaciteit van het systeem - in - beschouwing (de "rijksdienst"), om de eigen organisatie, in relatie tot de omgeving, in procedurele, structurele en culturele zin tijdig te veranderen, overeenkomstig de interne en maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften".

De aldus aangeduide capaciteit komt tot uitdrukking in de tijdigheid, richting, snelheid en feitelijke realisering van organisatieveranderingen. De onderzoekers zijn zich bewust geweest dat in feite het reorganiserend vermogen van de rijksdienst gerelateerd zou moeten worden aan de richting en snelheid van maatschappelijke veranderingen die zich voltrekken.

Binnen het bestek van dit pragmatische onderzoek was het evenwel niet mogelijk een daartoe strekkende "omgevingsanalyse" te verrichten. Wèl hebben we kunnen nagaan in hoeverre externe en interne impulsen tot organisatieveranderingen tot gevolg hebben gehad, dat deze binnen een bepaalde periode zijn geëffectueerd en welke factoren daarbij bevorderend en welke belemmerend bleken te zijn. Hierbij is verondersteld dat de veranderingscapaciteit van de rijksdienst wordt beïnvloed door:

- de kenmerken van het systeem in beschouwing;
- de capaciteit en het functioneren van de personeels-, organisatie- en FEZ-afdelingen (de "interne driehoek" van het departement);
- het functioneren van de politiek/ambtelijke top;
- de instrumentatie in de vorm van beleidsplanning, organisatie- en personeelsplanning, de formatie- en begrotingsprocedure en de informatie-systemen;
- de inter-departementale capaciteit, functionering en instrumentatie met betrekking tot organisatieveranderingen;
- de toegankelijkheid voor selectie en kanalisering van signalen tot verandering vanuit de omgeving.

Voor deze laatste factor zij echter verwezen naar het afzonderlijke deelonderzoek dat hieraan door de Commissie is gewijd.

2.2 Wat is de rijksdienst?

Het spreken over "de rijksdienst" als te analyseren systeem kan aanleiding vormen tot enige discussie. De vraag is namelijk, wat men daaronder dient te verstaan. Allereerst kan men denken aan de rijksdienst in de betekenis van rijksoverheid, bestaande uit de kroon, de volksvertegenwoordiging en het toegevoegde ambtelijk apparaat. Daarnaast kan men voortbouwend op de "trias politica", de rijksdienst onderscheiden naar de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Ook kan men denken aan het "openbaar bestuur", zijnde het geheel van politiek/ambtelijke organen ter regulering van onze Nederlandse samenleving.

De door de commissie gegeven procesbenadering en het "open-systeemmodel" leidt tot een ander onderscheid, namelijk de rijksdienst als een conglomeraat van bestuurlijke centra ieder met hun eigen structuur en omgeving. Zo kunnen worden onderscheiden:

- Staatshoofd, kabinet, Staten-Generaal en Hoge Colleges van Staat;
- politiek/maatschappelijke circuits;
- centraal departementaal bestuursapparaat;
- centrale en decentrale uitvoerende ambtelijke diensten;
- overige (semi-)overheidsorganen.

Ter afbakening van het onderzoeksveld en mede gelet op het analysemodel van de commissie, volgens welke de problematiek van het reorganiserend vermogen in het bijzonder moet worden gericht op de "doorvoer", is voor dit deelonderzoek gesteld:

Onder "rijksdienst" wordt in dit onderzoek verstaan: het centrale departementale bestuursapparaat met zijn "interface" naar: de politiek-maatschappelijke circuits en de centrale en decentrale ambtelijke diensten.

Dit centrale departementale bestuursapparaat omvat 14 departementen (bij 16 portefeuillehoudende ministers). In het aldus aangeduide en terwille van de uitvoerbaarheid van dit onderzoek, bewust begrensde bestuursapparaat zijn naar schatting 75.000 ambtenaren werkzaam in ca. 545 directies en staven.

Aangezien de commissie is uitgegaan van een systeembenadering waarbij niet de afzonderlijke departementen, maar de rijksdienst in zijn geheel als onderzoeksobject is gekozen^{*)}, is ook bij dit deelonderzoek naar het reorganiserend vermogen van het centrale departementale bestuursapparaat géén onderscheid gemaakt naar de afzonderlijke departementen. Bij het verzamelen van gegevens is dan ook bewust afgezien van een vorm van "bedrijfsvergelijking" tussen de departementen, mede met het oog op de gewenste onbevangenheid bij het verstreken van gegevens^{**)}.

Andere delen van het politiek-bestuurlijke stelsel, waaronder óók de decentrale overheidsdiensten en het maatschappelijke stelsel zijn dus overeenkomstig deze visie als "omgeving" beschouwd.

De rijksdienst is dus een "sub-systeem" in een omgeving. Onderzocht wordt: welke impulsen vanuit de omgeving en welke impulsen van binnenuit leiden tot welke "organisatieveranderingen" binnen het sub-systeem en hoe en in welke mate worden deze gerealiseerd?

2.3 Van gesloten bestuur naar open bestuursvormen

De commissie heeft in hoofdstuk 4 van rapport nummer 2 een groot aantal maatschappelijke, politiek/bestuurlijke en interne factoren genoemd, welke van invloed zijn op het functioneren van de rijksdienst.

Tevens is daarbij gewezen op de spanning tussen de behoefte van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven aan sturend vermogen voor de rijksdienst enerzijds en het beperkte sturingsvermogen anderzijds. Als onderzoekers vullen wij dit aan door te stellen dat door deze recente ontwikkelingen andere en meerdere eisen worden gesteld aan de rijksdienst dan welke ten grondslag lagen aan het bureaucratische concept van de overheidsorganisatie. In de praktijk is in veel opzichten een ontwikkeling gaande van het traditionele, hierarchische en gesloten bestuursmodel naar meer pragmatische, open bestuursvormen, zoals dat door Den Hoed in twee modellen tegenover elkaar is gesteld.^{***)} Zo zien we een ontwikkeling van traditioneel veronderstelde centrale en integrale verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld van de minister voor het functioneren van het gehele departement) naar verantwoordelijkheden voor verschillende niveaus met verschillende vormen van politieke, financiële en juridische controle. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan visies als "complementair bestuur" en "bestuurlijke decentralisatie".

**) zie pag. 22 rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*

****) brief Bosboom + Hegener 5 maart 1980 verzonden aan secretarissen-generaal*

****) P. den Hoed: "visies op besturing in de verzorgingsstaat: eenheid en verscheidenheid" (Beleid en maatschappij 1979/11, blz. 319-329).*

Tegenover de verticaal opgebouwde hiërarchische organisatie, met kenmerken als "compartimentering", "verkokering" en departementale autonomie, zien wij dat uitbreiding en vervlechting van overheidstaken leiden tot allerlei vormen van "projectorganisatie", (inter-) departementale dwarsverbanden en overlappende structuren met meer "poly-centrische besluitvorming". *) Tevens zien wij het karakter van de wetgeving veranderen. De norm: "Heerschappij van de wet", verschuift naar de wet als basisprincipe voor het te voeren beleid, met allerlei varianten als kader- en coördinatie-wetgeving, afzonderlijke uitvoeringsregelingen en contracten om beleidsaccorden vast te leggen. De traditioneel veronderstelde strikte scheiding tussen politiek en bestuur ontwikkelt zich in de praktijk naar een levendige interactie tussen bewindslieden, politici en ambtenaren met allerlei advies- en overleg-organen. Hiermee tekent zich een "circuit" af dat functioneert voor de politiek/ambtelijke besluitvorming, waarin steeds rekening moet worden gehouden met actuele ontwikkelingen. Tenslotte kan worden gesignaleerd dat tegenover de formele, onpersoonlijke en alleen op regels gebaseerde uitvoering een ontwikkeling gaande is naar een meer persoons- en "client"-gerichte werkwijze. Dit alles tendeeft naar "vermaatschappelijking" van de organisatie van de rijksdienst als weerspiegeling van een open en pluralistische samenleving met emancipatie van de burger.

Voor het onderzoek naar het reorganiserend vermogen van de rijksdienst is de bovengeschetste ontwikkeling naar meer open bestuursvormen van groot belang. De vraag is: welk deel van het reorganiserend vermogen wordt gericht op veranderingen binnen de context van het traditionele bestuursmodel (of vloeit daaruit voort..) en welk deel is gericht op de ontwikkeling naar meer open bestuur? Deze laatste veranderingen kunnen worden aangeduid met "organisatie-vernieuwingen".

De problematiek van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst wordt vooral gekenmerkt door de ontwikkeling vanuit de traditionele, hiërarchische en gesloten bestuursvormen naar nieuwe, open bestuursvormen, waarin de "rijksdienst" uit meerdere "sub-systemen" bestaat in de totale politieke gemeenschap.

2.4 Van beleid naar uitvoering

Het reorganiserend vermogen van de rijksdienst kan van bijzonder belang blijken te zijn voor de politiek/ambtelijke besluitvorming. De flexibiliteit en het veranderingsvermogen kan van grote invloed zijn op de effectiviteit en kwaliteit van het politiek/ambtelijke besluitvormingsproces en de ontwikkeling van beleidsinstrumenten. Niet alleen de *richting* (naar opener bestuursvormen) doch ook de *snelheid* van organisatieveranderingen is belangrijk. Dit is immers bepalend voor de snelheid waarmee beleidsvoornemens kunnen worden vertaald in uitvoering overeenkomstig de politiek-maatschappelijke prioriteiten.

*) zie T.A.J. Toonen "publieke organisatie en complexiteit"
Bestuurswetenschappen september/oktober 1979/5

Van belang is hierbij te stellen dat vooral ten aanzien van de "vertaling" van beleid naar uitvoering en de "snelheid" waarmee dit gebeurt, ook andere analyses, dan de door de Commissie gekozen systeem-analyse, denkbaar en uiterst nuttig zouden kunnen zijn. Wij denken hierbij met name aan proces- en actor-analyses. Procesanalyses van de beleid-naar-uitvoering kunnen vooral zichtbaar maken door welke factoren de betreffende processen in de praktijk worden vertraagd of versneld. Actor-analyse kan verduidelijken door welke inter-acties tussen mede-spielenden de besluitvormingsprocessen worden beïnvloed. Gezien echter de omvang van het onderzoek en de daarvoor beschikbare tijd heeft de Commissie een keuze moeten maken en zich uitgesproken voor de systeem-benadering. *)

Het gaat bij het reorganiserend vermogen óók om de snelheid, de wijze en mate waarin beleidsvoornemens - overeenkomstig de politieke en maatschappelijke prioriteit - kunnen worden vertaald in uitvoering en de daarvoor benodigde wetten, regelingen, voorzieningen en capaciteit. Als deze vertaling langer gaat duren dan de duur van een kabinetsperiode en de overheidsorganisatie onvoldoende mogelijkheden biedt ter realisering van democratisch vastgesteld doeleinden, is er aanleiding tot grote ongerustheid.

2.5 Maatschappelijke prioriteiten

Is de feitelijke realisering van organisatieveranderingen in overeenstemming met de maatschappelijke prioriteiten? De prioriteitsstelling kan in de knel komen door de autonome ontwikkeling van de rijksdienst. Bestaande taken worden als regel gehandhaafd terwijl er voortdurend nieuwe taken bijkomen. Nieuwe taken leiden - volgens de traditionele bestuursvorm - steeds tot nieuwe afdelingen en dus tot autonome groei. Als organisatieveranderingen, personeelsformaties en instrumentatie van beleid veel tijd gaan kosten dan kunnen als gevolg daarvan de nieuwe taken en prioriteiten ernstig in de verdrukking komen. Als vervolgens nieuwe wettelijke taken in feite door gebrek aan organisatorische mogelijkheden niet uitgevoerd kunnen worden dan ontstaat gesanctioneerde overschrijding of niet vervulling van de wet. Daarmee neemt de spanning tussen de groeiende behoefte aan sturing en het afgeremde sturingsvermogen verder toe tot schade van de parlementaire democratie.

Een te klein reorganiserend vermogen - in het bijzonder in de politiek/ ambtelijke besluitvorming en bestuurlijke instrumentatie - is gevaarlijk voor de democratische besluitvorming.

*) Zie par. 2.2. van rapportnummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

3. Onderzoek

3.1 Gericht op organisatieveranderingen in de praktijk

De vraag was: "hoe kan binnen het verloop van enkele maanden een praktisch onderzoek worden verricht naar het reorganiserend vermogen van de rijksdienst, met benutting van de ervaring der meest betrokken ambtenaren, adviseurs en politici, opdat:

- een duidelijk beeld ontstaat van bevorderende en belemmerende factoren;
- suggesties worden aangedragen ter vergroting van het reorganiserend vermogen en
- de interesse daarvoor bij politieke en ambtelijke sleutelfiguren is te mobiliseren?"

De beantwoording van deze vraag geschiedde - beknopt weergegeven - door:
1e een onderzoekmodel te ontwerpen en met de begeleidingscommissie te toetsen,

2e praktijk-gegevens te verzamelen,

3e deze gegevens in hun samenhang te analyseren,

4e sleutelfiguren te confronteren met deze analyse-resultaten en hun meningen te inventariseren, en

5e suggesties af te leiden ter vergroting van het reorganiserend vermogen.

De achterliggende gedachte was vooral te rade te gaan bij degenen die midden in de problematiek staan van organisatieveranderingen in de rijksdienst. Door systematische vraagstelling, ordening en (kruislingse) toetsing kan een beeld van de werkelijkheid ontstaan, dat in werkconferenties en interviews met de betrokken sleutelfiguren kan worden verdiept. De probleemstelling is dan ook vertaald in zo feitelijk mogelijke vraagstelling over het reorganiserend vermogen.

Het onderzoek is verricht vanuit de volgende vraagstelling:

- a. *welke organisatieveranderingen vonden in het centrale departementale bestuursapparaat plaats in de laatste 5 jaar?*
- b. *in hoeverre zijn deze organisatieveranderingen geïnitieerd en hoe geïncanaliseerd vanuit de omgeving, of van binnenuit?*
- c. *in welke mate en waar zijn deze organisatieveranderingen gerealiseerd en zinvol gebleken?*
- d. *wat bleken daarbij de belemmerende en bevorderende factoren te zijn?*
- e. *in hoeverre vinden deze factoren bevestiging in de praktijkervaringen van ambtenaren, politici, interne en externe adviseurs, in case-studies en literatuur?*
- f. *welke suggesties zijn daaruit af te leiden ter vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst en ter mobilisering van de interesse van ambtelijke en politieke sleutelfunctionarissen?*

g. welke strategie dient daarbij te worden gevolgd?

Reeds tijdens het onderzoek is getracht de interesse te wekken door ambtenaren en politici zoveel mogelijk te betrekken in het verzamelen van gegevens, hen te confronteren met de analyseresultaten en indringende gesprekken aan te gaan over achterliggende oorzaken en mogelijkheden ter vergroting van het reorganiserend vermogen.

3.2 Onderzoektrajecten

Het "hoofdtraject" van het onderzoek bestond uit het opvragen van de organisatieveranderingen welke voor het centrale departementale bestuursapparaat, in de laatste vijf jaren zijn:

- geïnitieerd,
- daadwerkelijk aangepakt of
- in feite ingevoerd.

Onder "organisatieveranderingen" zijn begrepen:

veranderingen in de organisatiestructuur van departementale onderdelen; wezenlijke veranderingen in functioneren, zowel intern als in relatie met de omgeving; en qua doelstelling en inhoud essentiële wijzigingen in het verloop en de volgorde van een procedure. Dit werd in de vragenlijst getypeerd met respectievelijk "structurele", "culturele" en "procedurele" veranderingen. Hierbij is tevens gevraagd naar:

- uit welk intern of extern "circuit" de verandering werd geïnitieerd;
- waar de verandering plaats vond; en
- hoe en in welk tijdsverloop het proces verliep. *)

Uiteraard werd eerst een proefenquête gehouden bij twee departementen en werd de inventarisatie - na toetsing in de begeleidingscommissie - zorgvuldig geïntroduceerd.

Uit het feit dat door de departementen in totaal 399 zorgvuldig ingevulde vragenlijsten werden ingezonden (waarvan er 10 om statistische redenen niet zijn verwerkt); blijkt de constructieve medewerking (van in het bijzonder de departementale organisatie-afdelingen) aan het onderzoek. Terwille van meer achtergrondgegevens zijn de ingevulde vragenlijsten in werkbesprekingen met hoofden van organisatie- en personeels-afdelingen nader becommentarieerd.

De aldus verkregen gegevens zijn statistisch verwerkt en zoveel mogelijk grafisch weergegeven^{**}). Dit totaalbeeld over recente organisatieveranderingen in de praktijk is toegezonden aan 80 ambtenaren en politici, die tevens werden uitgenodigd deel te nemen aan - zorgvuldig voorbereide - "brainstormsessies" (of "workshops") gevolgd door persoonlijke vragengesprekken. In totaal konden 58 genodigden daaraan deelnemen.

De "brainstorm-resultaten" zijn samengevat in bijlage 6.

Parallel en onafhankelijk van het hiervoor geschetste hoofdtraject zijn tevens vier andere onderzoektrajecten gevolgd:

*) Zie vragenlijst in bijlage 1

***) Zie bijlage 4

- selectie en evaluatie van case-studies betreffende reorganisaties;
- inventarisatie en analyse van gegevens over de condities tot organisatie-verandering bij personeels- en organisatie-afdelingen;
- het opstellen van hypothesen op basis van advieservaring ter toetsing van feiten en meningen over belemmerende en bevorderende factoren; en
- literatuuronderzoek toegespitst op het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.

De uitkomsten van deze parallele onderzoekstrajecten zijn benut voor kruislingse toetsing van gegevens en meningen, opdat op basis hiervan kernproblemen en suggesties konden worden afgeleid met betrekking tot de vergroting van het reorganiserend vermogen.

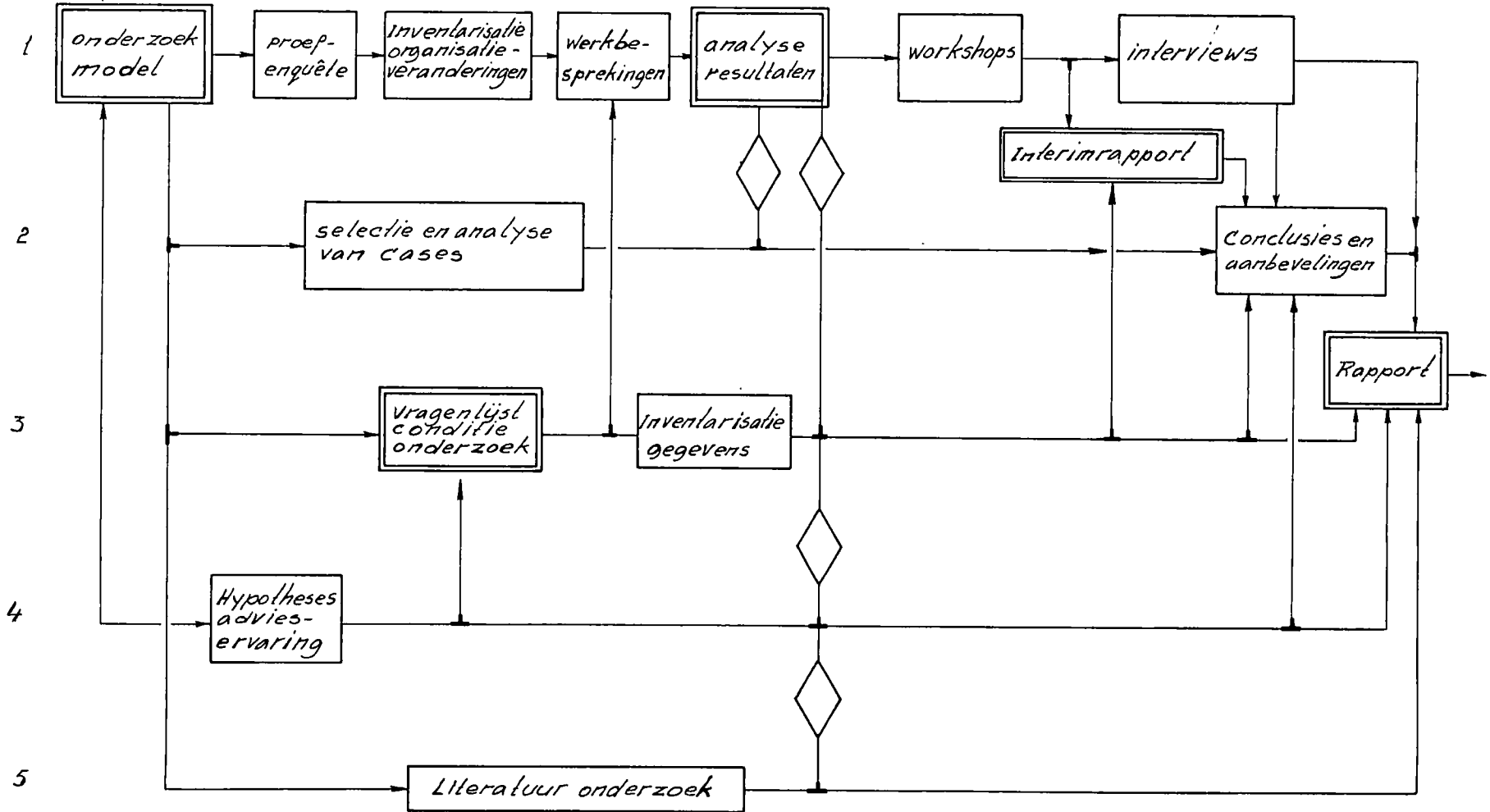
Ter beantwoording van deze vragen is een pragmatisch onderzoek opgezet bestaande uit 5 onderzoekstrajecten:

1. *het bij alle departementen inventariseren en analyseren van in totaal 389 organisatieveranderingen, gevolgd door werkbesprekingen met hoofden van organisatie- en personeelsafdelingen, "workshops" voor het brainstormen over belemmerende en bevorderende factoren en interviews, welke tevens dienden ter mobilisering van interesse.*
2. *Selectie en evaluatie van case-studies ter kruislingse toetsing met traject 1.*
3. *Inventarisatie en analyse van condities tot verandering bij personeels- en organisatie-afdelingen.*
4. *Het opstellen van hypothesen op basis van advieservaring zowel voor de opzet van het onderzoekmodel als ter toetsing van feiten en meningen over belemmerende en bevorderende factoren.*
5. *Literatuuronderzoek over deze factoren en het uit alle onderzoekstrajecten afleiden van kernproblemen en suggesties ter vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.*

De samenhang tussen de onderzoekstrajecten is als volgt schematisch voorgesteld:

1980
jan. febr. maart april mei juni juli Aug. Sept.

OPDRACHT



3.3 Een netwerk

Reeds eerder is de "rijksdienst" vanuit de gekozen systeembenadering getypeerd als een "sub-systeem" in een omgeving van politiek/bestuurlijke en maatschappelijke instanties. Terwille van het in kaart brengen van belangwekkende interrelaties tussen de "rijksdienst" en zijn omgeving zijn binnen de rijksdienst de volgende "interne circuits" onderscheiden:

- de "politiek/ambtelijke besluitvorming", omvattende: activiteiten ter voorbereiding, coördinatie en ondersteuning van de politieke besluitvorming, zoals bijvoorbeeld voorbereiding en herziening van wetgeving, ontwikkeling van beleidsnota's en beantwoording van Kamervragen;
- de "bestuurlijke instrumentatie", omvattende: activiteiten ter ontwikkeling en bijstelling van extern gerichte bestuurlijke instrumenten, zoals beschikkingen, subsidieregelingen, vergunningen en dergelijke;
- de "conditionering", omvattende: activiteiten voor de intern gerichte conditionering van de departementale organisatie, zoals interne regelingen terzake van begroting, personeel en organisatie, de logistieke functie, post en archiefzaken en dergelijke.
- de "handhaving", omvattende: activiteiten gericht op, en in de sfeer van rechtshandhaving, controle, inspectie en beroep, zowel in directe als indirecte zin;
- de "uitvoering", omvattende: overwegend operationele activiteiten welke extern gericht zijn op het verschaffen van informatie (voor zover niet vallend onder "bestuurlijke instrumentatie"), diensten (voor zover niet vallend onder "handhaving") en (collectieve) goederen. Ook wanneer het gaat om beleidsontwikkeling gericht op de uitvoering, bijvoorbeeld de strategiebepaling voor het onderhoud van de rijkswegen, dan valt dit onder dit activiteiten-circuit.

Dit onderscheid in "interne circuits" bleek tevens nuttig om los te komen van de traditionele onderscheidingen in de organisatiestructuren van de departementen. Niet belangrijk bleek uit welke specifieke afdeling een bepaald initiatief tot reorganisatie kwam, maar wel: welke typen reorganisaties werden in welke mate geïnitieerd vanuit welke interne circuits?

Tenslotte lag aan dit onderscheid ten grondslag de veronderstelling dat aan de onderscheiden circuits mogelijkerwijze verschillende eisen gesteld zouden kunnen worden voor wat betreft het reorganiserend vermogen.

Deze 5 interne circuits vormen als het ware een netwerk binnen het sub-systeem: rijksdienst. Doch ook de "omgeving" kan nader worden ingedeeld in "externe circuits" en daarmee worden beschouwd als een netwerk.

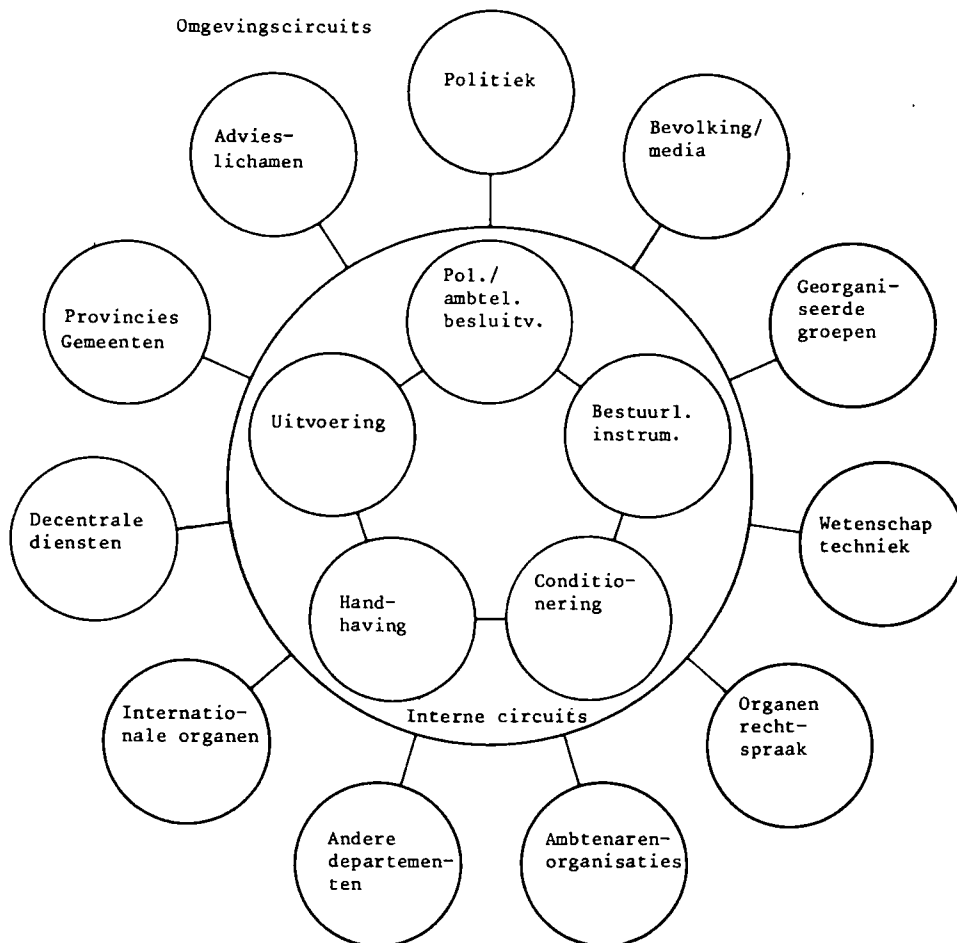
Sommige delen van dit (inter-organisatie) netwerk hebben wellicht grotere invloed op een departement, waar organisatie-veranderingen plaatsvinden, dan andere. Teneinde de interrelatie van de departementen als bestuurlijk systeem met de externe omgeving te kunnen analyseren, is deze omgeving ingedeeld in elf relevante maatschappelijke circuits, te weten:

1. "bevolking en media";
2. "georganiseerde groepen en instituties", in het beleidsveld van het departement, zoals belangenorganisaties, pressie- en actiegroepen en organisaties van het particulier initiatief;

3. "politiek", met name de Staten Generaal, Kabinet, politieke partijen, Europese Raad (van ministers), het Europees Parlement of vanuit interparlementaire beïnvloeding;
4. "advieslichamen", met name adviesorganen van de centrale overheid zoals WRR, RARO, SER (voor zover hij functioneert als advieslichaam!);
5. "provincies", gemeenten en publiek-rechtelijke organisaties in hun kwaliteit als orgaan van het openbaar bestuur;
6. "decentrale en gedeconcentreerde diensten van het departement";
7. "internationale organen", met name supra-nationale ambtelijke organisaties, zoals EEG-organen, EMF en IMF, OECD en dergelijke;
8. "andere departementen";
9. "ambtelijke organisaties", al of niet beïnvloedend via het "centraal overleg", in hun functie als belangenbehartiger van overheidspersoneel;
10. "organen van rechtspraak en beroep", zoals de rechterlijke macht, raden van beroep, administratieve rechtspraak- en beroep (bijvoorbeeld Raad van State), Hof van Justitie (Luxemburg) en het Internationale Hof ('s-Gravenhage);
11. "wetenschap en techniek", namelijk zowel de universitaire en para-universitaire instellingen voor wetenschappelijk onderzoek als de industriële research-centra.

Door middel van de vragenlijst is nagegaan in hoeverre impulsen vanuit de de omgevingscircuits hebben geleid tot organisatie-aanpassingen binnen "de rijksdienst" en welke verschillen in interrelaties daarbij zijn te ontdekken. De keuze van de elf maatschappelijke omgevingscircuits is geschied aan de hand van een aantal praktische overwegingen. Daarbij is voornamelijk uitgegaan van formeel geïnstitutionaliseerde of aanwijsbare communicatiekanalen.

De "rijksdienst" en de "omgeving" zijn terwille van het onderzoek beschouwd als een "netwerk" en onderscheiden in 5 "interne circuits" en 11 "omgevingscircuits". De interne circuits zijn: de politiek/ambtelijke besluitvorming, de bestuurlijke instrumentatie, de conditionering, de handhaving (inspectie), de uitvoering; en de "omgevingscircuits" zijn: politieke organen, bevolking en media, georganiseerde groepen, wetenschap en techniek, organen voor rechtspraak, ambtenarenorganisaties, andere departementen, internationale organen, decentrale diensten, provincies en gemeenten, advieslichamen.



4. Bevindingen van het onderzoek

4.1 Werkwijze

In dit hoofdstuk en in het volgende hoofdstuk zal worden gerapporteerd over de bevindingen van het onderzoek. Deze bevindingen vallen in twee delen uiteen:

1. bevindingen betreffende de inventarisatie van organisatieveranderingen, het onderzoek naar condities en de geanalyseerde cases (hoofdstuk 4);
2. bevindingen betreffende de interesse en meningen van externe adviseurs, uit de workshops en interviews (hoofdstuk 5).

Beide hoofdstukken vormen een samenvatting van deel II (de bijlagen) waar terwille van de lezer alle feitelijke bevindingen een plaats hebben gevonden en die de belangrijkste verantwoording vormen van het gehele onderzoek. Zoals reeds eerder in paragraaf 2.2 is gesteld, is uitdrukkelijk afgezien van een "bedrijfsvergelijkend" onderzoek en worden de bevindingen zonder verwijzing naar de desbetreffende departementale afdelingen of functionarissen weergegeven.

4.2 Bevindingen betreffende de inventarisatie van organisatieveranderingen, het onderzoek naar condities en de geanalyseerde cases

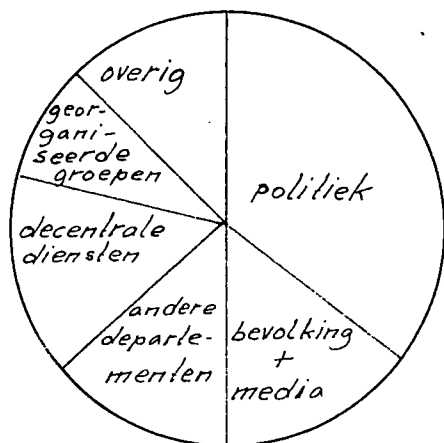
Organisatieveranderingen

De onderzoekers zijn verheugd, dat van de aan de departementen toegezonden vragenlijsten (zie deel II, de bijlagen 1 t/m 3) 80% is geretourneerd. Deze respons geldt zowel de inventarisatie van organisatieveranderingen alsook het conditie-onderzoek.

Zoals uit bijlage 4 blijkt, zijn van alle departementen gegevens ontvangen over in totaal 389 organisatieveranderingen die de afgelopen 5 jaar in de rijksdienst hebben plaatsgevonden.

Tot de meeste van deze organisatieveranderingen werd besloten in de jaren 1978 en 1979. Bij circa de helft van deze organisatieveranderingen was de doorlooptijd tussen start onderzoek en afronding van de invoering > 6 maanden en < 2 jaar. Tweederde van de organisatieveranderingen betroffen afdelingen of sectoren met minder dan 100 arbeidsplaatsen. De vermelde organisatieveranderingen betroffen ten dele vooral procedurele veranderingen (+ 11%), ten dele ook culturele veranderingen (+ 7%), doch betroffen voornamelijk verandering in de structuur van de organisatie als gevolg van verandering, uitbreiding of inkrimping van taken (+ 80%).

Van de 389 gemelde organisatieveranderingen betroffen slechts 6 het opheffen van een (overigens weinig betekende) directie, afdeling of bureau. Voor circa 1/3 deel bleken organisatieveranderingen gepaard te zijn gegaan met een speciale veranderingsorganisatie, terwijl bij het overgrote deel van de veranderingen het onderzoek, de invoering en de begeleiding professioneel werden ondersteund door interne en/of externe organisatie-adviseurs (zie grafiek 8 in bijlage 4-8).



Initiëring vanuit omgeving

De initiatieven tot organisatieverandering bleken voor $\frac{1}{4}$ afkomstig vanuit de omgeving en daarbinnen voornamelijk door de politiek, de andere departementen, decentrale diensten en bevolking en media. (Zie ook grafiek 9 in bijlage 4-9).

De overige initiatieven ($\frac{3}{4}$) zijn afkomstig uit de departementen zelf en daarbinnen voornamelijk geïnitieerd door conditionerende circuits en de politiek/ambtelijke besluitvorming (zie ook grafiek 11 in bijlage 4-11).

Van de 389 gemelde organisatieveranderingen werd 1/3 deel volledig doorgevoerd, terwijl ruim een kwart niet verder kwam dan een initiatief of uitgewerkt voorstel (grafiek 5 in bijlage 4-5).

Uit een nadere analyse van deze 389 organisatieveranderingen komt naar voren:

1. Haast in alle gevallen (+ 80%) hebben organisatieveranderingen betrekking op de structuur van de organisaties (uitbreidingen, aanpassingen en/of herverdeling van taken en bevoegdheden). Deze structuuraanpassingen vinden grotendeels plaats binnen de context van het traditionele bestuurlijke model.
2. Het vermogen tot organisatieverandering of vernieuwing wordt grotendeels geabsorbeerd door organisatie-aanpassingen die rechtstreeks voortvloeien uit de kenmerken van het systeem in beschouwing: de rijksdienst.
3. Slechts 45 veranderingen kunnen worden aangemerkt als organisatievernieuwingen met een tendens naar een meer open bestuursvorm.
4. De meeste organisatieveranderingen ($\frac{3}{4}$) zijn geïnitieerd door de departementen zelf en met name door de conditionerende afdelingen (organisatie en personeel).
5. Opmerkelijk is daarbij, dat veel van de door de conditionerende afdelingen geïnitieerde veranderingen zich bovendien binnen deze afdelingen voltrekken.

6. $\frac{1}{4}$ van de veranderingen bleek te zijn geïnitieerd vanuit de omgeving en met name door het politieke circuit (Staten-Generaal, kabinet, politieke partijen).
7. De door het politieke circuit geïnitieerde veranderingen waren enerzijds het meest ingrijpend (vergelijkenderwijs veel organisatievernieuwingen en/of grote structuurveranderingen en anderzijds het meest gerealiseerd.
8. Uit de voorgaande constatering kan worden afgeleid dat politieke oorzaak en druk een zeer belangrijke rol kan spelen bij het feitelijk realiseren van organisatieveranderingen.
9. Het hele potentieel dat beschikbaar is om de gewenste veranderingen of vernieuwingen professioneel te begeleiden kent ernstige capaciteitsproblemen (met name de afdelingen organisatie en efficiency zijn sterk onderbezet).

Conditie

Het conditie-onderzoek is vooral gericht op beantwoording van de vraag: in hoeverre in het systeem voldoende condities aanwezig zijn tot tijdige aanpassing van de organisatie aan de omgeving. (Zie relatieschema's in bijlage 5-6 en 5-7).

Deze condities betreffen vooral:

- a. het organisatiebeleid en de capaciteit en functies van de O + E-afdelingen;
- b. het personeelsbeleid en de capaciteit en functies van de P-afdelingen;
- c. instrumentele condities ter re-allocatie en verplaatsing van geld, mankracht, kennis en bevoegdheden naar de actuele politiek/bestuurlijke zwaartepunten.

In bijlage 5 zijn ten behoeve van de leesbaarheid van dit rapport alle gegevens uit het conditie-onderzoek bijeengebracht.

Samengevat komen de volgende beelden naar voren:

Ad a. Organisatie

10. De verdeling van taken van de rijksdienst over de departementen en/of andere bestuurslagen of functionele eenheden worden zelden als vraagstuk behandeld (zie van Veen, Mitaco, CHR).
De departementale grenzen en taken komen tot stand op grond van politieke overwegingen tijdens kabinetsformaties.
De problemen van onderlinge afstemming van aan elkaar verwante of overlappende werkterreinen worden eerder behandeld als coördinatieproblemen (waardoor oplossingen als coördinerend bewindsman en interdepartementale commissies worden gehanteerd) dan als taakverdelingsproblemen.
11. De gemeenten en provincies hebben hun eigen organisatiewet (gemeentewet + provinciewet), doch voor de organisatie van de rijksdienst ontbreekt een wettelijk kader. De factoren die de organisatie van de rijksdienst in de praktijk het meest direct bepalen, zijn:
 - de politieke en maatschappelijke druk tot het opnemen van steeds nieuwe taken;
 - de gescheiden ministeriële verantwoordelijkheden voor de organisatie van die taken per departement;
 - de instelling van coördinerende organen, teneinde de door voorgaande punten ontstane problemen op te lossen;

- de geringe parlementaire aandacht voor organisatievraagstukken;
 - het ontbreken van een inter- en/of superdepartementaal platform voor organisatieproblemen.
12. Signalen die wijzen op een meer gesystematiseerde aanpak zijn:
- nota "Organisatie en Informatievoorziening" (Tweede Kamer, zitting 1979-1980 no. 15845) afkomstig van de Directie Overheidsorganisatie en Automatisering van Biza;
 - vergaderingen en seminars van de hoofden van O + E-afdelingen, geïnitieerd door de Directie O + A;
 - toetsing van reorganisaties door de formatiecommissie;
 - toetsing door inspecteurs van Financiën op financiële consequenties van taakuitbreidingen en reorganisaties;
 - organisatieparagrafen bij wetsontwerpen;
 - het op kleine schaal invoeren van flexibeler organisatievormen (als projectorganisatie, matrixorganisatie, pooling van medewerkers etc.).
13. Van de mogelijkheden om door middel van gerichte managementopleidingen het functioneren van de departementale organisaties te verbeteren, wordt nog weinig gebruik gemaakt.
14. Een groot deel van de organisatieveranderingen in de departementen worden door de O + E-afdelingen geïnitieerd en ook door hen begeleid. Daarbij wordt ook de mogelijkheid van ondersteuning door externe organisatieadviseurs benut. In vergelijking met het bedrijfsleven beschikken deze O + E-afdelingen gemiddeld over een te geringe capaciteit (1:600) om werkelijke organisatievernieuwingen die in verband kunnen worden gebracht met "reorganiserend vermogen", te kunnen bewerkstelligen.

Ad b. Personeel

15. Het centrale personeelsbeleid van het Directoraal-Generaal Overheids-personeelsbeleid (DGOP) is vooral gericht op de rechtspositie en de formatievaststelling- en beheersing. Andere personeelsaspecten geschieden vrijblijvend via de interdepartementale commissie van hooften personeel (ICPR).
16. Over het interne "immateriële" personeelsbeleid wordt weliswaar veel geschreven, maar duidelijk komt naar voren dat dit - ondanks aandrang vanuit de Kamer (motie-Kosto) - toch maar langzaam van de grond komt. Dit betreft in het bijzonder:
- de bevordering van de mobiliteit van het personeel;
 - carrièreplanning en loopbaanbegeleiding;
 - ontwikkeling van medezeggenschapsvormen;
 - de vergroting van veranderingsgezindheid en democratisch leiderschap;
 - opleidingsbeleid.
17. De realisering van immateriële personeelsdoelstellingen wordt enerzijds beïnvloed door de kenmerken van de ambtelijke cultuur (overaccentuering rechtszekerheid en rechtspositie), anderzijds door een relatief laag opleidingsniveau van de personeelsfunctionarissen.

18. Ten gevolge van het vorenstaande kunnen allerlei procedures ter voorbereiding van wetsontwerpen, besluitvorming en (re)-organisaties vaak en gemakkelijk worden vertraagd en/of geblokkeerd, doordat men zich beroept op de eigen rechtspositie en rechtszekerheid, ook wanneer dit elders (in de samenleving) rechtsongelijkheid tot gevolg heeft.

Ad c. Instrumenten

19. Systematische beleidsanalyse en planning van politieke prioriteiten vinden niet of nauwelijks plaats. Tengevolge daarvan worden de doorlooptijden voor de beleidsontwikkeling en de wetgeving vaak onaanvaardbaar lang.

20. Het formatiebeleid (toewijzing van arbeidsplaatsen) wordt centraal gevormd. Dit geeft voortdurend fricties. Tengevolge van het te formeel volgen van deze formatie- (en ook begrotings-) procedures vinden noodzakelijk geachte organisatieveranderingen c.q. vernieuwingen niet of met grote vertraging plaats.

Als bijeffect ontstaat de "vacaturepot" of de "ruimte door onderuitputting". Dit tot schade van de financiële beheersing en politieke controle.

21. Om het uitgavenpeil binnen de grenzen te houden en tevens ruimte te scheppen voor gewenste veranderingen en vernieuwingen, ontbreken de instrumenten.

Cases

Aan de hand van de lijst met organisatieveranderingen zijn 2 cases geselecteerd. Het doel van deze case-studies was, de voorlopige resultaten van het onderzoek op basis van de eerder globale analyses meer in detail te toetsen aan een aantal praktijksituaties. Deze cases dienden uitsluitend als achtergrondmateriaal voor het onderzoek.

Voor dit doel zijn in samenwerking met de commissie twee cases geselecteerd, namelijk:

1. de instelling van de Directie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp bij het Ministerie van Justitie;
2. de instelling van de Directie Coördinatie Minderhedenbeleid bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Daar het voor het onderzoek van belang was om te kunnen beschikken over een zo goed mogelijke beschrijving van deze cases is aan de Secretarissen-Generaal van die ministeries verzocht relevant case-materiaal ter beschikking te stellen.

Daarbij is aangetekend, dat de cases niet naar buiten worden gebracht, anders dan in de vorm van conclusies.

Door de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken werden voldoende gegevens aangedragen om tot een verantwoorde analyse te komen.

Bevindingen op grond van deze analyses zijn:

22. Bij het instellen van de nieuwe directies wordt door de betrokken functionarissen sterk kwalitatief gedacht, kwantificeringen van de formatievaststelling worden niet of nauwelijks onderbouwd.

23. De legitimering van de nieuwe organisatieprojecten is zeer onduidelijk. Alternatieven worden niet of onvoldoende gegeven.
24. In de beide gevallen zien we een volgend beleid van de professionele veranderaars (O + E en P), waarin opvalt dat in een te late fase kritiek wordt geleverd op de vorige.

4.3 Samenvatting

De organisatieveranderingen blijken:

- a. voornamelijk de organisatiestructuur te betreffen in verband met verandering, uitbreiding of herverdeling van taken,
- b. in overgrote meerderheid voort te komen uit en zich af te spelen binnen de context van de hiërarchische, gesloten bestuursvorm, waarbij slechts 45 (van de 389) veranderingen kunnen worden aangemerkt als "organisatievernieuwingen",
- c. voor circa 1/3 deel te zijn doorgevoerd en voor 1/4 niet verder te zijn gekomen dan een uitgewerkt voorstel, en
- d. voor 1/4 te zijn geïnitieerd door de omgeving en voornamelijk door de "politiek",
- e. als politiek-geïnitieerde veranderingen het meest en "snelst" te zijn ingevoerd.

De condities voor verandering in het personeels- en organisatiebeleid blijken zwak door:

- a. te kleine capaciteit van organisatie-afdelingen;
- b. het achterblijven van het immateriële personeelsbeleid;
- c. het ontbreken of verouderd zijn van instrumenten;
- d. de ambtelijke cultuur van detaillisme en regelzucht.

Het reorganiserend vermogen wordt enerzijds belemmerd door zwakke condities en anderzijds grotendeels geabsorbeerd door "structuuraanpassingen" binnen de bestaande context en slechts zeer ten dele beruut voor maatschappelijke relevante "organisatievernieuwingen".

5. Bevindingen betreffende de interesse en meningen van externe adviseurs, uit de workshops en interviews

5.1 Interesse

Een van de doelstellingen van het onderzoek betrof het mobiliseren van belangstelling en steun van "sleutelfunctionarissen" in het netwerk van politieke-, ambtelijke en belangenorganisaties voor de vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.

Om deze doelstelling nader vorm en inhoud te geven is op de eerste plaats door de onderzoekers veel waarde gehecht aan de concrete werkervaring van deze functionarissen. Daarnaast is getracht hen maximaal te laten participeren in het onderzoek. In werkbesprekingen, individuele contacten, een aantal workshops en negen persoonlijke interviews zijn het onderzoek, de onderzoeksresultaten en visies voorgelegd en bediscussieerd, zodat veel praktische ervaringen konden worden uitgewisseld.

Uit de medewerking aan het onderzoek, de opkomst op "workshops", de reacties en interviews blijkt, dat de interesse in het reorganiserend vermogen bij organisatie-, personeels, en stafmedewerkers alsmede bij de jongere topambtenaren groot is en bij de politici (enkelen uitgezonderd) klein. De laatsten gaan er gemakkelijk vanuit, dat "organisatie een zaak is van het apparaat" en de minister verantwoordelijk is.

5.2 Meningen

Belangrijke bevindingen van het onderzoek naar het reorganiserend vermogen van de rijksdienst betreffen de ervaringen van externe adviseurs en sleutelfunctionarissen met bevorderende en belemmerende factoren die het reorganiserend vermogen beïnvloeden. Deze factoren zullen hieronder nader worden belicht.

Ervaringen van externe adviseurs

De benutting van de advieservaring in de rijksdienst van externe organisatie-adviseurs kan tot zijn recht komen in de uitwerking in hypothesen met betrekking tot de meest relevante belemmerende en bevorderende factoren ten aanzien van het reorganiserend vermogen. Daartoe hebben wij een aantal hypothesen geformuleerd, welke mede ten grondslag hebben gelegen aan de opzet van de vragenlijsten voor het inventariseren van organisatieveranderingen, ervaringsgegevens en meningen van de betrokken sleutelfiguren. Aangezien deze advieservaringen aanleiding waren tot het onderscheid in de interne circuits, zijn de hypothesen in volgorde van deze circuits vermeld.

Op grond van onze ervaring zijn wij er van uitgegaan, dat de belemmeringen in de eerste drie door ons aangegeven interne circuits het meest cruciaal zijn voor het reorganiserend vermogen van het centrale bestuursapparaat.

In de politiek/ambtelijke besluitvorming wordt het reorganiserend vermogen geactiveerd, indien de politieke top zowel de richting als de snelheid van bepaalde organisatieveranderingen als relevant ziet. Deze worden daardoor gelegitimeerd.

Een cultuur die ambtelijke posities in de bestaande structuren een doorslaggevende waarde geeft zal echter veranderingsvijandig zijn ten opzichte van functie-aanpassingen aan de omgeving.

De positie-gerichtheid van de ambtelijke cultuur (budget maximalisatie) en de effect-gerichtheid van de politieke cultuur (conflict minimalisatie) versterken de veranderingskracht in één richting, namelijk een voortdurende uitbreiding van overheidstaken.

Dat de Tweede Kamer zich buigt over een concrete organisatieverandering in de rijksdienst (zoals onlangs terzake van het Staatsbosbeheer) is een ongewone zaak. Regels en opvattingen over de exclusieve verantwoordelijkheden van ministers betreffende de "inrichting" van de overheidsorganisatie zijn ten zeerste belemmerend voor een effectieve politieke druk en belangstelling voor het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.

Symbiose tussen de politieke en ambtelijke cultuur, bijvoorbeeld door meer politici in veranderingsorganisaties van het bestuursapparaat en meer ambtenaren in de politieke denk-tanks, is nodig om meer functie-aanpassing aan omgevingseisen te verkrijgen.

Bij het ontwikkelen en bijstellen van de extern gerichte *bestuurlijke instrumentatie* spelen de volgende factoren een belangrijke rol voor wat betreft het reorganiserend vermogen:

De gevoelde noodzaak tot steeds weer, en steeds meer verfijnde regelingen heeft geleid tot over-centralisatie en over-specialisatie bij het ontwikkelen en bijstellen van bestuurlijke instrumenten. Formele overwegingen en rechtszekerheidscriteria worden daarbij over-benadrukt in verhouding tot de eis van maatschappelijke doelmatigheid.

Toenemende verwevenheid der te reguleren probleem-velden brengen een dermate grote toename van partijen mee, dat de richting van organisatieveranderingen wordt geneutraliseerd en de snelheid wordt gereduceerd.

Perfectionisme is de grote vijand van het effectueren van strategische veranderingen langs geleidelijke weg naar grotere aanpassing van de bestuurlijke instrumentatie aan de maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen. Gebrek aan strategie kan gemakkelijk aanleiding geven tot discontinue verandering als gevolg van een toevallige congruentie in coalitiepatronen.

De activiteiten voor de intern gerichte "*conditionering*" van de bestuurlijke organisatie vragen een hoger ontwikkelde functionele en instrumentele kwaliteit en capaciteit.

Machts-egalitatie (ook van "negatieve"- of "blokkerings"-macht) brengt mee dat het reorganiserend vermogen extra kracht en kwaliteit voor veranderingsstrategie vergt om tot feitelijke realisering van veranderingen te geraken. Dit hangt ook af van:

- a. de professionele kwaliteit van de functionele veranderaars en
- b. de "systeem-onthechtheid" van bestuurders en veranderaars.

Als deze teveel betrokken worden in het systeem-bepalende machtsspel wordt organisatieverandering zèlf suspect.

Teveel druk van buiten jaagt de betrokken partijen in de loopgraven met vertraging van veranderingen als gevolg.

De bestaande systemen van formatie-vestiging en begrotingstoewijzing zijn verstarrende en slechte beheersinstrumenten zowel voor het centrale bestuursapparaat als voor de ministerraad. Bij de departementale begrotingsvoorbereiding wordt veel overbodig werk verricht met negatieve incentives. Actuele en reële gegevens worden vaak bestraft met een vergelijkenderwijs grotere bekorting van de begrotingsruimte.

Het onderhandelingspel wordt daarmee een oneigenlijk schimmenspel met fictieve grootheden.

Dit negatieve effect wordt ten eerste versterkt door de veelal directe koppeling tussen formaties, functie-niveaus, rangen en arbeidsvoorwaarden.

De realisering van actuele doelstellingen, uitgangspunten en methoden van personeelsbeleid (DUM-rapport) wordt belemmerd door de traditioneel-eenzijdige benadrukking van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden.

Ontplooiingsmogelijkheden en mobiliteit van het personeel worden daardoor geremd tot schade van het reorganiserend vermogen.

Het feitelijke personeelsbeleid is in veel opzichten nog de resultante van het typische middelen/apparaatsdenken ten grondslag liggend aan het Weberiaans-bureaucratische model.

De mens is hierin enerzijds een onpersoonlijk "doe-ding" met rechten (het rechtspositie-syndroom) en anderzijds een bedreigd wezen (door politieke willekeur en sancties vanuit de hiërarchie) met een vergelijkenderwijs geringe mate van medezeggenschap.

De echte mens, dat wil zeggen de zelfstandige, creatieve, geëmancipeerde en dus mee-politiek makende medewerker en medewerkster aan een door de omgeving opgeroepen uitdaging tot actie en verandering, - de reorganiserende mens - wordt door het "vigerende, gesloten systeem" ontkend.

Workshops en interviews

Ter verdieping van het onderzoek zijn de bevindingen uit het onderzoek naar organisatieveranderingen en condities in vier speciaal voorbereide werkconferenties aangeduidt met "workshops", voorgelegd aan vier verschillende groepen. Zo is er een workshop georganiseerd met de hoofden personeel, de hoofden organisatie en de hoofden financieel-economische zaken van de departementen en een gemengde groep die bestond uit politici, top-ambtenaren en bestuurders van ambtenarenbonden. De belangstelling voor deze workshops was groot. In totaal namen 58 personen hier aan deel.

Na een presentatie van de verwerkingsresultaten van het onderzoek is aan elk van de deelnemers gevraagd wat volgens zijn/haar ervaring de meest bevorderende en belemmerende factoren zijn die het reorganiserend vermogen van de rijksdienst in relatie tot de zich dynamisch ontwikkelende omgeving bepalen.

Ter voorbereiding van de workshops was in een aantal voorbesprekingen met hoofden O + E en P al een lijst opgesteld met 11 relevante factoren. In elke workshop zijn deze factoren bediscussieerd. Alle deelnemers is verzocht op een scorebord aan te geven wat de prioriteitsvolgorde van deze factoren volgens hun mening diende te zijn. In bijlage 6 is deze score weergegeven. Aan de hand van de bevorderende en belemmerende factoren zijn via brainstormsessies mogelijke oplossingen en suggesties aangedragen. Deze vaak zeer creatieve bezigheid is neergeslagen in de bijlagen 6-1 t/m 6-6.

In afzonderlijke interviews met een aantal sleutelfunctionarissen (zie bijlage 7) zijn zeer openhartige gesprekken gevoerd over de problematiek van het reorganiserend vermogen. Deze gesprekken gaven grotendeels een bevestiging te zien van de onderzoeksresultaten. Daarnaast werden veel waardevolle suggesties gedaan ter vergroting van het reorganiserend vermogen.

Zowel de workshops als ook de interviews hebben een groot aantal bevorderende en belemmerende factoren opgeleverd. Hieronder geven wij een samenvatting.

Wat de bevorderende factoren betreft, daar kwam sterk naar voren dat *politieke druk* als de meest bevorderende factor voor het feitelijk realiseren van organisatieveranderingen kan worden gezien.

Daarnaast werd de bevordering van het reorganiserend vermogen vooral ook gezien in:

- machtsdoorbrekende structuren (bijv. projectorganisatie);
- grotere functionele mobiliteit van ambtenaren in het bestuurlijke circuit;
- andere stijl van leidinggeven.

De grote hoeveelheid belemmerende factoren zijn samengevat naar:

De cultuur

Door veel deelnemers is benadrukt dat het ambtelijk klimaat ongeschikt is voor het doorvoeren van veranderingen. Daarbij wordt gewezen op de vrees voor verantwoordelijkheid, de houding van het middenkader ten aanzien van veranderingen en het niet weten om te gaan met risico's en onzekerheden. De onvoldoende veranderingsgezindheid en immobiliteit worden in de hand gewerkt door een vaak geconstateerde angst bij de top voor veranderingen. Er worden vraagtekens geplaatst bij de houding, stijl en kwaliteit van het management dienaangaande. Hokjesgeest en bedrijfsblindheid vormen grote beletselen bij inter-departementale contacten. De vlucht in de deelbelangen is eerder regel dan uitzondering.

Het feit dat de ambtelijke organisatie geen politiek/electoraal issue is vormt een belangrijk gegeven. Als er meningsverschillen zijn over de aanpak van veranderingen, dan worden deze problemen afgeschoven op studiecommissies en/of "geparkeerd" bij de O + E-afdelingen.

De structuur

Hierbij wordt voornamelijk gewezen op de hiërarchische structuur. Bij toenemende complexiteit en vervlechting ontstaat een complexe overlegstructuur. De bestaande ministeriële verantwoordelijkheid leidt tot rigiditeit in de organisatie. Het ontbreekt aan duidelijke doelstellingen die nader zijn uitgewerkt in operationele voorstellen.

Ook ontbreekt de mogelijkheid om ervaring op te doen met het werken in matrix- en projectorganisatie. Dit klemt temeer bij toenemende verstrenging van activiteiten. Er zijn te weinig efficiëncy-voorzieningen in de organisatie(s).

Het personeel

Er wordt met nadruk gewezen op de grote capaciteits- en kwaliteitsproblemen bij de professionele veranderaars (O + E en P). Met name binnen deze afdelingen als ook bij de departementsleiding zit te weinig deskundigheid met betrekking tot organisatieveranderingen en het werken met nieuwe organisatiestructuren. Met betrekking tot de huidige personeelsinzet constateert men een groot gebrek aan mobiliteit en flexibiliteit.

De vorming en opleiding met name op managementgebied laten te wensen over. Dit geldt met name voor de lijnchefs. De duur van de functievervullingen is vaak te kort, waarna - zeker bij leidinggevende functies - onder invloed van het formatiebeleid grote discontinuïteit in de bezetting plaatsvindt. Ook de relatief hoge leeftijd van topfunctionarissen wordt genoemd als een belangrijke belemmerende factor. Het wervings- en selectiebeleid werkt niet anticiperend op de te verwachten rol van de overheid in de toekomst. De inspraak en medezeggenschap staat nog in de kinderschoenen. Dit geldt ook voor het promotiebeleid.

De procedures

Het vigerende formatiebeleid wordt als dé grote verstoorder van veranderingen aangemerkt. Met name de verlenging van doorlooptijden van verandingsprocessen wordt als zeer ontmoedigend ervaren. Er is een gebrek aan plannend vermogen en strategische beleidsvorming. Ten gevolge daarvan een onvoldoende precisering van doelen en taken.

Er bestaat onvoldoende inzicht in procedures in het algemeen. Evaluatie van activiteiten vindt nog te weinig plaats. Het opnemen van signalen wordt sterk bemoeilijkt ten gevolge van het ontbreken van passende signalerings- en selectiesystemen.

Uit de peiling van meningen komen als meest belemmerende factoren ten opzichte van de tijdige aanpassing van de organisatie aan omgevingsontwikkelingen naar voren:

- a. de personeelsformatieprocedure en rechtspositieregeling;
- b. de verharding van deelbelangen en persoonlijke belangen, waardoor veranderingen worden geblokkeerd;
- c. de beperkte capaciteit van organisatie- en personeelsafdelingen;
- d. het ambtelijk werkklimaat en de stijl van leidinggeven,*¹) en
- e. het hiërarchisch karakter van de overheidsorganisatie.*¹)

Tenslotte verdient nog opmerking dat veel van deze bevindingen zijn bevestigd door de literatuurstudie (zie bijlage 8). Dit betreft in het bijzonder de opmerkingen die werden gemaakt over de structuur en de personeelsformatie-procedure **).

*¹) zie bijlage 6, blad 1.

***) zie onder andere Hoogerwerf "overheidsbeleid" en Biza "relatie O-P" inzake formatievaststelling en -beheersing.

6. Kernproblemen

6.1 Benaderingswijze

Onze bevindingen over de geanalyseerde organisatieveranderingen en organisatievernieuwingen in het centrale departementale bestuursapparaat en de geïnventariseerde meningen daarover van de meest betrokken ambtenaren en politici leiden tot de vraag: "welke zijn de daarachterliggende kernproblemen?"

Wij zullen trachten, om op basis van het verzamelde materiaal, onze advieservaring en de in bijlage 8 genoemde literatuur, een zo beknopt mogelijk antwoord te geven op bovenvermelde vraag. Eerst daarna gaan wij over tot het doen van aanbevelingen om het reorganiserend vermogen van de rijksdienst te vergroten c.q. in een andere richting aan te wenden.

In het voorgaande hoofdstuk kwam uit de peiling van meningen een vijftal "meest belemmerende factoren" naar voren. Hierbij overheerst de ervaring en visie van bestuurlijke ambtenaren, die deze belemmeringen als het ware aan den lijve ervaren. Als onderzoekers zijn wij echter geneigd de knelpunten op een andere wijze te clusteren en met elkaar in verband te brengen.

Wij onderkennen hierbij drie oorzaken van een wat andere benadering. In de eerste plaats benaderen wij de belemmeringen ten aanzien van het reorganiserend vermogen meer van "buiten naar binnen" met de vraag: welke kenmerken van het "sub-systeem" rijksdienst veroorzaken deze belemmeringen? In de tweede plaats merken wij op dat er wel degelijk sprake is van "reorganiserend vermogen" (in ieder departement vinden kennelijk tientallen grotere en kleinere reorganisaties per jaar plaats); doch dit vermogen blijkt nauwelijks in de richting te worden aangewend, waardoor maatschappelijke ontwikkelingen tijdig worden vertaald in organisatieveranderingen binnen de rijksdienst. In de derde plaats is men intern wellicht iets meer geneigd de vraag naar de belemmeringen ook als een "schuldvraag" te ervaren en deze te beantwoorden door te wijzen op procedurele belemmeringen en het gebrek aan capaciteit. Overigens is de clustering van belemmeringen naar kernproblemen - en daarmee naar mogelijke oplossingen - meer een kwestie van visie dan van systematische ordening.

6.2 Kernproblemen op basis van advieservaring

Op basis van onze advieservaring en literatuuronderzoek hebben wij gezocht naar de gemeenschappelijke achtergrond van de onderzoekresultaten en deze samengevat in de volgende kernproblemen:

- a. de overgang van de traditioneel, hiërarchische en gesloten bestuursvorm naar nieuwe open bestuursvormen;
- b. het grote aantal kleine en gesloten circuits binnen de rijksdienst;
- c. de achterstand in het immateriële personeelsbeleid;
- d. de ongelijke en onevenredige blokkeringsmogelijkheden in de hiërarchische structuur en de departementale autonomie;
- e. de te geringe aandacht van het "politieke circuit" voor de organisatie van de rijksdienst.

ad. a.

In par. 3 van hoofdstuk 3 hebben wij reeds gewezen op de - door omgevingsontwikkelingen genoodzaakte - overgang van gesloten naar open bestuursvormen. Dit betreft zowel de bestuurlijke verantwoordelijkheden en de organisatiestructuren als de wetgeving, beleidsvorming en de feitelijke op de maatschappij en de burger gerichte wijze van functioneren van de overheid.

Het aantal organisatieveranderingen, welke téndeerden naar meer open bestuur, bleek echter nog geen 12% te zijn en wij hebben geen reden om aan te nemen, dat het in de totale overheidspraktijk hoger zou zijn.

De departementale taakverdeling en autonomie, de organisatie-beschikkingen, de begrotingsprocedure, de personeelsformatie-procedure en de rechtspositie stoelen namelijk nog geheel op de traditioneel-hiërarchische bestuursvorm. Open bestuur is vooral ook een zaak van waarden, opvattingen en gedrag; kortom van ambtelijke cultuur! Verandering van cultuur vergt tijd, maar dit geldt des te meer, wanneer de hiervoor genoemde structuren en procedures deze cultuurverandering in de weg staan.

In de traditionele bestuursvormen leiden nieuwe overheidstaken via organisatie-beschikkingen en formatie-procedures veelal tot nieuwe afdelingen. Oude taken daarentegen zijn zeer moeilijk af te stoten tenzij men overgaat tot departementale reorganisaties, welke onder meer door de geldende rechtspositieregelingen veel tijd vragen. Het "opheffen van afdelingen" komt op de 389 geïnventariseerde organisatieveranderingen slechts 6 x voor! De tijdens de jaren van economische groei sterk gestegen omvang van overheidstaken is volgens het traditionele "organisatie-concept" nauwelijks af te remmen. Dit blijkt onder meer uit de grote problemen bij het reeds jaren geleden in gang gezette decentralisatieproces bij CRM.*) De overgang naar open bestuursvormen vraagt niet alleen het met gezond verstand inspelen op omgevingsontwikkelingen door individuele bestuursambtenaren doch vooral ook een structureel en instrumenteel vernieuwd "organisatie-concept" voor de rijksdienst.

ad. b.

Opvallend is dat veel beleid wordt gevormd in betrekkelijk kleine en gesloten circuits. Door specialisatie zijn er per beleidsgebied vaak slechts enkele politieke en ambtelijke deskundigen. De daarbij optredende informatie-voorsprong versterkt de deskundigheidsmacht, hetgeen kan leiden tot onevenwichtige deelname in de collectieve besluitvorming en tot manipulatie van informatie. Daardoor kunnen prioriteiten en macht verkeerd komen te liggen en nuttig geachte veranderingen worden vertraagd of tegengehouden. Tevens leidt dit tot overbelasting van top- en beleidsambtenaren, die daardoor een knelpunt vormen voor de voorbereiding en realisering van wettelijke organisatieveranderingen.

*) Zie A. Peper en L. Welters (red.), *spreiding van beleid: over decentralisatie van welzijnsbeleid.* (Meppel 1980)

Het gaat hierbij niet alleen om problemen als "de vierde macht" maar om het verschijnsel dat de voorbereiding en instrumentale uitwerking van het beleid van Regering en Parlement in betrekkelijk geïsoleerde en kleine samenwerkingsverbanden plaats vinden. Dit wordt qua ambtelijke organisatie versterkt door de verticale gezagsstructuur en de overdreven compartimentering. Ook in de politiek/ambtelijke en ambtelijk/maatschappelijke commissies en besluitvormingscircuits functioneren veelal dezelfde "sleutelfiguren" in diverse stadia van beleidsvorming.*)

De beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering is door het complexe samen- en machts-spel tussen politici en ambtenaren gepolitiseerd zonder dat daaruit de consequenties zijn getrokken voor de organisatie van het besluitvormingsproces.

ad. c.

Het immateriële overheidsperoneelsbeleid verkeert van oudsher in de schaduw van de materiële arbeidsvoorwaarden en rechtspositieregeling. Dit beleid heeft een achterstand ten opzichte van het moderne personeelsbeleid in het bedrijfsleven. Zie bijvoorbeeld de wet op de OR. Onze bevindingen hierover bij de inventarisatie van organisatieveranderingen en het conditie-onderzoek***) lopen parallel met de geïnventariseerde ervaringen en meningen van de deelnemers aan de workshops***). Er is te weinig aandacht en capaciteit voor het immateriële personeelsbeleid. De politieke aandacht en het centraal overleg met de ambtenarenbonden worden sterk in beslag genomen door de materiële arbeidsvoorwaarden. Studies en nota's met betrekking tot immateriële personeelsbeleid zijn nog te vrijblijvend, waarbij de koppeling van functies aan formaties en rangen alsmede de rechtspositie, moeilijk op te lossen obstakels blijken te vormen. Hierdoor wordt de functionele en sociale mobiliteit van het personeel geremd en wordt initiatief, creatief en ondernemend gedrag, open communicatie en dynamisch reageren eerder bestraft dan beloond.

ad. d.

In de ambtelijke cultuur zijn veel blokkeringsmogelijkheden om een verandering tegen te houden. Vooral wanneer deze verandering niet in het belang is van het betreffende departementsonderdeel. In de praktijk beschikt een "hogergeplaatste" over veel sanctie-mogelijkheden ten opzichte van een "ondergeschikte".

Bij het inventariseren van meningen en de interviews kwam het verschijnsel van "deelbelangen" en "macht" vaak naar voren****). Het betreft niet zo zeer de "macht" om iets gedaan te krijgen (daarover bestaat vaak juist een gevoel van onmacht), doch de macht om een ongewenste verandering of vernieuwing tegen te houden. Bureaucratische procedures, moeilijkheden met personeel en financiële middelen en de vele mogelijkheden om een voorstel te "parkeren" in commissies of (onderbezette) stafafdelingen, zijn even zovele mogelijkheden om veranderingen te blokkeren. Ambtelijke invloed berust niet alleen op formele bevoegdheden, veel personeel en financiële middelen, doch vooral ook op actuele informatie uit de bestuurlijke circuits. Hoewel terecht vertrouwd mag worden op ambtelijke loyaliteit, is gebleken dat de ongelijkheid en onevenredigheid van deze "blokkeringsmacht" en de invloed van deelbelangen niet mag worden veronachtzaamd.

*) zie J.J.A. Thomassen, *Burgers in twee gedaanten, Beleid en Maatschappij 1979/2, blz. 47.*

**) zie bijlage 5 punt B.

***) zie bijlage 6

****) zie bijlage 6

ad. e.

In art. 86 van de Grondwet staat: "de Minister, hoofd van het departement". Van oudsher wordt dat zo geïnterpreteerd dat de departementale organisatie een kwestie is van "Apparaatzorg" en geen politieke controle behoeft. Politieke controle meestal gericht op de doelstellingsfeer, is altijd los gezien van de realisering.

Ook onze advieservaring leert dat bij de politieke besluitvorming over beleidsnota's en wetgeving eerst in de laatste jaren enige aandacht wordt besteed aan organisatorische, personele, en financiële voorwaarden voor de uitvoering van het betreffende beleid.*) Tot nog toe is aan de "overheidsorganisatie" en het immateriële personeelsbeleid bij de overheid, politiek weinig eer te behalen. Vooral gezien de conclusies over de effectiviteit van politieke druk met betrekking tot het realiseren van organisatieveranderingen ligt hier naar onze mening een belangrijk aangrijpingspunt voor de vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.

**) Onderzoek benodigde mankracht voor de uitvoering van de Wet Geluidshinder (B+H 25-07-1979/3548) en Onderzoek organisatie en kosten bij invoering wettelijke regeling van milieu-effectrapportage (B+H oktober 1980/) in opdracht van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.*

7. Aanbevelingen

7.1 Overwegingen

De in dit hoofdstuk vermelde aanbevelingen en suggesties ter vergroting van het reorganiserend vermogen van de "rijksdienst" (het centrale departementale bestuursapparaat) zijn vooral ingegeven door de volgende overwegingen. Het gaat er in de eerste plaats om voor de in hoofdstuk 6 vermelde kernproblemen oplossingen te vinden, welke voldoende fundamenteel zijn en toch praktisch realiseerbaar. Structuurveranderingen bijvoorbeeld, zonder het concept van gesloten bestuur te veranderen, zijn niet fundamenteel genoeg. Constructies als "coördinerend bewindsman", "onderraden", "ambtelijke voorportalen" en/of interdepartementale coördinatiecommissies blijven naar onze mening noodconstructies, zolang samenhangende beleidsvelden "verkeveld" blijven over verschillende, autonoom en gesloten opererende, departementen.

Het gaat er in de tweede plaats om het aanwezige reorganiserende vermogen vooral in de juiste richting aan te wenden. Of populair uitgedrukt: men zou moeten nalaten om "met grote vlijt de verkeerde dingen goed te doen". Bijvoorbeeld het introvert en binnen de traditionele context voor allerlei nieuwe taken nieuwe afdelingen vormen en aan de structuur "aanhaken", daarvoor gedetailleerde formaties vaststellen en functiebeschrijvingen opstellen terwille van de "inschaling" en vaststelling van rangen. Ook het centraal ontwerpen van gedetailleerde doelstellingsbeschrijvingen (COBA) en uitvoeringsregelingen, zonder dat dit leidt tot toepassing in de praktijk, valt hieronder. De ervaring dat dit soort "schijnbeheersing" zeer veel tijd en energie kost, leidde in de "workshops" tot de verzuchting: "hef directie Formatiezaken maar op".. of "geen strakke indeling in functies" en "niet meer geloven dat de rijksdienst een eenheid is".

Ook politici die door geslotenheid van bestuur onvoldoende geïnformeerd zijn over organisatorische en personele mogelijkheden, kunnen groot energieverlies veroorzaken door het te lichtvaardig eisen stellen aan (aantallen) beleidsnota's etc, welke niet of nauwelijks bijdragen tot de politieke besluitvorming of beleidsuitvoering.

Tenslotte is van groot praktisch belang voldoende tijd en capaciteit vrij te maken van beleids- en topfunctionarissen voor het invoeren van de noodzakelijke veranderingen en de herbezinning op - en wijziging van - de ambtelijke cultuur. Niet alleen de ministeriële verantwoordelijkheid voor het gehele departement is een fictie, doch ook die van de secretaris-generaal. Daarvoor is de omvang van de departementen en vervlochtenheid met andere organen veel te groot. Deze werkelijkheid wordt nog steeds ontkend door de gedetailleerde "paraferings procedures" en regelingen betreffende de "tekenbevoegdheid". Overigens kan hier worden verwezen naar het deelonderzoek betreffende het functioneren van de politieke en ambtelijke top.

7.2 Hoofdrichting van aanbevelingen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het reorganiserend vermogen van de rijksdienst dient te worden vergroot en in de richting van meer "open bestuur" moet worden aangewend, als men wil bereiken dat de maatschappelijke ontwikkelingen tijdig worden vertaald in de structuur, procedures en cultuur van de gehele "centrale overheid".

Deze laatste veel gebruikte aanduiding roept echter ten onrechte het beeld op van een monoliet. In werkelijkheid zijn er niet alleen complexe interrelaties tussen politieke gezagsdragers en het "ambtelijk apparaat", maar ook dit laatste bestaat uit een complex van verschillende subsystemen. Dit inzicht leidde bij de opzet van ons analysemodel tot een bewuste beperking tot het "centrale departementale bestuursapparaat" van het begrip "rijksdienst", hetwelk op zijn beurt werd onderverdeeld in vijf interne circuits. Dit bleek niet alleen voor het onderzoek een nuttig onderscheid maar het leidde tevens tot de gedachte, dat het óók voor een beter functioneren van de "centrale overheid" van belang zou kunnen zijn om een nader onderscheid aan te brengen in "taaksferen", waaraan in de praktijk heel verschillende eisen worden gesteld.

Voorts kunnen wij ons afvragen in hoeverre eisen met betrekking tot het reorganiserend vermogen niet tevens moeten worden gesteld aan de "omgeving". In het kader van dit onderzoek ontbrak ons de mogelijkheid van een "omgevingsanalyse". Juist waar men echter geneigd is de overheid niet "boven" de samenleving te zien, maar als één der partijen in een politieke gemeenschap, zou men het reorganiserend vermogen moeten zien als resultaat van het samenspel tussen "rijksdienst" en omgeving.

Gezien de probleemstelling beperken wij ons nu echter tot de volgende aanbevelingen betreffende de rijksdienst als zodanig:

- a. *het qua organisatie en rechtspositie nader onderscheiden van de volgende taaksferen met interdepartementale dwarsverbanden:*
 - *de politiek/ambtelijke beleidsontwikkeling;*
 - *de conditionering of "interne ondersteuning";*
 - *de uitvoering (regulering en handhaving);*
- b. *het systematisch en consequent streven naar meer open bestuursvormen met grote verplaatsbaarheid van mensen en middelen, overeenkomstig politiek-maatschappelijke prioriteiten;*
- c. *het tot stand brengen van tijdelijke interdepartementale samenwerkingsverbanden (op basis van projectorganisatie);*
- d. *het versneld ontwikkelen en realiseren van het immateriële personeelsbeleid;*
- e. *de onthiërarchisering door meer openheid, delegatie, beleidsinformatie en departementale directieteams;*
- f. *de mobilisering van politieke interesse en verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisatievernieuwing.*

7.3 Toelichting en suggesties

ad. a) Het onderscheid in "taaksferen".

Met de taaksfeer: "politiek/ambtelijke beleidsontwikkeling" bedoelen wij het in samenspel met bewindslieden en politieke organen ontwikkelen, voorbereiden en evalueren van het (kabinets-)beleid en van de politiek/bestuurlijke instrumentatie.

Hiervoor werken naar onze schatting in totaal ca. 2.000 beleidsambtenaren die, terwille van een groter reorganiserend vermogen, gemobiliseerd moeten kunnen worden overeenkomstig de politieke prioriteiten van het kabinet.

De taaksfeer: *conditionering of "interne ondersteuning"* betreft de verzorging van organisatie, personeel, comptabiliteit, administratie, informatie, logistiek en huishouding van het centrale departementale bestuursapparaat. Deze ambtenaren zijn in hun functioneren meer naar binnen gericht en dienen mobiel te zijn binnen de gehele departementale organisatie. Zij werken zowel voor de taaksfeer van de beleidsontwikkeling als voor die van de *uitvoering*. Deze derde taaksfeer omvat de centrale directievoering, inspectie, beheer en regulering van de uitvoeringen in de departementen en diensten.

De aanbeveling is nu om deze drie taaksferen qua organisatie en rechtspositie te gaan onderscheiden en daarbij per taaksfeer interdepartementale samenwerking en doorstroming mogelijk te maken.

Voor de realisering daarvan kan gedacht worden aan de volgende suggesties:

- a.1 Omdat aan de drie onderscheiden taaksferen verschillende eisen worden gesteld qua externe of interne gerichtheid, verplaatsbaarheid overeenkomstig politieke prioriteiten, flexibiliteit en legitimiteit versus continuïteit en rechtszekerheid, dienen de beheersingsinstrumenten:
 - planning, personeelsformatie-procedure en de begrotingsprocedure daarop te worden aangepast.Per taaksfeer dient een afzonderlijke *"formatieplanning"* te worden gemaakt in samenhang met de meerjarenbegroting. Het opbouwen maar ook bewust *afbouwen* van afdelingen en samenwerkingsverbanden dient - net als in het bedrijfsleven - een normale managementtaak te zijn!
- a.2 De eerste taaksfeer zou het karakter kunnen krijgen van een *"civil-service"* door de betreffende ambtenaren organisatorisch te laten ressorteren onder een *algemene bestuursdienst*. Deze dienst zou een onderdeel kunnen zijn van het ministerie van Algemene Zaken of van Binnenlandse Zaken, doch als een *"task-force"* ter beschikking staan van het (kern-)kabinet. Door intensieve opleiding, grote uitwisselbaarheid, samenwerking in project-groep-verbanden, goede loopbaanbegeleiding en passende rechtspositie zou daarmee een kweekplaats ontstaan voor ambtelijke topfuncties. In het algemeen zal deze dienst zijn geformeerd door ambtenaren in de referendaris- tot hoofdadministrateursrang. Daarna kan men doorstromen naar de directeursrangen in een der beide andere taaksferen. Ook al is men ingedeeld in de *"algemene bestuursdienst"*, men kan terwille van goede bestuurlijke contacten (tijdelijk) zijn *"gedetacheerd"* bij één der departementen. Van belang is hierbij dat deze ambtenaren zich kunnen bewegen in allerlei samenwerkingsverbanden met maatschappelijke organisaties. Beleidsontwikkeling wordt immers veelal *"bottom-up"* gegenereerd vanuit de *"omgeving"* en de bestuurlijke praktijk. In het personeelsbeleid voor een dergelijke *"civil-service-constructie"* dient men vooral bedacht te zijn op het voorkomen van *"elite-vorming"* in de negatieve betekenis van het woord. Het belangrijkste is dat een (qua politieke orientatie gemêleerde) *task-force* ter beschikking staat voor de voorbereiding van het kabinetsbeleid, en de samenwerkingsverbanden flexibel kunnen worden georganiseerd overeenkomstig de politieke prioriteiten.

- a.3 Door dit onderscheid in taaksferen is een systematischer aanpak van de *beleidsontwikkeling* mogelijk met tijdig vooroverleg en goed geregelde inspraak. Hierbij is tevens een duidelijke en politieke controleerbare *planning* en voortgangscontrole mogelijk voor de voorbereiding van beleidsnota's en wetgeving. De wetgeving dient overigens meer het karakter te krijgen van "kader- en coördinatie-wetgeving" en een "voorwaardenscheppende" basis te bieden voor een legitiem en effectief overheidsfunctioneren. Tevens zou een meer geplande aanpak van het kabinetsprogramma verbonden kunnen worden aan de procedure en vaststelling van de Kameragenda.
- a.4 De beide voorgaande suggesties verdragen zich goed met de mogelijkheid meer samenhang te brengen in *te integreren beleidsgebieden*. Dat zou kunnen gebeuren door de eerste politieke verantwoordelijkheid voor deze samengevoegde beleidsgebieden (en samengevoegde begrotingen) te leggen bij de (super-)ministers. Deze zouden dan minder talrijk zijn dan nu het geval is. De directe politieke verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke departementen zou dan kunnen liggen bij "staatssecretarissen - nieuwe stijl". De departementen kunnen dan in de eerste plaats reeds bestaand beleid uitvoeren.
- a.5 Het interdepartementale en departementale overleg binnen de *taaksfeer van de ondersteuning* zou kunnen worden versterkt, geformaliseerd en gecoördineerd door de secretarissen-generaal. De organen binnen deze taaksfeer dienen vooral kwalitatief te worden versterkt om in een meer onafhankelijke positie de nodige organisatieveranderingen te kunnen voorbereiden en invoeren. Voorts zou prioriteit gegeven moeten worden om nieuwe beheersingsinstrumenten in te voeren. Dit betreft vooral de (programma-)begrotings- en personeelformatie-procedures en de managementinformatie.
- a.6 Tenslotte zou de omvang van de taaksfeer van *de "uitvoering"* binnen het centrale departementale bestuursapparaat zoveel mogelijk moeten worden verkleind door decentralisatie en deconcentratie met grotere verzelfstandiging van bestuurlijke niveaus en diensten. Raden en commissies kunnen daarbij zorg dragen voor de nodige bestuurlijke en politieke contrôle. *)
Decentralisatie is niet alleen wenselijk ter bevordering van democratische besluitvorming en beheersing doch ook ter vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst. De omvang en daarmee de "overloading", het aantal hiërarchische niveaus en de bureaucratistische zwaarte van de departementale organisaties zouden daardoor verminderen. In de opvatting van de topfunctionarissen dient dan echter de heerlijkheid des konings niet langer gelegen te zijn in de veelheid zijner onderdanen!
- a.7 De *decentralisatie* van taken en bevoegdheden feitelijk omschrijven in de verplichte "organisatie-paragraaf" bij elk wetsvoorstel. Daarbij dient te worden aangegeven waarom bepaalde taken op het voorgestelde bestuursniveau moeten worden uitgevoerd. Een taak dient niet door de "rijksdienst" te worden gedaan als deze net zo goed of beter door een decentrale dienst of door een andere bestuurslaag kan worden uitgevoerd.

*) *Scheltema en WRR: Adviseren aan de overheid, raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen WRR 1978, pag. 328 e.v.*

ad. b. Meer open bestuursvormen

De reeds in de paragrafen 2.3 en 6.2 aangeduide ontwikkelingen naar meer open bestuursvormen dienen consequent te worden versterkt. Hiervoor denken wij aan de volgende suggesties:

- b.1 Bij het organisatie- en personeelsbeleid dient consequent te worden gestreefd naar:
- grotere *verplaatsbaarheid* van middelen, mensen en bevoegdheden;
 - meer samenwerkingsverbanden met de omgeving en deze *externe organisatiestructuur* bewust vormgeven;
 - het duidelijk vaststellen van *extern gerichte verantwoordelijkheden* ten aanzien van interdepartementale en interorganisationele samenwerking. Vooral ook in de verzorgende sfeer dienen activiteiten, bevoegdheden en budgetten welke men deelt met maatschappelijke organisatie duidelijk te worden geëxpliciteerd.
- b.2 Het verminderen van de "blokkeringsmogelijkheden" door meer *interne openheid en openbaarheid*. Het invoeren van de plichtverantwoording af te leggen over de voortgang van geplande veranderingen, en het vergroten van de bestuurskracht door collegiaal bestuur, systematische beleidsinformatie en betere beheersingsinstrumenten. Delegatie van bevoegdheden en democratisering dienen vaste onderdelen te zijn van ieder organisatie-ontwikkelingsplan. Delegatie betekent ook dat de "*paraferingsprocedures*" heel concreet gewijzigd moeten worden. Zeer vele stukken dienen niet op het hoogste niveau te worden geparafeerd!
- b.3 De bevordering van meer open bestuur is in belangrijke mate het scheppen van condities voor *cultuurverandering*, bijvoorbeeld door de wijze van (kader-)wetgeving, de kanalisering van overleg en inspraak en door persoonsgerichte dienstverlening. De werkwijze van de rijksdienst dient ruimte te bieden aan de sociale veelvuldigheid der diverse doelgroepen. Op signalen van belangengroepen en individuele burgers dient de overheid adequaat te kunnen reageren bij monde van ambtenaren die als "social agent" kunnen functioneren. Het aanstellings- en opleidingsbeleid dient te worden gericht op de bevordering van dit "markt- en persoonsgerichte" functioneren.

ad. c. Interdepartementale samenwerking

De bevordering van meer open bestuur door het tot stand brengen van interdepartementale samenwerkingsverbanden verdient extra aandacht. Departementale autonomie en verkokering staan haaks op de toenemende vervlechting van beleidsgebieden en organisatie. Door het ontbreken of moeizaam verlopen van interdepartementale samenwerking worden organisatieveranderingen en beleidsontwikkelingen vertraagd en geblokkeerd. Voor mogelijkheden ter verbetering vermelden wij de volgende suggesties:

- c.1 Het stimuleren van *projectorganisatie* als mogelijkheid voor (tijdelijke) interdepartementale samenwerkingsverbanden. Daarbij dienen alle regels van projectorganisatie voor wat betreft het projectmanagement, het budget, de projectplanning en voortgangskontrôle, het feitelijk "gedetacheerd" zijn en zich overeenkomstig gedragen in de projectgroep, goed in acht te worden genomen.

Ook (en juist) als er geen "task-force" wordt gevormd zoals ad. a. is aangeduid, kan projectorganisatie worden toegepast voor het leggen van de zo noodzakelijke dwarsverbanden binnen de rijksdienst.

- c.2 Het bevorderen van de *interdepartementale mobiliteit* bij de loopbaanbegeleiding van bestuurlijke ambtenaren. Voor verbetering van bestuurlijke kwaliteiten is tijdige despecialisatie vereist en het loskomen van de departementale cultuur waarin men reeds langere tijd werkzaam is.
- c.3 Het ontwikkelen en toepassen van *planningsystemen voor beleidsprojecten met politieke prioriteit*.
De regeringsverklaring dient in een duidelijk plan te worden vertaald op basis waarvan de omvang, organisatie en werkwijze van de interdepartementale samenwerking steeds kan worden aangepast. Dat betekent dat ook de personeelsstatus van de voor dit werk in te schakelen ambtenaren flexibel aangepast moet kunnen worden aan het gewenste samenwerkingsverband.
Meer in het algemeen dienen planningsprocedures met expliciete verantwoordelijkheden, budgetten, doorlooptijd enz. een plaats te krijgen in de steeds tijd- en geldgevoeliger werkzaamheden van de overheid.

ad.d. Het immateriële personeelsbeleid

Gezien de uitkomsten van het conditie-onderzoek en het gestelde in paragraaf 5.2 en 6.2 dient veel meer aandacht en capaciteit te worden besteed aan een versnelde ontwikkeling van het immateriële personeelsbeleid. De ambtenarenregelingen welke in de 20er jaren tot stand kwamen zijn sterk juridisch bepaald en betreffen vooral rechtspositie, beroepsrecht, eenvormige arbeidsvoorwaarden en bezoldigingsregelingen. Over werving, selectie, promotie, opleiding, loopbaanbegeleiding, taakroulatie, werkstructurering en medezeggenschap is pas in de laatste jaren enig beleid ontwikkeld. Krachtens het coördinatiebesluit rijkspersoneelsaangelegenheden (1958) is de minister van Binnenlandse Zaken coördinerend bewindshouder voor het overheidspersoneelsbeleid. Daartoe beschikt hij over bevoegdheden op het financiële en rechtspositieve vlak, doch overigens is elke minister verantwoordelijk voor het personeelsbeleid op zijn departement. De departementale personeelschefs komen regelmatig bijeen onder voorzitterschap van de directeur-generaal voor het overheidspersoneelsbeleid voor de afstemming daarvan (ICPR).

Suggesties ter versnelling van het immateriële personeelsbeleid zijn:

- d.1 In overleg met de ambtenarenorganisatie dient een LT-strategie te worden ontwikkeld om de rechtspositieve regelingen te herzien op basis van een *nieuwe sociale filosofie* voor het overheidspersoneel.

Koppelingen tussen functie, rang en arbeidsvoorwaarden dienen voor de onderscheiden taaksferen te worden losgelaten c.q. aangepast aan grotere mobiliteit en externe verantwoordelijkheden. Dit betekent relatief minder benadrukken van formele "rechtsgelijkheid" doch meer immateriële rechten, loopbaanbeleid en grotere legitimiteit in het bijzonder gericht op persoonlijke ontplooiing en grotere mobiliteit. Differentiatie in rechtspositie is nodig in relatie tot een meer open bestuursmodel.

Dit vereist enerzijds kappen in het oerwoud van steeds meer verfijnde rechtspositionele regelingen en anderzijds versterking van de capaciteit voor medezeggenschapsontwikkeling, opleiding en vorming, loopbaanbegeleiding en personeelsmanagement.

- d.2 De personeelsformatie-procedure is uitermate verstarrend en vertragend ten aanzien van organisatieveranderingen. Het "*coördinatiebesluit*" van de rijkspersoneelsaangelegenheden 1958 (BIZA) dient dan ook te worden gewijzigd, uitgaande van:
- de verantwoordelijkheid van de ministerraad voor het totale formatiebeleid en de interdepartementale coördinatie daarvan;
 - de verantwoordelijkheid van iedere minister voor de totale departementale personeelsformaties;
 - de begroting en het personeels- en organisatiebeleid als basis voor de formatie (en dus niet andersom), en
 - de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor de toetsing ex post.
- d.3 Grote prioriteit dient te worden gegeven aan *opleidingsfaciliteiten* voor ambtenaren in de bestuurlijke taaksfeer in management, beleidsontwikkeling, bestuurskunde en wetgevings-juridische vaardigheden. Dit is een zwaar onderschat facet gebleken in het personeelsbeleid en vereist directe politieke aandacht van de minister van Binnenlandse Zaken in zijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Bestaande voorzieningen, zoals het Rijksopleidingsinstituut en de departementale vormings- en opleidingsambtenaren zijn absoluut onvoldoende voor de realisering van de opleidingsbehoefte.
- d.4 Voor organisatieveranderingen dienen voorgeschreven overlegprocedures te worden gevolgd in het kader van de *medezeggenschapsontwikkeling*. Ergo met Bijz. Cies, Dienstcies en c.q. Medezeggenschapscies. Ook over het niet doorgaan van geplande organisatieveranderingen dient de departementsleiding verantwoording af te leggen. Dit vraagt bewust beleid gericht op *interne democratisering*, welke tot uitdrukking komt in medeverantwoordelijkheid voor de resultaten van de organisatie waarvan men deel uit maakt. Dit betekent tevens het bewust bevorderen van het democratisch leiderschap, een motiverend overlegklimaat, een bewust emancipatiebeleid in het "directieberaad", "stafberaad" en "afdelingsberaad". Daarvoor is tevens nodig een communicatiestructuur met interne openheid en openbaarheid. Bij bevordering tot hogere lijnfuncties dient meer aandacht te worden besteed aan de leiderschapskwaliteiten. Het *organisatie- en personeelswerk* dient dicht bij elkaar te worden gebracht en meer te worden opgenomen in de lijn.
- d.5 De *kwaliteit van de personeelsfunctionarissen* dient te worden verhoogd door het stellen van kwalitatieve eisen aan sollicitanten en opleidingen gericht op het immateriële personeelsbeleid en personeelswerk.
- d.6 Werk maken van *sociale verslaglegging*, er dient afspraak te zijn dat het sociaal jaarverslag minstens 1 x per jaar wordt besproken in de bijzondere commissie. Het sociaal jaarverslag dient onder meer aandacht te geven aan de mobiliteit, loopbaanbegeleiding, carrièreplanning en de opleidingen.

ad.e. De "onthiërarchisering"

De onthiërarchisering betreft niet alleen het waar mogelijk verminderen van het aantal lagen in de organisatiestructuur en het bevorderen van allerlei horizontale werkverbanden, doch vooral ook de stijl van leiding geven. De organisatieveranderingen blijken zich af te spelen beneden de ambtelijke toppen. De departementen kennen in principe één-hoofdige leiding in de functie van de secretaris-generaal.

Het moeilijk kunnen delegeren, het niet mogen "passeren" van de chef bij verticale communicatie en de gedetailleerde regelingen (bijvoorbeeld over de "afdoeningsbevoegdheid") zijn zeer veel voorkomende belemmeringen voor het reorganiserend vermogen.

Suggesties ter verbetering zijn:

- e.1 Het in de departementale *organisatiestructuur* systematisch vergroten van de organisatie-eenheden per beleidsveld, vermindering van het aantal hiërarchische niveaus en het bevorderen van horizontale dwarsverbanden door middel van projectorganisatie, matrixorganisatie en bevoegde overlegorganen. Meervoudige concurrentie in de besluitvorming en overlappende organisaties dienen als een "*functionele complexiteit*" te worden geaccepteerd. Het monopoliseren van macht vergroot de immobiliteit en rigiditeit van de rijksdienst.
- e.2 Bevordering van *collegiaal bestuur* door leiding in de vorm van "directie-teams". Deze wijze van bestuur blijkt ook goed te kunnen voldoen voor de topleiding van het departement. De bewindsman heeft - naast bilaterale besprekingen met directeuren-generaal en ambtelijke adviseurs - regelmatig een bespreking met het departementale "directie-team" voor de beleidscoördinatie en zaken betreffende de departementale "huishouding". Een dergelijk team dient niet groter te zijn dan ca. 10 leden wil men tot een zinvolle bespreking en besluitvorming komen. Grote "ministersstafvergaderingen" hebben meer een decorum-functie dan dat zij een efficiënte werkbespreking mogelijk maken en in feite wordt daarmee de hiërarchische afstand vergroot.
- e.3 Het door middel van gericht personeelsbeleid opleiding, werkconferenties en organisatieontwikkeling bewust beïnvloeden van de stijl van leidinggeven.

ad.f. Mobilisering van politieke interesse

Juist omdat in ons onderzoek is gebleken dat politieke initiatieven het meest succesvol leiden tot organisatieverandering, is het van groot belang het reorganiserend vermogen van de rijksdienst te behandelen als een *politiek probleem*. Hiervoor vermelden wij de volgende suggesties:

- f.1 Het in de regeringsverklaring opnemen van een plan voor de bestuurlijke ontwikkeling van de rijksdienst. Een coördinerend bewindsman voor de realisering van dit plan (BIZA) die daarover verantwoording aflegt aan de Kamer.

- f.2 Nadere precisering van de *ministeriële verantwoordelijkheid* voor de inrichting van de departementale organisatie.
Ten opzichte van *wie* wordt *hoe* verantwoording afgelegd? Voor de rijksdienst is geen *organisatiewet*. Verwezen wordt naar art. 86 van de Grondwet waarin de Minister het "hoofd van het departement" wordt genoemd. Onderzoek is nodig of een wet kan bijdragen tot een duidelijker inhoud van deze verantwoordelijkheid overeenkomend met de ontwikkeling van een open bestuursmodel.
- f.3 Wetsvoorstellen dienen door de Kamer alleen in behandeling te worden genomen als daarin een duidelijke *organisatieparagraaf* voorkomt. Over organisatieveranderingen, welke nodig zijn om tegemoet te komen aan politieke prioriteiten, wordt ook in de Kamer *verantwoording* afgelegd. Ook kan men bepaalde experimentele organisatieveranderingen, zoals bijvoorbeeld het werken met een bestuurlijke task-force, onderwerpen aan politieke controles.
- f.4 Het bevorderen van *beleidsinformatiesystemen* en beleidsdocumentatie voor de Kamerleden. De daarvoor ingestelde dienst (PARAC) dient geordende informatie te ontvangen over de voortgang van organisatievernieuwingen en beleidsplannen om deze in bruikbare en hanteerbare vorm te kunnen presenteren.
Departementale voorlichtingsafdelingen en de RVD dienen naast passieve voorlichting een meer "*markt- en doelgroepgerichte PR-strategie*" te voeren. Hierbij past: open-huis benadering, eenvoudiger taalgebruik, bewust cliëntgerichte presentatie, consequente huisstijl. In allerlei vormen van onderwijs, beroepsopleidingen en permanente educatie meer aandacht besteden aan een juiste beeldvorming van modern openbaar bestuur.
- f.5 Het instellen van een "*platform*" (bijvoorbeeld een gemengde commissie) voor de ontwikkeling van en informatie-uitwisseling over het supradepartementale organisatiebeleid. Op dit platform zouden zowel ambtenaren als niet-ambtelijke deskundigen werkzaam kunnen zijn als een "*ambtelijk en maatschappelijk voorportaal*" van de Raad voor de Rijksdienst.

8. Strategie

8.1 Overwegingen

De kern van onze aanbevelingen ter vergroting en richtingverandering van het reorganiserend vermogen is de *combinatie* van:

- een krachtdadige interdepartementale aanpak van de ontwikkeling van nieuw beleid door een "task-force" (in de eerste taaksfeer); met
- kwaliteitsverbetering van het personeels- en organisatiebeleid van het management (in de tweede taaksfeer); en met
- beheerste decentralisatie van de uitvoering (in de derde taaksfeer): gericht op meer open bestuur!

Dit vraagt het op gang brengen van een onomkeerbaar proces van geplande sociale en structurele veranderingen in de rijksdienst en van de interrelatie met de omgeving.

Het betekent in feite het herschikken, anders combineren en herverdelen van functies, rollen en rechten van instanties en individuen, hetgeen voorspelbaar vele institutionele weerstanden oproept.*

In een proces van *beleidsvernieuwing* bij de overheid zijn de volgende fasen te onderscheiden:

1. de politieke introductie, met het door proefnemingen en analyseren operationeel maken van beleidsvisies;
2. het door betrokken "partijen", instituties en personen innemen van nieuwe posities;
3. het formaliseren en regelgeven van de beleidsmaatregelen (nu gaat het spannen en openbaren zich de conflicten);
4. het invoeren (met kalsstarrige problemen en overlast);
5. de stabilisatie en overgang naar "normaal beleid".

De duur van dit proces wordt gemakkelijk onderschat. Een duidelijk en leerzaam voorbeeld levert het *decentralisatiebeleid*. Decentralisatie als wettelijke overdracht van bevoegdheden (met het daarbij behorende personeel, geld, informatie en eventuele hulpmiddelen!) aan lagere organen of publiekrechtelijke lichamen. Het hangt van de aard der bevoegdheden af, of wij spreken van politieke, dan wel ambtelijke en/of administratieve decentralisatie.

*) A.F. Leemans, "The Management of change in government" 1976 (pag. 1-62)

Sinds de adviezen van de Cie Territoriale, Decentralisatie in 1961 tot aan "plan van aanpak" van de RTD in 1978 *) zijn indrukwekkend veel studies verschenen. Ondanks de bijna algehele politieke overeenstemming over de noodzaak van decentralisatie zijn er in feite nog weinig vorderingen gemaakt. Bij de decentralisatie van het welzijnsbeleid verkeren wij wellicht nu na 20 jaar, in de derde fase gezien ook de daarbij optredende conflicten.

Afgezien van het feit dat dit een sprekend voorbeeld is van een te klein reorganiserend vermogen van de rijksdienst, leert het ons grote aandacht te besteden aan de te ontwikkelen invoeringsstrategie. Belangrijke overwegingen hierbij zijn:

- a. het op gang brengen van het veranderingsproces vraagt directe *politieke aandacht en controle*;
- b. het moet duidelijk worden dat alle burgers en maatschappelijke organisaties *belang hebben* bij een groter reorganiserend vermogen van de rijksdienst;
- c. het veranderingsproces vraagt meer tijd dan de duur van een kabinetsperiode, in die periode zal dus een *onomkeerbaar proces* op gang gebracht moeten worden;
- d. het betreft niet alleen veranderingen in de structuur van de rijksdienst doch het is vooral een *culturele opgave* om te komen tot een meer naar buiten-, doel-, probleem- en persoonsgericht gedrag.

8.2 Strategische elementen

- a. Het benutten van de Regeringsverklaring voor de politieke introductie van een programma ter vergroting van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.

Een op korte termijn werkzame strategie is nodig met weloverwogen en goed voorbereide "startpunten" in een komende kabinetsformatie. In de eerste bewegelijke jaren van een nieuw kabinet liggen namelijk de meest gunstige mogelijkheden voor het op gang brengen van een praktisch programma ter vergroting en richtingsverandering van het reorganiserend vermogen.

In de voortgang van de politiek/ambtelijke besluitvorming speelt het tot stand komen van werkzame coalities en het minimaliseren van conflicten nu eenmaal een belangrijke rol, waardoor het na enige jaren steeds moeilijker wordt van start te gaan met een veranderingsproces in een apparaat waarmee men als bewindsman in directe relatie staat. Voor de invoering, verdere uitwerking en begeleiding van dit programma kan de regering een *College van Advies en Bijstand* instellen, terwijl een bijzondere Kamercommissie gevraagd kan worden daarop controle uit te oefenen. Het College krijgt een aantal werkgroepen ter beschikking van ambtenaren en externe deskundigen, en werkt op basis van een budget en een openbaar plan aan zeer concreet uitgewerkte opdrachten en geheel volgens de regels van projectorganisatie. Rapportering geschiedt via de daarvoor verantwoordelijk gestelde Minister (BIZA) aan de Kamer. Voorstellen van de werkgroepen dienen zo concreet mogelijk te zijn en zoveel mogelijk in de vorm van wettelijke en feitelijke regelgeving.

- b. Het vormen van een bestuurlijke interdepartementale "task-force". Belangrijke "beleidsissues" uit het regeringsprogramma, welke interdepartementaal van aard zijn, zouden als beleidsprojecten kunnen worden gepland en toegewezen aan bepaalde ministers.

*) *Nederlandse Staatcourant no. 243, 13-12-1978*

Vooruitlopend op en experimenterend met de in hoofdstuk 7 aangeduide "civil-service"-constructie voor de eerste taaksfeer, zou per beleidsproject een interdepartementale "task-force" gevormd kunnen worden. De betreffende ambtenaren worden daarvoor heel feitelijk "gedetacheerd" in de betreffende "task-force".

Zorgvuldige voorbereiding, begeleiding en evaluatie van deze bestuurlijke, interdepartementale projectgroepen voor de politiek/ambtelijke beleidsontwikkeling bieden de mogelijkheid om te toetsen of en hoe de eerder aangeduide "algemene bestuursdienst" zou kunnen functioneren. Bovendien biedt het de mogelijkheid om (een deel van) het politieke programma van de Regering zo planmatig en gecontroleerd mogelijk aan te pakken.

Het zal duidelijk zijn dat de openvallende "formatieplaatsen" in de "moederafdelingen" waaruit de "task-force"-mensen zijn gerecruteerd, niet om deze reden weer worden bezet.

c. Het prioriteit geven aan een nieuwe sociale filosofie voor het overheidsperoneel.

De kwaliteitsverbetering van het personeels- en organisatiebeleid in de taaksfeer van de "ondersteuning" betekent op zichzelf een veelomvattend programma. Gezien de vele belemmeringen op het personeelsgebied, welke in dit onderzoek naar voren kwamen en zowel de rechtspositie en formatiebepaling als de mobiliteit en medezeggenschap betreffen, pleiten wij ervoor om in dit programma prioriteit te geven aan het in goed overleg met de ambtenarenorganisaties ontwikkelen van een nieuwe sociale filosofie voor het overheidsperoneel. De personeelsformatie-procedure vormt met de rechtspositie en de organisatorische "verkokering" een verstarrende *knoop* welke noodzakelijk moet worden ontward terwille van een groter reorganiserend vermogen. Bij het opstellen van de begroting staat men steeds weer voor "voldongen formaties en feiten" en komt men niet verder dan *schijnbeheersing*. Door taken aan "stoelen" te koppelen wordt het "bureaucratisch monopolie" versterkt en de mobiliteit van de ambtenaar geminimaliseerd. Het model van "ambtenaren-zelfbestuur"*) is wellicht nog te revolutionnair, maar: *meer interne democratisering, minder hiërarchie, meer doorstroming en mobiliteit* zijn belangrijke doelstellingen voor een concrete personeelsstrategie.

d. Het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor het beleidsmanagement.

Realisering van de aanbevelingen volgens de hiervoor aangeduide strategie vereist planmatige aanpak en goede beheersing. Vooral de *beleidsontwikkeling* dient hierbij alle ruimte te krijgen en zo planmatig mogelijk te worden aangepakt. Dit geldt niet in het minst voor de financiële kant. Zowel per beleidsproject als per wetsontwerp dienen tijdig begrotingen te worden opgesteld. Deze "projectbegrotingen" kunnen meerdere departementen of bestuurlijke niveaus omvatten en vragen toepassing van specifieke begrotingstechnieken.

De projectmatige aanpak van trajecten uit het regeringsprogramma biedt de kans om beleidsplanning en voortgangscontrôle met programmabegroting verder te ontwikkelen en te toetsen. Planmatige beleidsontwikkeling in interdepartementaal verband stelt tenslotte hoge eisen aan de beleidsinformatie-systemen. Horizontalisering in de rijksdienst en decentralisatie zijn mede afhankelijk van de mate waarin men de beleidsontwikkeling en uitvoering "in de greep" kan houden.

*) H. v.d. Doel "Demokratie en welvaartstheorie" Samsom 1978 (pag. 188-194)

Deze vier strategische elementen zouden de "startraketten" kunnen zijn om voldoende "ontsnappingsnelheid" te bereiken voor het op langere termijn realiseren van de in hoofdstuk 7 genoemde aanbevelingen.

Door heldere belichting van het maatschappelijk belang hiervan kan dit worden gezien als een inspirerende politieke, culturele en bestuurlijke uitdaging voor de overheidsorganisatie. Als deze organisatie eerder kans heeft gezien de na-oorlogse industrialisatie op gang te brengen en vervolgens de totstandkoming van de verzorgingsstaat, zal het zeker in staat moeten zijn deze uitdaging succesvol tegemoet te treden. Doorslaggevend zal zijn een combinatie van bestuurlijke visie met de politieke wil en interesse voor de vergroting en richtingsverandering van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.

Samengevat

Er dient een onomkeerbaar proces van organisatievernieuwing van de rijksdienst op gang te worden gebracht. Dit is vooral een culturele opgave, welke politieke aandacht en controle vereist.

Belangrijke strategische elementen zijn:

- a. benutting van de regeringsverklaring;*
- b. het vormen van een bestuurlijke, interdepartementale "task-force";*
- c. het prioriteit geven aan een nieuwe sociale filosofie voor het overheidspersoneel, en*
- d. het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor planning en voortgangscontrole van politieke issues en organisatievernieuwingen, beleidsinformatie en programmabegroting.*

DEEL II

Bijlagen van rapport

reorganiserend vermogen rijksdienst
voor
commissie hoofdstructuur rijksdienst

INHOUDSOPGAVE BIJLAGEN

1. Vragenlijst onderzoek organisatieveranderingen.
2. Vragenlijst onderzoek condities reorganiserend vermogen (organisatie en informatie).
3. Vragenlijst onderzoek condities reorganiserend vermogen (personeelszaken).
4. Selectie uit reeds eerder teruggemelde grafisch weergegeven resultaten m.b.t. organisatieveranderingen.
5. Gegevens, grafieken/schema's (2) conditie-onderzoek.
6. Totaaloverzicht scores belemmerende factoren afkomstig uit de workshops en een selectie uit de gedane suggesties.
7. Interviews.
8. Geraadpleegde literatuur.

Vragenlijst

Onderzoek organisatieveranderingen

- de vragenlijsten en de schriftelijke toelichting daarop zijn door middel van een proefenquête getest op hun consistentie en duidelijkheid en vervolgens bijgesteld;
- daarna is in werkbeprekingen met hoofden en medewerkers van de O+E afdelingen het onderzoek en de vragenlijsten uitgebreid toegelicht;
- in de periode dat de vragenlijsten op de departementen werden ingevuld is er veelvuldig contact geweest met de onderzoekers;
- de ingevulde en geretourneerde vragenlijsten (389) zijn vervolgens door ons verwerkt en weergegeven in histogrammen (zie bijlage 4);
- dit totaalbeeld is door ons bij een groot deel van de departementen uitgebreid aan de orde gesteld;
- in een latere fase zijn de totale onderzoeksgegevens in workshops nogmaals bediscussieerd en van commentaar voorzien. Naast factoren die een rol spelen zijn daarbij tevens een groot aantal suggesties ter vergroting van het reorganisarend vermogen naar voren gebracht (zie bijlage 6).

V R A G E N L I J S T bij de
INVENTARISATIE VAN ORGANISATIEVERANDERINGEN

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST
DEELONDERZOEK - BOSBOOM + HEGENER

Datum:

Organisatieverandering no.:

Beknopte omschrijving

Organisatieverandering:

*s.v.p. invullen/aankruisen wat van
toepassing is.
N.B. Het kan zijn dat per vraag
meerdere vakken moeten worden
aangekruist.*

aard van de
organisatie-
verandering

1. Tijdstip van formeel besluit tot verandering en van (verwachte) afronding of afbreking. (grafiek 1)

t/m 1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	daarna

2. Hoe zou u het zwaartepunt van de organisatieverandering willen typeren? (grafiek 4)

	procedureel	structureel	cultureel
vooral intern gericht			
vooral extern gericht			

initiëring van de organisatieverandering

3. Kwam de aanleiding tot verandering uit een omgevingscircuit(s)?
Zo ja, welk(e)?
(grafiek 9)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

4. Welk "departementsonderdeel" nam vervolgens het omgevingsinitiatief over en startte de procedure?
(grafiek 10)

"interne driehoek" Org.-PZ-Compt.	departements- leiding (ministerstaf)	"beleids- afdeling"	operationele afdeling	personeels- overleg

ðf:

5. Kwam het initiatief tot verandering vanuit een "intern circuit" van het departement?
Zo ja, aangeven uit welk.
(grafiek 11)

politiek/ambtelijke besluitvorming	bestuurlijke instrumentatie	"conditio- nering"	"handhaving"	uitvoering

6. Viel het initiatief tot organisatieverandering (ongeveer) samen met een verandering in de leiding van het betreffende onderdeel?
(grafiek 11b)

ja	nee	evt.opm.:

lokalisering
van de organi-
satieverandering

7. Binnen welk(e) "intern(e) circuit(s)" van het departement heeft de organisatieverandering zich voltrokken?
(grafiek 12)

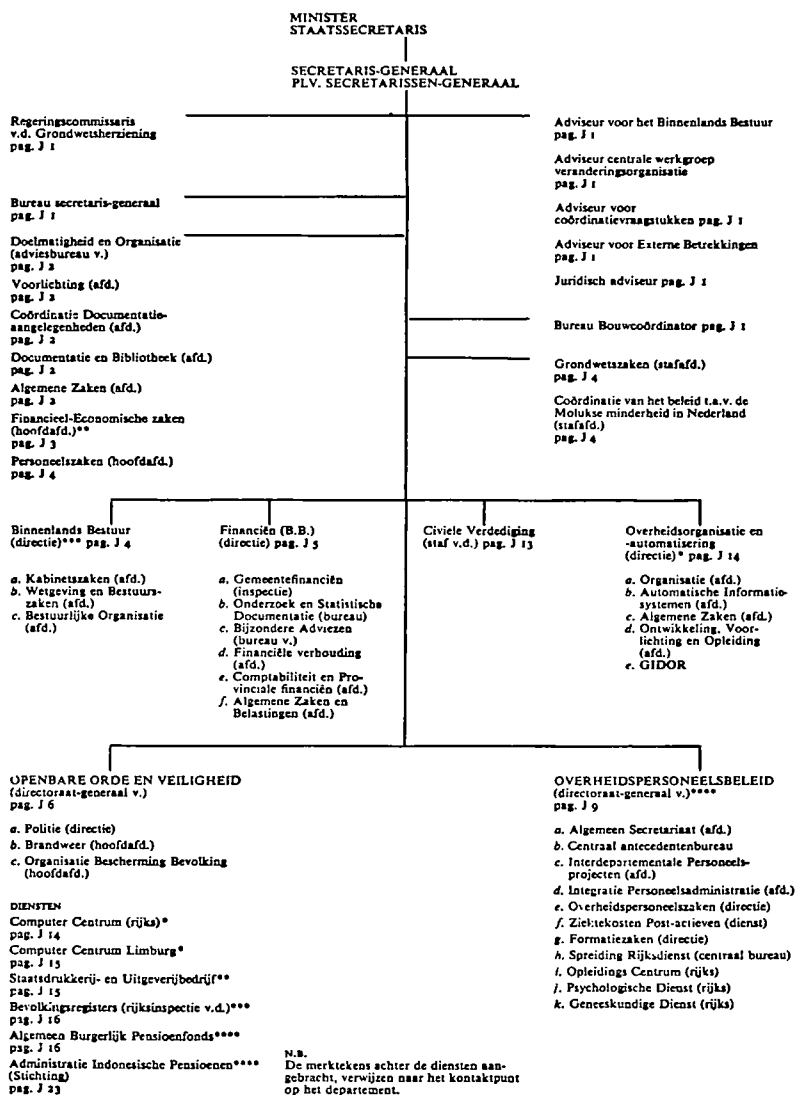
politiek/ambtelijke besluitvorming	bestuurlijke instrumentatie	conditio-nering	hand-having	uit-voering

8. Heeft de organisatieverandering tevens daadwerkelijk betrekking op een of meer van de "omgevings-circuits"?
Zo ja, welk(e)?
(grafiek 13)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

9. Welke (hoofd)eenheden van het departement hebben daadwerkelijk de organisatieverandering ondergaan?
Gelieve deze (hoofd)eenheden op het organisatieschema dat u aantreft op de volgende pagina aan te kruisen.

Schematische inhoudsopgave
ministerie van
Binnenlandse Zaken



typering van het veranderingsproces

10. Hoe zou u het proces van organisatieverandering willen typeren? (grafiek 6)

"blauwdruk"	organisatie-ontwikkeling	tussenvorm

11. Uit hoeveel personen (in aantal formatieplaatsen) bestaan de (hoofd)eenheden van het departement die daadwerkelijk object van verandering zijn geweest? (grafiek 3)

< 100	100 - 1000	> 1000

12. Wat was de (geraamde) doorlooptijd van de organisatieverandering? (grafiek 2)

< 6 mnd.	6 mnd. - 2 jaar	2 jaar - 6 jaar	> 6 jaar

13. Was er sprake van een speciaal voor deze organisatieverandering ingestelde veranderingsorganisatie? (grafiek 7)

ja	nee	evt.opm.:

14. Werd bij onderzoek en invoering gebruik gemaakt van interne en/of externe professionele ondersteuning? Welk aantal personen heeft bij benadering hieraan gewerkt? (grafiek 8)

onderzoek	invoering	begeleiding	aantal personen

15. In welke fase verkeert thans het veranderingsproces? (grafiek 5)

initiatief	voorstel ontwikkeld	wordt ingevoerd	is ingevoerd en wordt begeleid	volledig doorgevoerd

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST

ONDERZOEK CONDITIES REORGANISEREND VERMOGEN

ORGANISATIE, INFORMATIE

Het doel van deze vragenlijst is om in kort bestek gegevens te verkrijgen inzake de situatie van het departement op de gebieden organisatie en informatie.

N.B. Wilt u de antwoorden vermelden in de daarvoor bestemde kaders, c.q. op een bijlage.

- | | | |
|----|---|----------------------|
| 1. | Naam van het departement | <input type="text"/> |
| 2. | Omvang van de O en E-afdeling in formatieplaatsen (31-1-1980) | <input type="text"/> |
| 3. | (Gemiddelde) bezetting in 1979 | <input type="text"/> |
| 4. | Aantal medewerkers dat in 1979 de O en E-afdeling verliet | <input type="text"/> |
| 5. | Verzuim in aantal mandagen in 1979 | <input type="text"/> |
| 6. | Verdeling O en E-medewerkers over werkzaamheden (per 31-1-1980) | <input type="text"/> |
| | organisatie | <input type="text"/> |
| | automatisering | <input type="text"/> |
| | overig, te weten | <input type="text"/> |
| | | <input type="text"/> |
| | | <input type="text"/> |
| | | <input type="text"/> |
| 7. | Verdeling O en E-medewerkers naar opleidingsniveau | <input type="text"/> |
| | universiteit | <input type="text"/> |
| | HBO | <input type="text"/> |
| | MBO | <input type="text"/> |
| | MO/VWO | <input type="text"/> |
| 8. | Aantal personen O en E-medewerkers dat in 1979 een opleiding volgde | <input type="text"/> |
| 9. | Aantal mandagen dat in 1979 in totaal aan het volgen van opleidingen werd besteed | <input type="text"/> |

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST
ONDERZOEK CONDITIES REORGANISEREND VERMOGEN

ORGANISATIE, INFORMATIE

10. Wilt u op een bijlage de taken van de O en E-afdeling in trefwoorden, opsommen.
11. Wilt u, onderstaand, de taakverdeling in de O en E-afdeling typeren.

12. Aan welke soorten werkzaamheden werd in 1979 welk deel van de capaciteit van de O en E-afdeling besteed?

ORGANISATIE, INFORMATIE

1. Wilt u onderstaand in telegramstijl aangeven via welke maatregelen en activiteiten in uw departement het informatiegebeuren bevorderd en/of gestuurd wordt.

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST

ONDERZOEK CONDITIES REORGANISEREND VERMOGEN

ORGANISATIE, INFORMATIE

Onderstaande vragen betreffen niet de O en E-afdeling maar het "verzorgingsgebied", het departement.

1. Werd in 1979 voor de uitoefening van de departementstaken (dus niet om organisatieveranderingen te realiseren) gebruik gemaakt van projectorganisatie?

ja
neen

Zo ja, wilt u op een bijlage vermelden welke projecten dit betreft c.q. betrof.

2. Welke commissies (voor zowel beleidstaken als uitvoeringstaken) waren eind 1979 departementaal en interdepartementaal (met deelname uit het departement) actief?

departementaal	interdepartementaal

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST

ONDERZOEK CONDITIES REORGANISEREND VERMOGEN

ORGANISATIE, INFORMATIE

1. Omvang van het departement (aantal formatie-
plaatsen per 31-1-1980)
2. Hoeveel werkeenheden (stafafdelingen, afdelingen,
onderafdelingen) telt het departement?
3. Uit hoeveel hiërarchische niveaus bestaat de
langste lijn in het departement (van minister
tot medewerker)
4. Hoeveel personen met leidinggevende verantwoorde-
lijkheid uit het departement hebben in 1979
een managementopleiding gevolgd?
5. Hoeveel mandagen werden naar schatting in
totaal voor het geheel van het departement
in 1979 aan het volgen van managementopleidingen
bested?
6. Kunt u in telegramstijl aangeven door middel van
welke maatregelen en activiteiten in het departement
aandacht wordt besteed aan de taakstelling van personen
en afdelingen en aan de wijze van werken.

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST
ONDERZOEK CONDITIES REORGANISEREND VERMOGEN

PERSONEELSZAKEN

- | | | |
|---|--|----------------------|
| 1. Departement | | <input type="text"/> |
| 2. Totaal aantal formatieplaatsen personeelszaken
(31-1-1980) | | <input type="text"/> |
| 3. Gemiddelde bezetting in 1979 | | <input type="text"/> |
| 4. Verloop in 1979 | | <input type="text"/> |
| 5. (Ziekte)verzuim in mandagen in 1979 | | <input type="text"/> |
| 6. Verdeling aantal medewerkers | | |
| - aantal administratief | | <input type="text"/> |
| - aantal personeelswerkers | | <input type="text"/> |
| (indien van toepassing) | | |
| 7. Opleidingsniveau <u>personeelswerkers</u> | | |
| - universitair aantal | | <input type="text"/> |
| - HBO aantal | | <input type="text"/> |
| - MBO aantal | | <input type="text"/> |
| - MO/VWO aantal | | <input type="text"/> |
| 8. Opleidingen (in dienst) van de medewerkers PZ | | |
| - aantal personen (medewerkers PZ) dat in
1979 cursussen volgde | | <input type="text"/> |
| - aantal mandagen dat in 1979 door het totaal
van de medewerkers PZ aan het volgen van
cursussen werd besteed | | <input type="text"/> |

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST
ONDERZOEK CONDITIES REORGANISEREND VERMOGEN

PERSONEELSZAKEN

9. Wilt u in een opsomming in trefwoorden aangeven (op een bijlage) welke de taken zijn van de directie/afdeling(en) PZ.
10. Wilt u de taakverdeling binnen PZ onderstaand kort typeren.

11. Aan welke activiteiten (functies) werd in 1979 de capaciteit van PZ besteed en hoe werd de capaciteit over deze taken verdeeld?

PERSONEELSBELEID

1. Wilt u, onderstaand, in enkele zinnen de essentie weergeven van het beleid dat het departement (als onderdeel van het personeelsbeleid) voert ten aanzien van
- selectie nieuwe medewerkers
 - bevorderingen
 - opleidingen

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST
 ONDERZOEK CONDITIES REORGANISEREND VERMOGEN

PERSONEELSAZAKEN

- | | |
|--|--|
| 1. Omvang van het departement in aantal formatieplaatsen | <input type="text"/> |
| 2. Aantal medewerkers van het departement, per niveau
schaal aantal:
150 en hoger <input type="text"/>
132 t/m 149 <input type="text"/>
tot aan 132 <input type="text"/> | <input type="text"/>
<input type="text"/>
<input type="text"/> |
| 3. Aantal nieuwe medewerkers in dienst in 1979, per niveau
schaal aantal:
150 en hoger <input type="text"/>
132 t/m 149 <input type="text"/>
tot aan 132 <input type="text"/> | <input type="text"/>
<input type="text"/>
<input type="text"/> |
| 4. Aantal personen (medewerkers departement) dat in 1979
een opleiding volgde: | <input type="text"/> |
| 5. Aantal mandagen dat door medewerkers van het departement
in totaal aan het volgen van opleidingen werd besteed | <input type="text"/> |
| 6. Aantal overplaatsingen binnen het departement (mede-
werkers van de ene functie naar de andere) in 1979 | <input type="text"/> |
| 7. Aantal overplaatsingen over de grens van het departement
in 1979 | <input type="text"/> |
| 8. Aantal medewerkers 31-1-1980
- aanstelling arbeidsovereenkomst <input type="text"/>
- tijdelijke aanstelling <input type="text"/>
- part-time aanstelling <input type="text"/>
- full-time vaste dienst/overig <input type="text"/> | <input type="text"/>
<input type="text"/>
<input type="text"/>
<input type="text"/> |

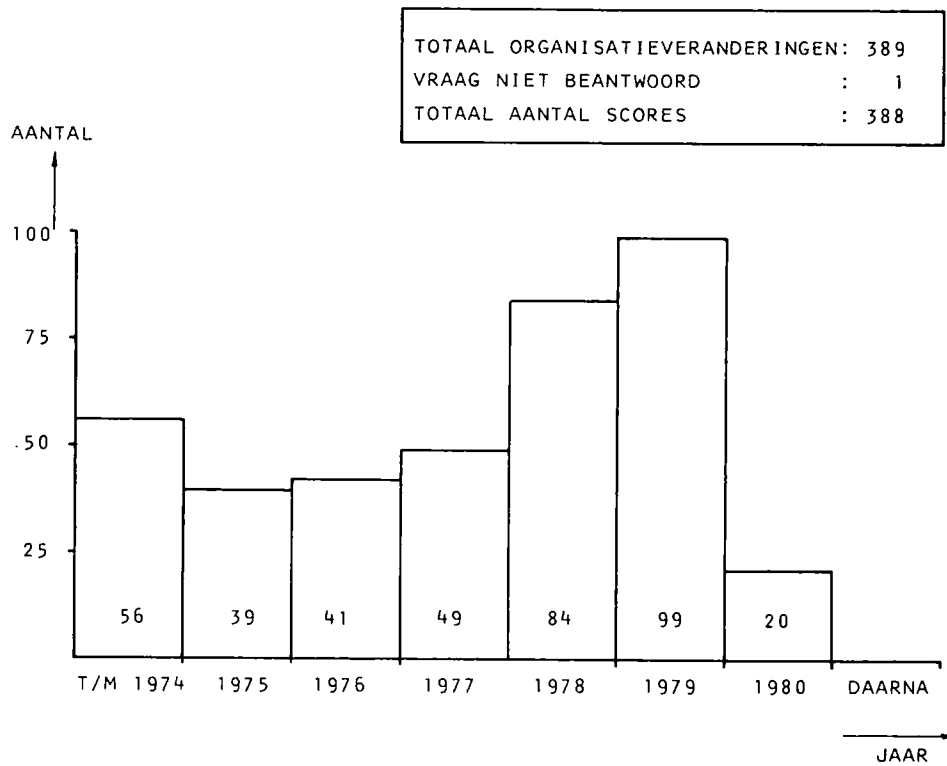
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN RIJKSDIENST

GRAFISCH WEERGEGEVEN RESULTATEN VAN HET AANTAL SCORES OP DE GESTELDE VRAGEN

- Grafiek 1 : beeld tijdstip formeel besluit tot organisatieverandering
- Grafiek 2 : beeld geraamde doorlooptijd van de organisatieveranderingen
- Grafiek 3 : beeld van het aantal betrokken personen bij organisatieveranderingen
- Grafiek 4 : beeld van de aard van organisatieveranderingen
- Grafiek 5 : beeld van de graad van invoering van organisatieveranderingen
- Grafiek 6 : beeld van de typering van de veranderingsprocessen
- Grafiek 7 : beeld van de speciaal ingestelde veranderingsorganisaties ten behoeve van organisatieveranderingen
- Grafiek 8 : beeld in hoeverre gebruik werd gemaakt van professionele ondersteuning bij onderzoek-invoering-begeleiding
- Grafiek 9 : beeld geeft aan vanuit welk(e) omgevingscircuit(s) organisatieveranderingen werden geïnitieerd
- Grafiek 10 : beeld laat zien welk(e) departementsonderde(e)l(en) het extern initiatief overnam(en)
- Grafiek 11 : beeld geeft aan welk(e) intern(e) circuit(s) organisatieveranderingen werd(en) geïnitieerd
- Grafiek 11b: beeld van de veranderingen welke samenvielen met veranderingen in de leiding
- Grafiek 12 : beeld van de lokatie van organisatieveranderingen binnen het intern circuit
- Grafiek 13 : beeld van organisatieveranderingen gelokaliseerd in een omgevingscircuit

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

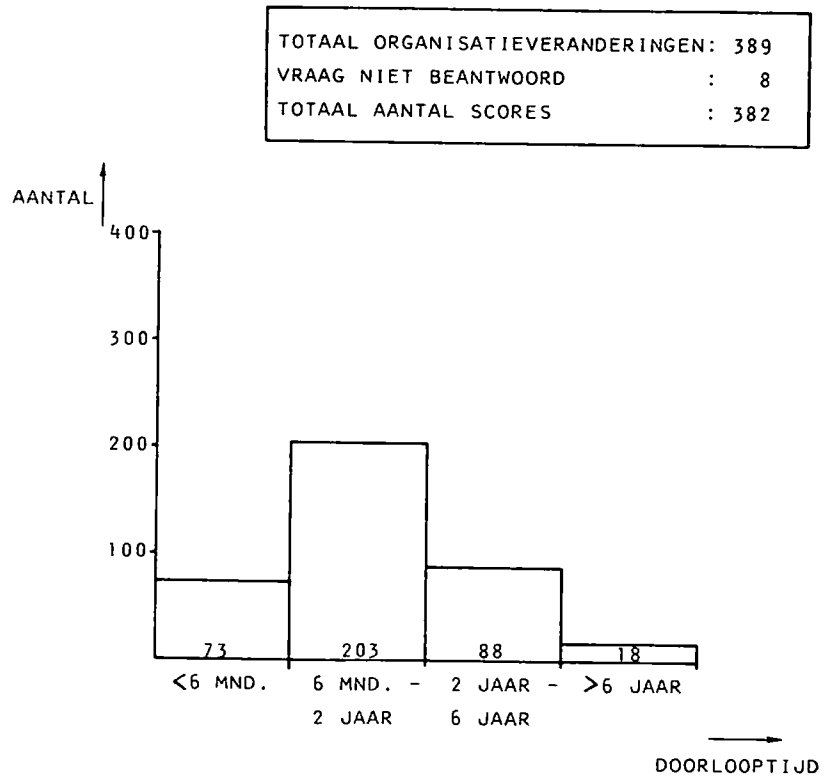
GRAFIEK 1.: BEELD TIJDSTIP FORMEEL BESLUIT TOT ORGANISATIE-
VERANDERING



- OPMERKINGEN: - MEESTE ORGANISATIEVERANDERINGEN IN 1978 EN
1979 (VERS IN HET GEHEUGEN?)
- BREUKPUNT BIJ 77/78

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 2.: BEELD GERAAMDE DOORLOOPTIJD VAN DE ORGANISATIE-
VERANDERINGEN

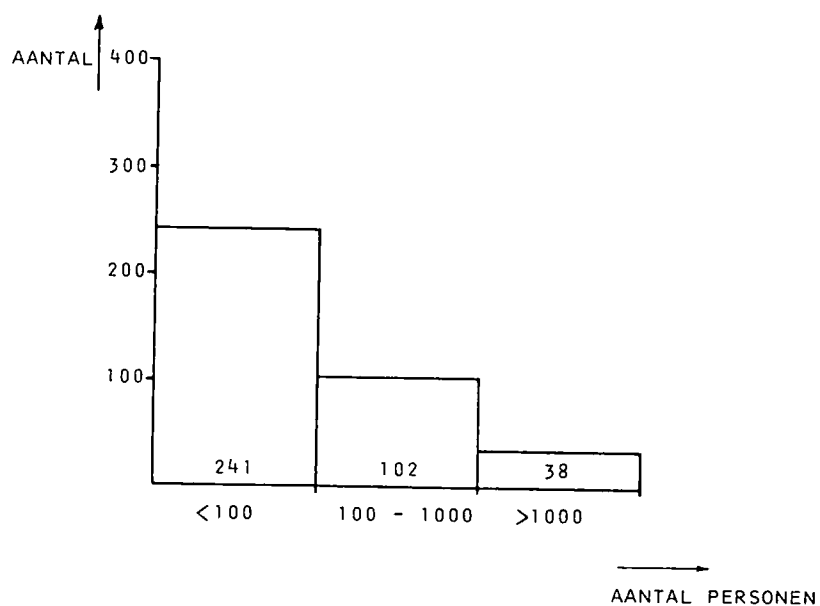


OPMERKINGEN: - >50% VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN
DOORLOOPTIJD 6 MAANDEN - 2 JAAR.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 3.: BEELD VAN HET AANTAL BETROKKEN PERSONEN BIJ
ORGANISATIEVERANDERINGEN

TOTAAL ORGANISATIEVERANDERINGEN:	389
VRAAG NIET BEANTWOORD	: 8
TOTAAL AANTAL SCORES	: 381

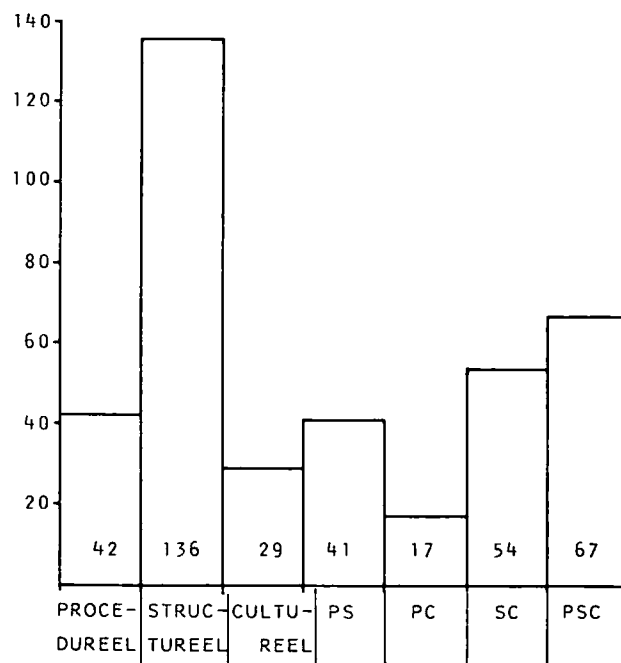


OPMERKINGEN: - 10% VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN >1000
PERSONEN BETROKKEN.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 4.: BEELD VAN DE AARD VAN ORGANISATIEVERANDERINGEN

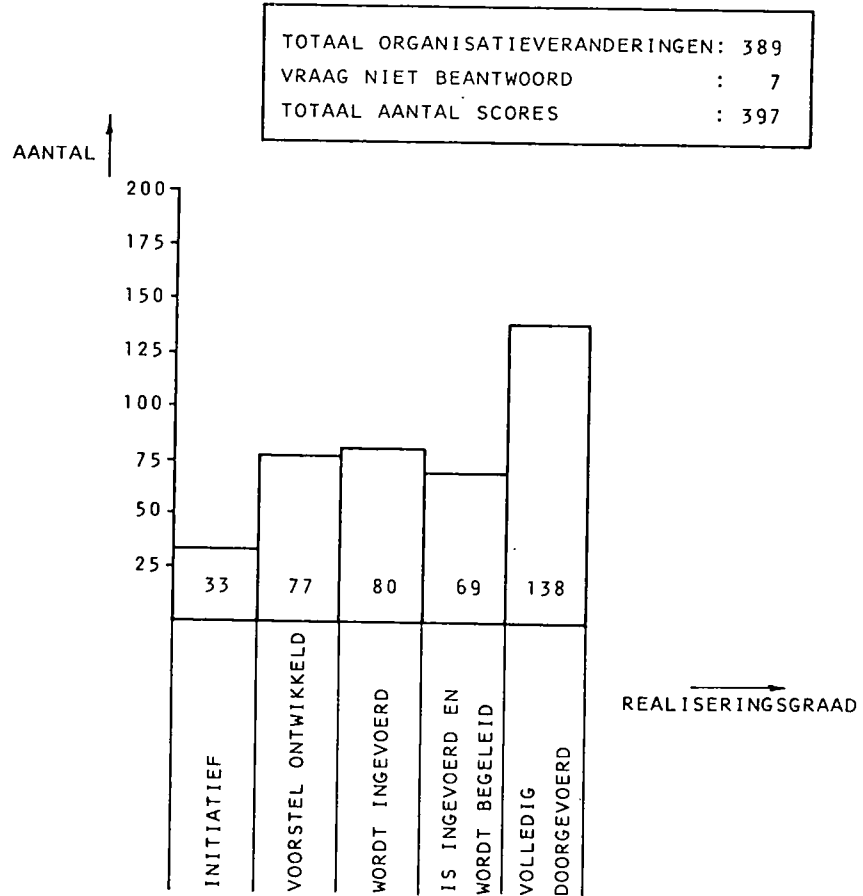
TOTAAL ORGANISATIEVERANDERINGEN:	389
VRAAG NIET BEANTWOORD	: 3
TOTAAL AANTAL SCORES	: 386



OPMERKINGEN: - VEEL ORGANISATIEVERANDERINGEN ZIJN STRUCTUREEL
VAN AARD.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 5.: BEELD VAN DE GRAAD VAN INVOERING VAN ORGANISATIE-
VERANDERINGEN

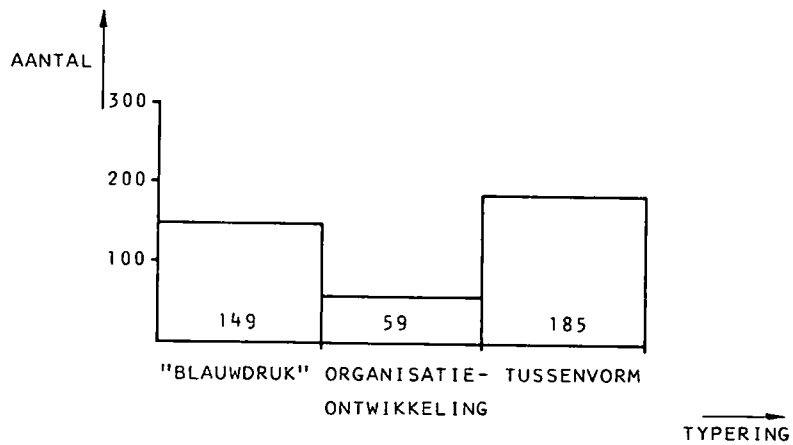


OPMERKINGEN: - 1/3 DEEL VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN VOLLEDIG
DOORGEVOERD.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 6.: BEELD VAN DE TYPERING VAN DE VERANDERINGSPROCESSEN

TOTAAL ORGANISATIEVERANDERINGEN:	389
VRAAG NIET BEANTWOORD	: 6
TOTAAL AANTAL SCORES	: 393

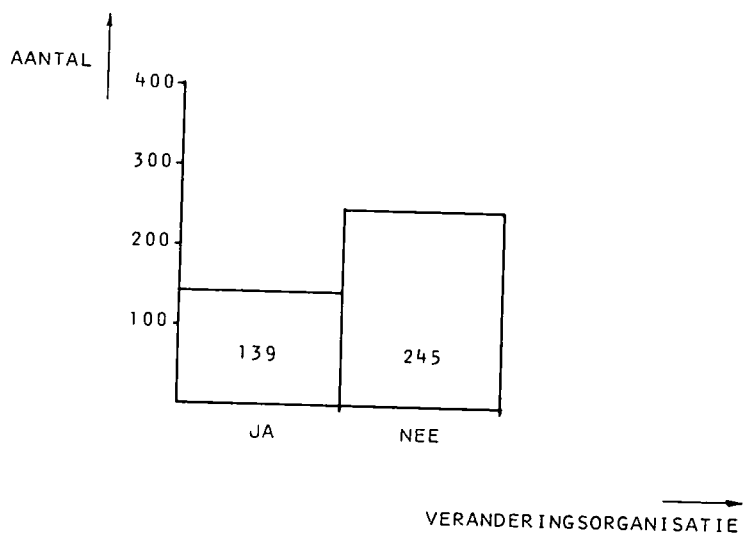


- OPMERKINGEN: - BIJNA 50% VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN BETREFT EEN TUSSENVORM.
- BIJNA 40% VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN BETREFT EEN BLAUWDruk.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 7.: BEELD VAN SPECIAAL INGESTELDE VERANDERINGSORGANISATIES
TEN BEHOEVE VAN ORGANISATIEVERANDERINGEN

TOTAAL ORGANISATIEVERANDERINGEN:	389
VRAAG NIET BEANTWOORD	: 7
TOTAAL AANTAL SCORES	: 384

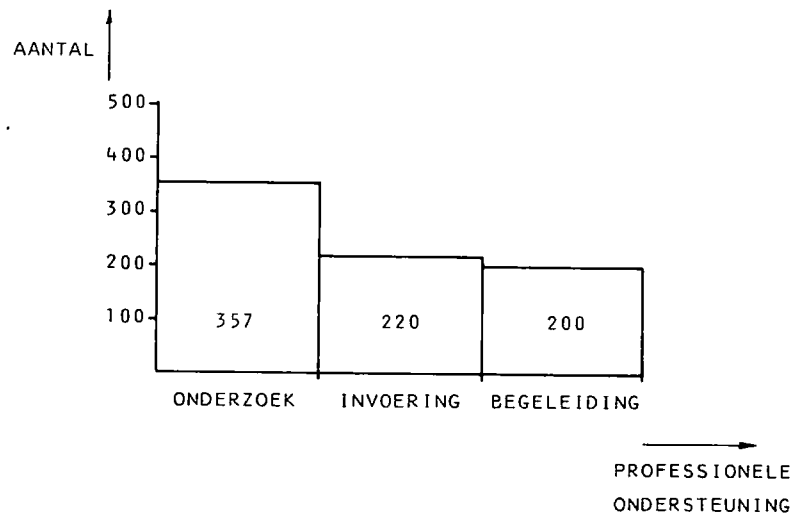


OPMERKINGEN: - RELATIEF VEEL VERANDERINGEN ZIJN GEPAARD GEGAAN
MET SPECIALE VERANDERINGSORGANISATIES.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 8.: BEELD IN HOEVERRE GEBRUIK WERD GEMAAKT VAN PROFESSIONELE
ONDERSTEUNING BIJ ONDERZOEK-INVIERING-BEGELEIDING

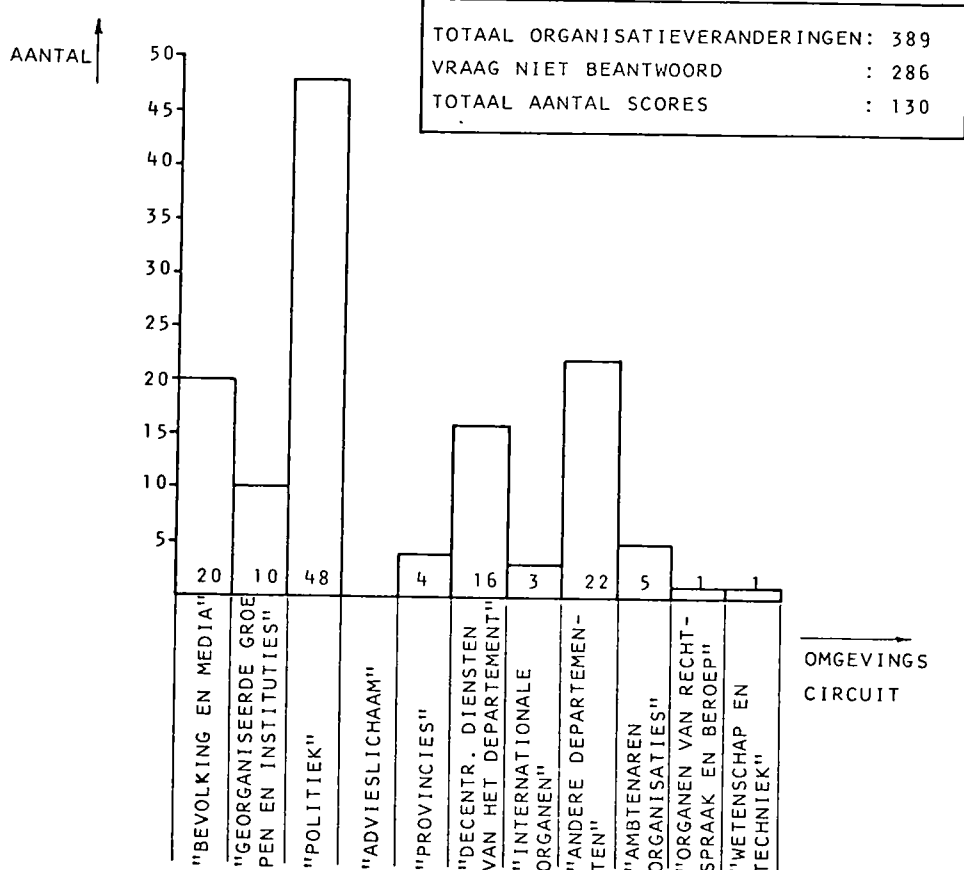
TOTAAL ORGANISATIEVERANDERINGEN:	389
VRAAG NIET BEANTWOORD	: 32
TOTAAL AANTAL SCORES	: 777



OPMERKINGEN: - BIJ OVERGROTE DEEL VAN DE VERANDERINGEN WERDEN
MEERDERE FASES PROFESSIONEEL ONDERSTEUND.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

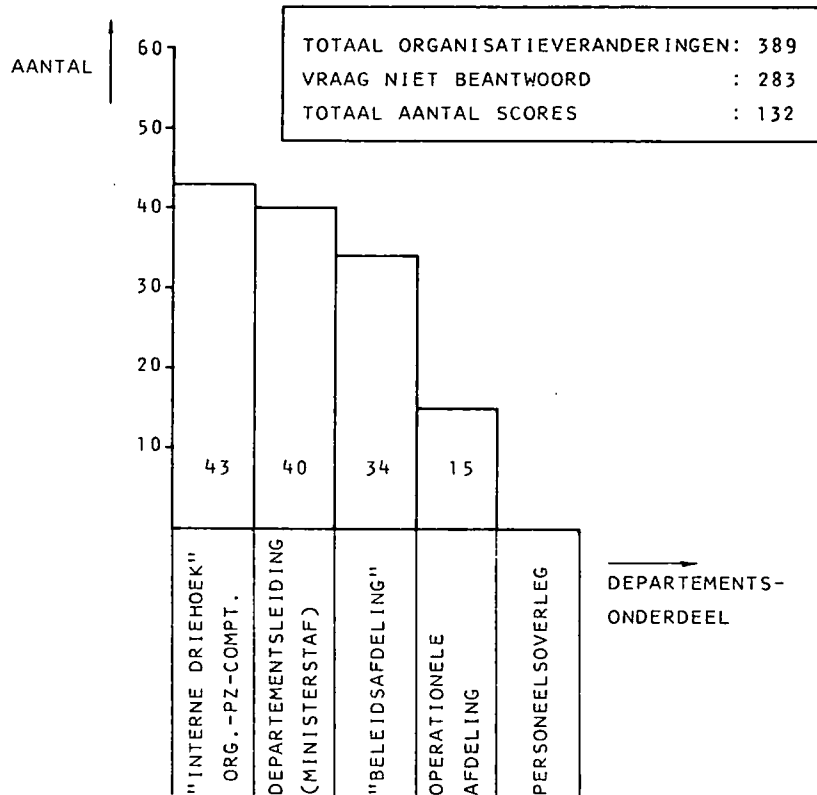
GRAFIEK 9.: BEELD GEEFT AAN UIT WELK(E) OMGEVINGSCIRCUIT(S)
ORGANISATIEVERANDERINGEN WERDEN GEINITIEERD



- OPMERKINGEN: - 75% VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN WORDEN NIET GEINITIEERD DOOR DE OMGEVING MAAR DOOR INTERNE CIRCUITS (ZIE GRAFIEK 10)
- VAN DE EXTERN GEINITIEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN WORDT BIJNA DE HELFT (MEDE)GEINITIEERD DOOR DE "POLITIEK"
 - ENKELE EXTERNE CIRCUITS SCOREN NIET OF NAUWELIJKS

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

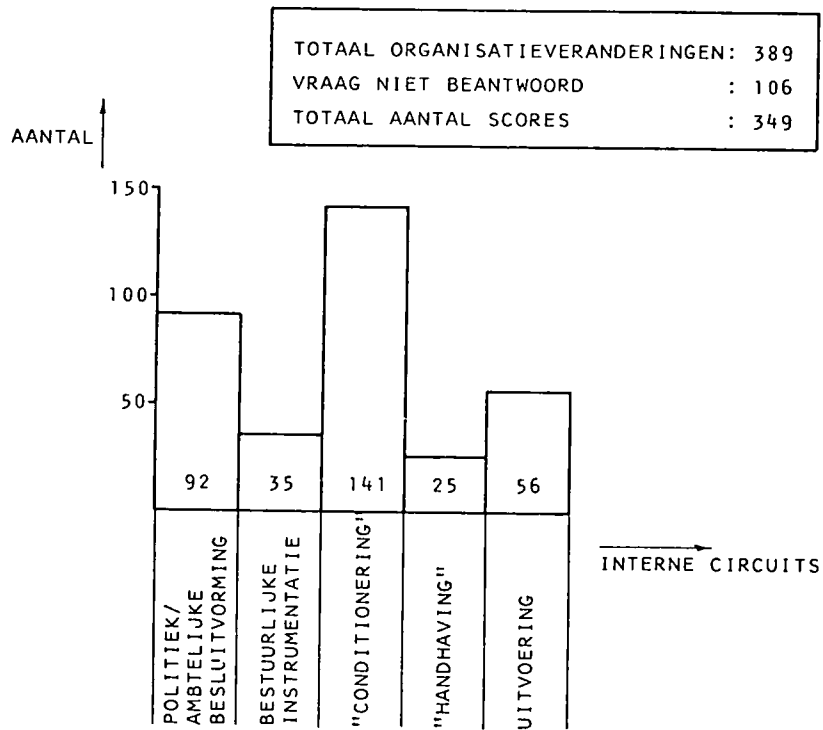
GRAFIEK 10.: BEELD LAAT ZIEN WELK(E) DEPARTEMENTSONDERDE(CE)L(EN)
HET EXTERN INITIATIEF OVERNAM



OPMERKINGEN: - EXTERNE INITIATIEVEN WORDEN SOMS DOOR MEERDERE
ONDERDELEN OVERGENOMEN.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 11.: DOOR WELK(E) INTERN CIRCUIT(S) ORGANISATIEVERAN-
DERINGEN WERD(EN) GEINITIEERD

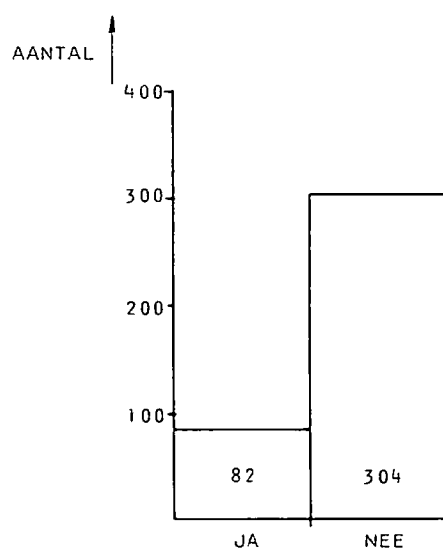


- OPMERKINGEN: - 50% VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN WERDEN (MEDE) GEINITIEERD DOOR DE "CONDITIONERING".
- 30% VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN WERDEN (MEDE) GEINITIEERD DOOR DE POLITIEK/AMBTELIJKE BESLUITVORMING.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 11B.: BEELD VAN DE VERANDERINGEN WELKE SAMENVIELEN MET
VERANDERINGEN IN DE LEIDING

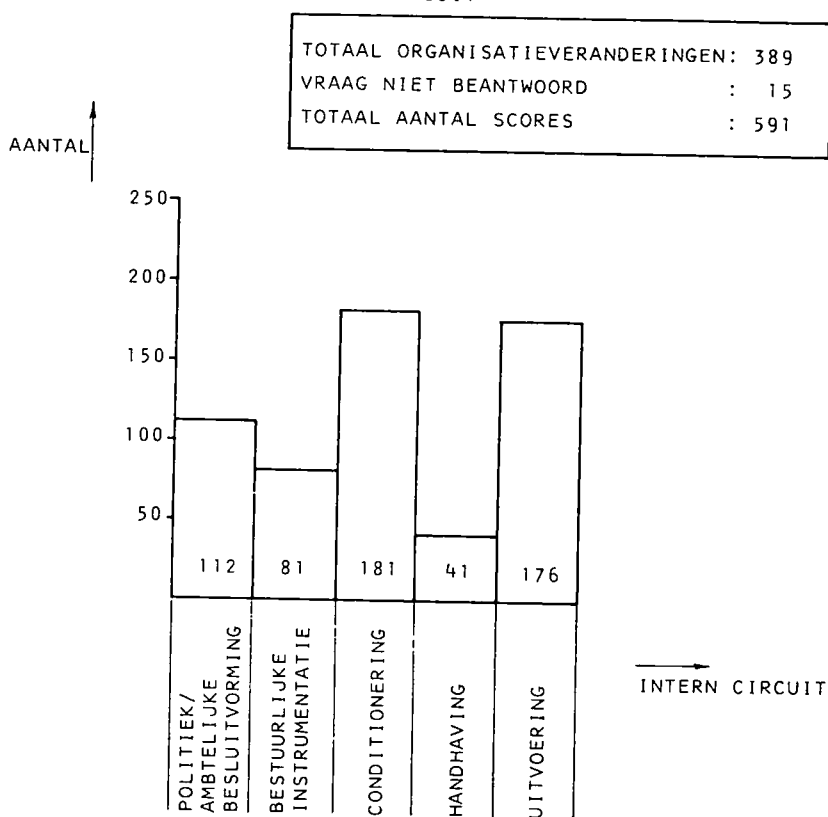
TOTAAL ORGANISATIEVERANDERINGEN:	389
VRAAG NIET BEANTWOORD	: 3
TOTAAL AANTAL SCORES	: 386



OPMERKINGEN: ± 20% VAN DE VERANDERINGEN VIEL SAMEN MET
EEN VERANDERING IN DE LEIDING

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE
RIJKSDIENST.

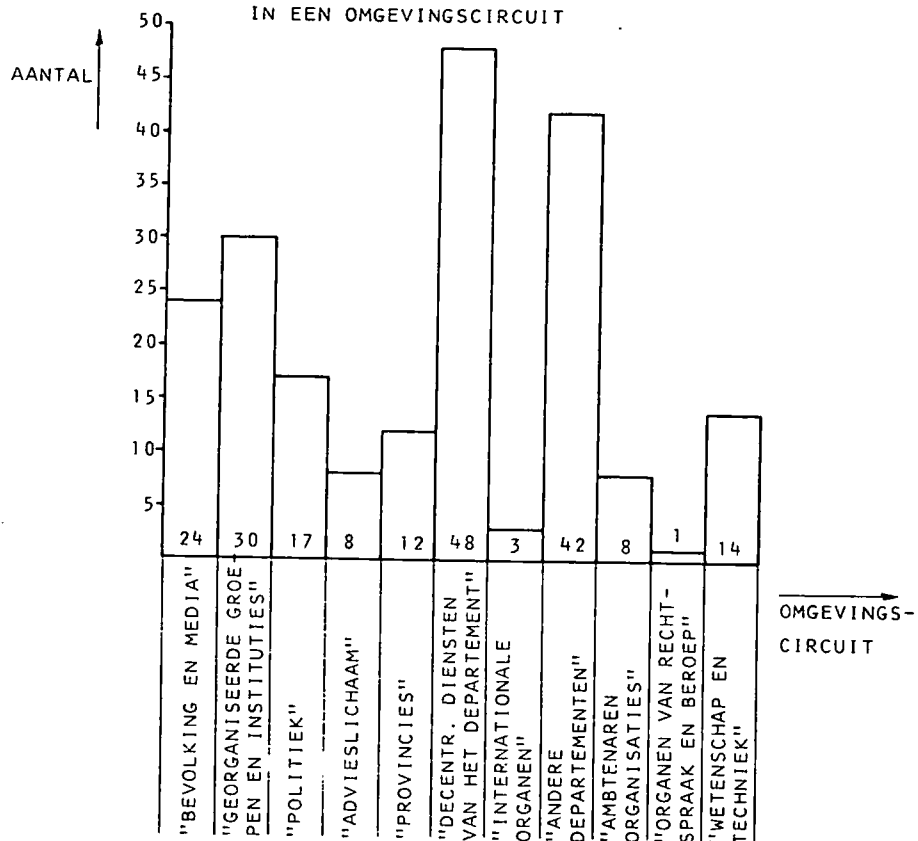
GRAFIEK 12.: BEELD VAN DE LOKATIE VAN ORGANISATIEVERANDERINGEN
BINNEN HET INTERNE CIRCUIT



OPMERKINGEN: - MEERDERE ORGANISATIEVERANDERINGEN GELOKALISEERD
BIJ MEER DAN EEN CIRCUIT.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN
RIJKSDIENST.

GRAFIEK 13.: BEELD VAN ORGANISATIEVERANDERING TEVENS GELOKALISEERD
IN EEN OMGEVINGSCIRCUIT



OPMERKINGEN: - ± 50% VAN DE ORGANISATIEVERANDERINGEN WAS TEVENS GELOKALISEERD IN DECENTRALE DIENSTEN EN/OF ANDERE DEPARTEMENTEN

TOTAAL ORGANISATIEVERANDERINGEN:	389
VRAAG NIET BEANTWOORD	: 257
TOTAAL AANTAL SCORES	: 207

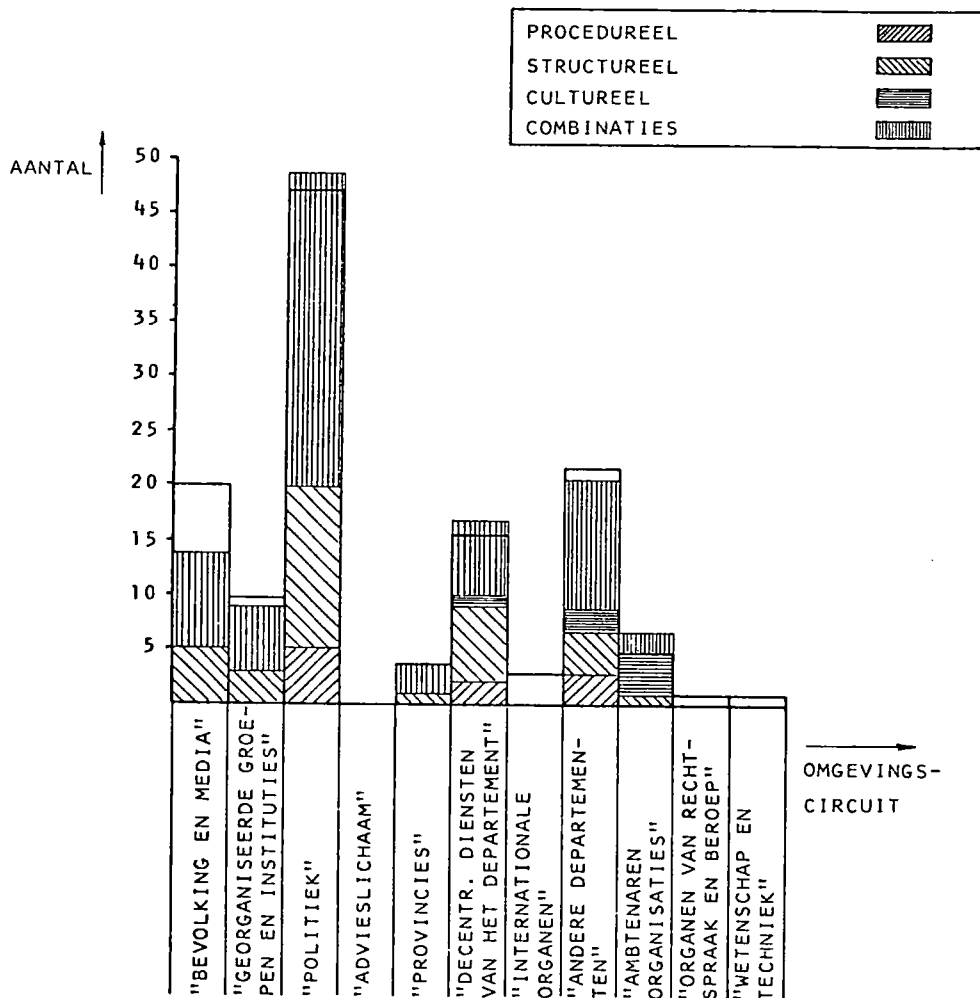
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN RIJKSDIENST

GRAFISCH WEERGEGEVEN RESULTATEN VAN DE OP DE ONDERZOEKGEGEVENS TOEGEPASTE KRUISVERBANDEN

- Grafiek 9.1: Van welke aard zijn organisatieveranderingen geïnitieerd door omgeving?
- Grafiek 9.2: Welke interne circuits namen een initiatief vanuit de omgeving over?
- Grafiek 9.3: Waar waren extern geïnitieerde organisatieveranderingen intern gelokaliseerd?
- Grafiek 9.4: Wat was de gemiddelde doorlooptijd van extern geïnitieerde veranderingen?
- Grafiek 9.5: In welke fase verkeert het veranderingsproces van extern geïnitieerde organisatieveranderingen?
- Grafiek 11.1: Van welke aard zijn organisatieveranderingen geïnitieerd door het interne circuit?
- Grafiek 11.2: Waar waren intern geïnitieerde organisatieveranderingen intern gelokaliseerd?
- Grafiek 11.3: Hoe lang was de doorlooptijd van intern geïnitieerde veranderingen?
- Grafiek 11.4: In welke fase verkeert het veranderingsproces van intern geïnitieerde organisatieveranderingen?
- Grafiek 12.1: Van welke aard zijn organisatieveranderingen gelokaliseerd in interne circuits?
- Grafiek 12.2: Hoeveel personen waren betrokken bij intern gelokaliseerde organisatieveranderingen?
- Grafiek 12.3: Hoelang was de doorlooptijd van intern gelokaliseerde organisatieveranderingen?
- Grafiek 12.4: Werden speciale veranderingsorganisaties ingesteld bij extern gelokaliseerde veranderingen?
- Grafiek 12.5: In welke fase verkeert het veranderingsproces van intern gelokaliseerde organisatieveranderingen?
- Grafiek 13.1: Van welke aard zijn organisatieveranderingen die tevens zijn gelokaliseerd in de omgeving?
- Grafiek 13.2: Hoeveel personen waren betrokken bij tevens extern gelokaliseerde organisatieveranderingen?
- Grafiek 13.3: Hoe lang was de doorlooptijd van extern gelokaliseerde organisatieveranderingen?
- Grafiek 13.4: Werden speciale veranderingsorganisaties ingesteld bij extern gelokaliseerde organisatieveranderingen?
- Grafiek 13.5: In welke fase verkeert het veranderingsproces van extern gelokaliseerde organisatieveranderingen?

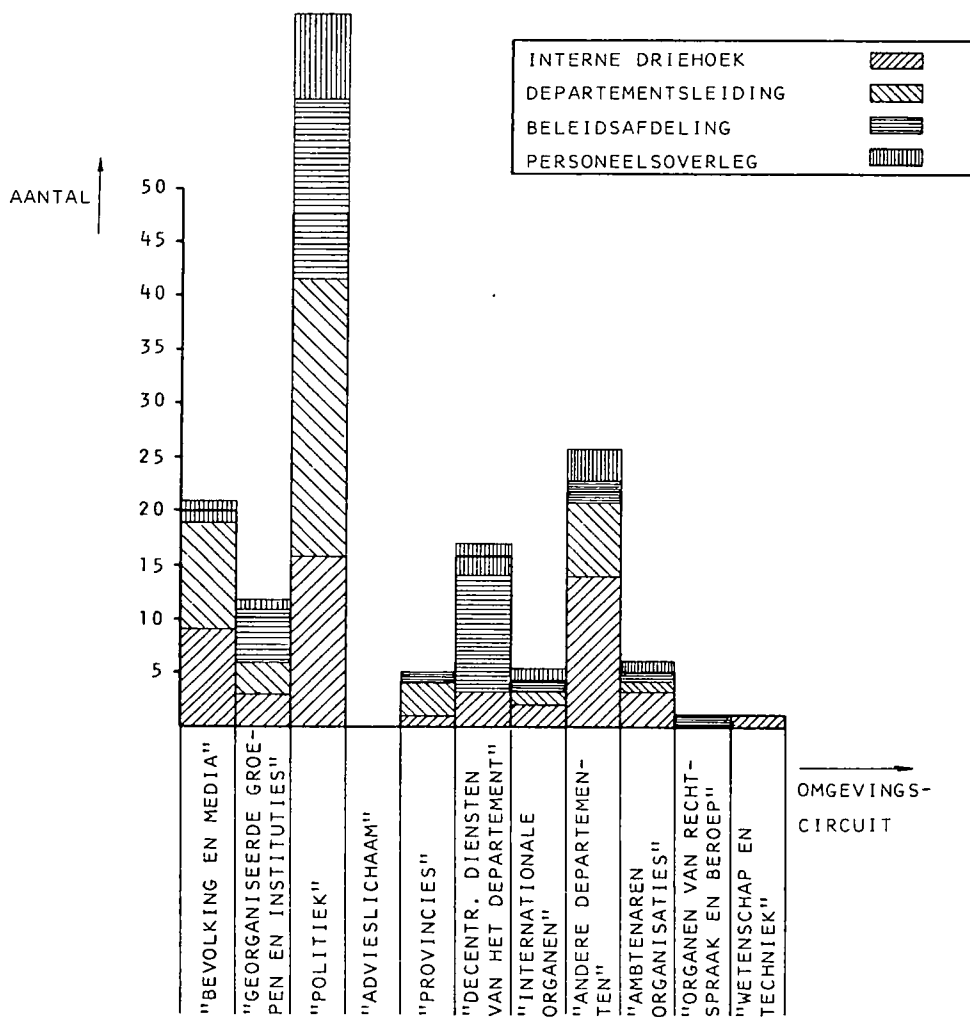
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

GRAFIEK 9.1: VAN WELKE AARD ZIJN ORGANISATIEVERANDERINGEN GEINITIEERD DOOR OMGEVING?



OPMERKINGEN: DE DOOR DE OMGEVING GEINITIEERDE VERANDERINGEN BLIJKEN ZOWEL PROCEDURELE, CULTURELE ALS STRUCTURELE ASPECTEN TE BEVATTEN, DOCH ZIJN GROTENDEELS STRUCTUREEL VAN AARD. CULTURELE VERANDERINGEN ZIEN WE BIJ AMBTENARENORGANISATIES EN ANDERE DEPARTEMENTEN.

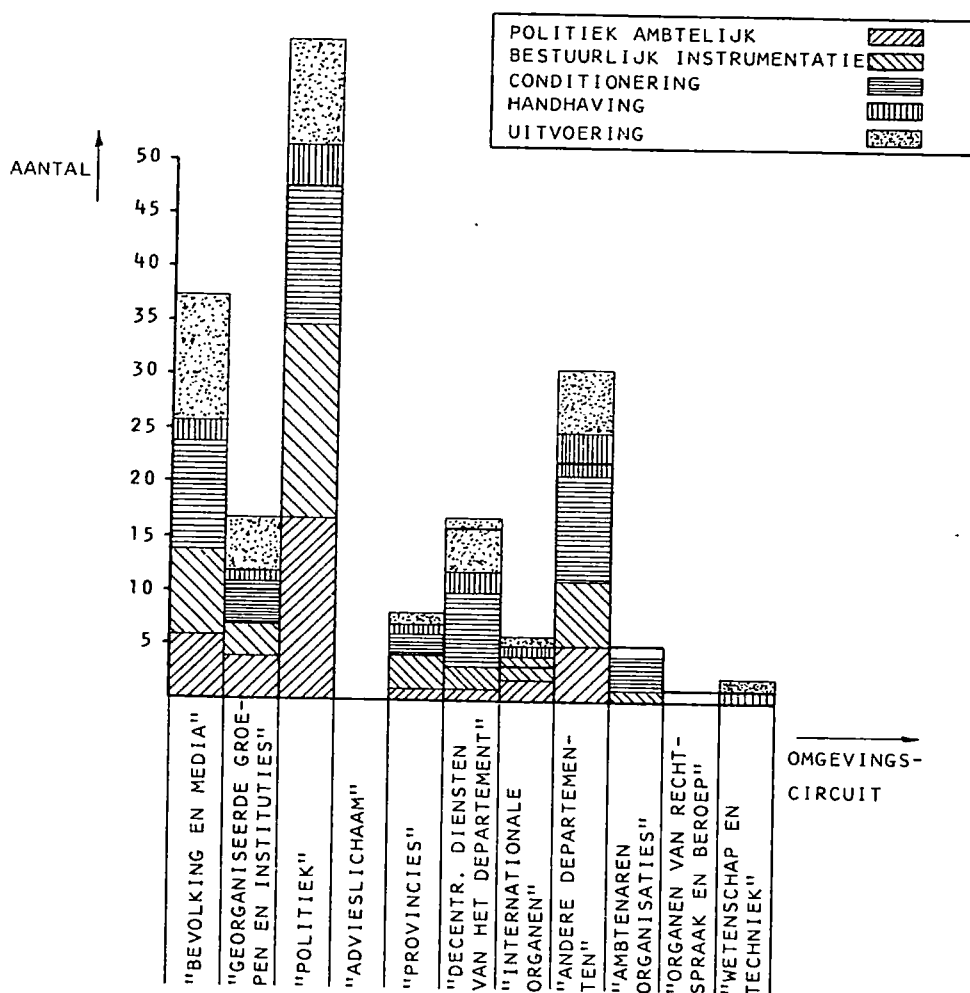
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST
 GRAFIEK 9.2: WELKE INTERNE CIRCUITS NAMEN EEN INITIATIEF VANUIT DE
 OMGEVING OVER?



OPMERKINGEN: POLITIEK GEINITIEERDE VERANDERINGEN BLIJKEN VOOR HET GROOTSTE DEEL TE WORDEN OPGEPAKT DOOR DE DEPARTEMENTSLEIDING EN DE BELEIDSAFDELINGEN. HET PERSONEELSOVERLEG PAKT VEEL OP VANUIT DE POLITIEK EN ANDERE DEPARTEMENTEN.

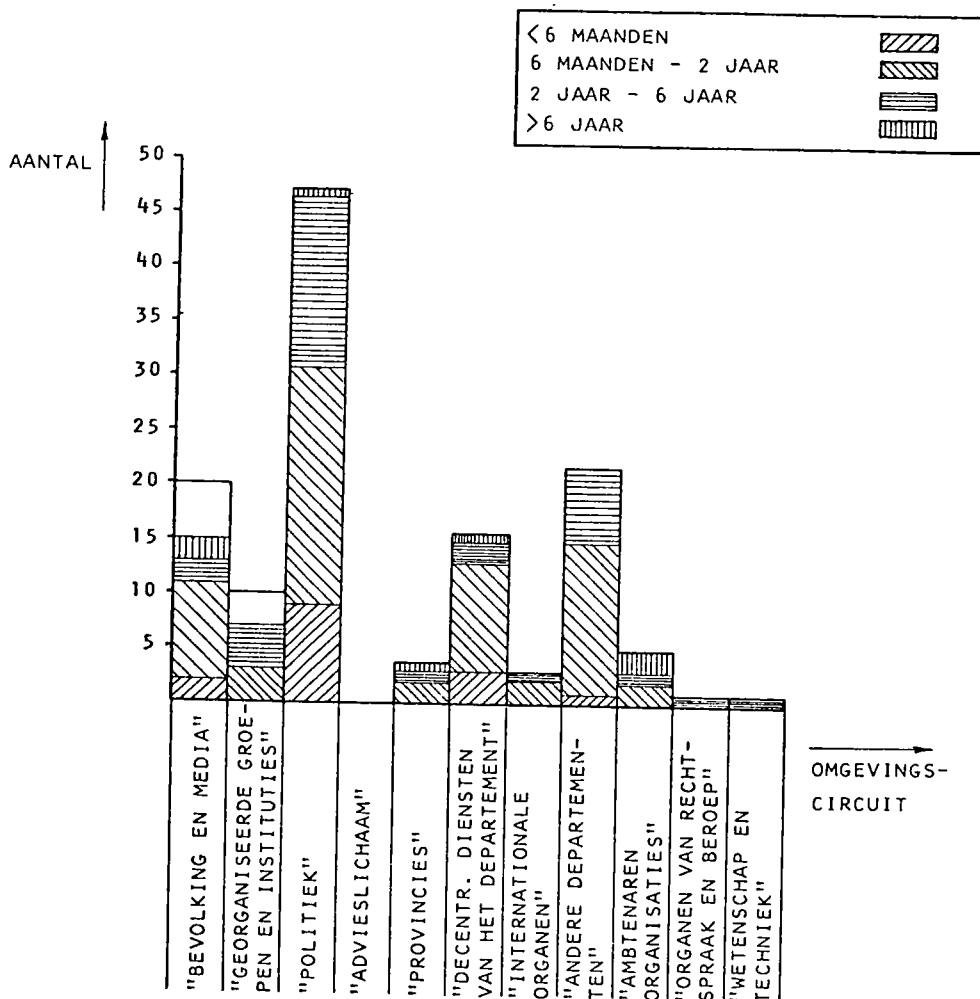
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

GRAFIEK 9.3: WAAR WAREN EXTERN GEINITIEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN INTERN GELOKALISEERD?



OPMERKINGEN: EXTERN GEINITIEERDE VERANDERINGEN BETROFFEN VOORNAMELIJK DE BESTUURLIJKE INSTRUMENTATIE IN DE POLITIEK/AMBTELIJKE BESLUITVORMING.

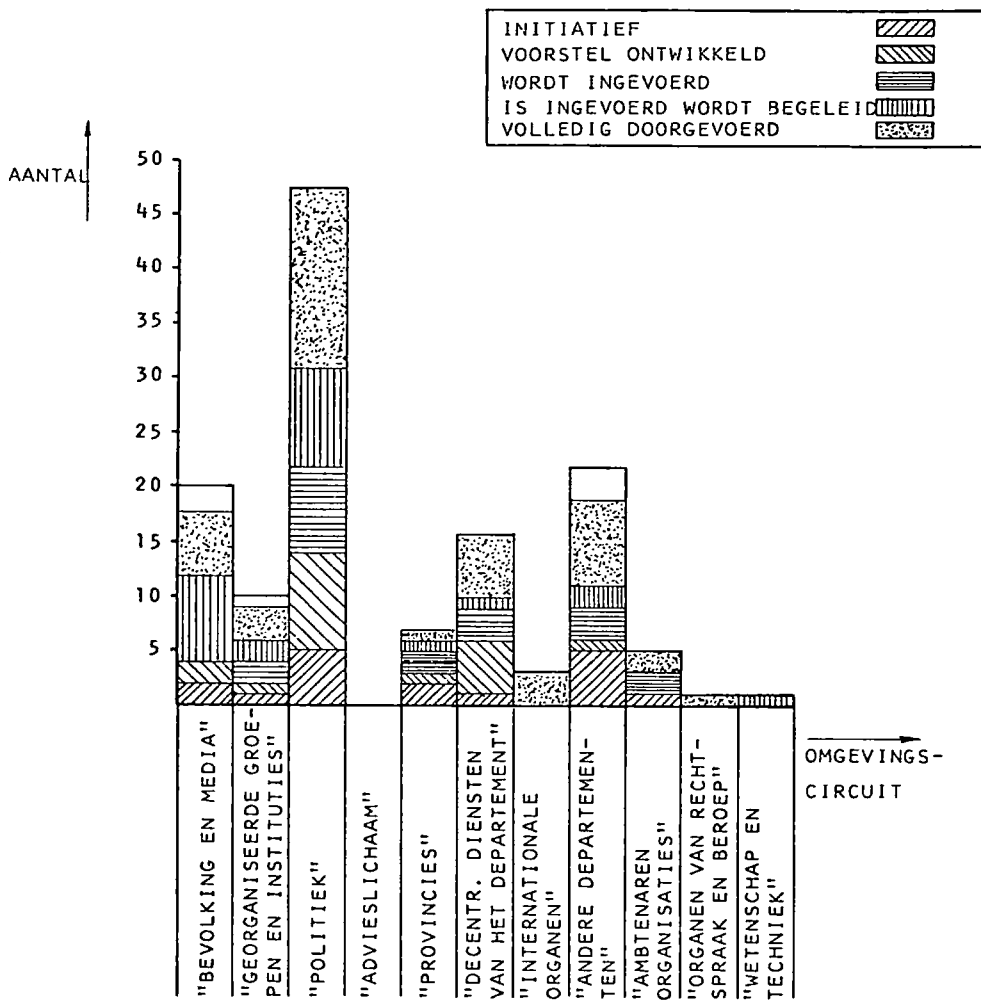
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST
 GRAFIEK 9.4: WAT WAS DE GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD VAN EXTERN GEINITIEERDE
 VERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: POLITIEK GEINITIEERDE VERANDERINGEN ZIJN VERGELIJKENDERWIJS BINNEN KORTE TIJD DOORGEVOERD.

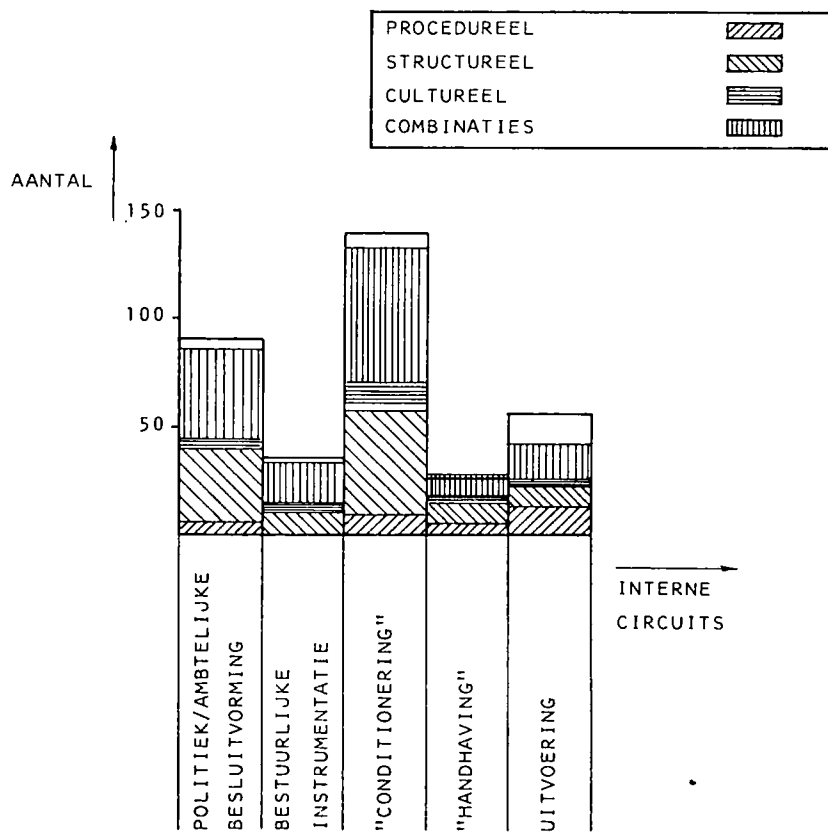
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

GRAFIEK 9.5: IN WELKE FASE VERKEERT HET VERANDERINGS-PROCES VAN EXTERN GEINITIEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: DE "INVOERINGS-GRAD" VAN DE DOOR DE "POLITIEK" GEINITIEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN IS DUIDELIJK DE GROOTSTE.

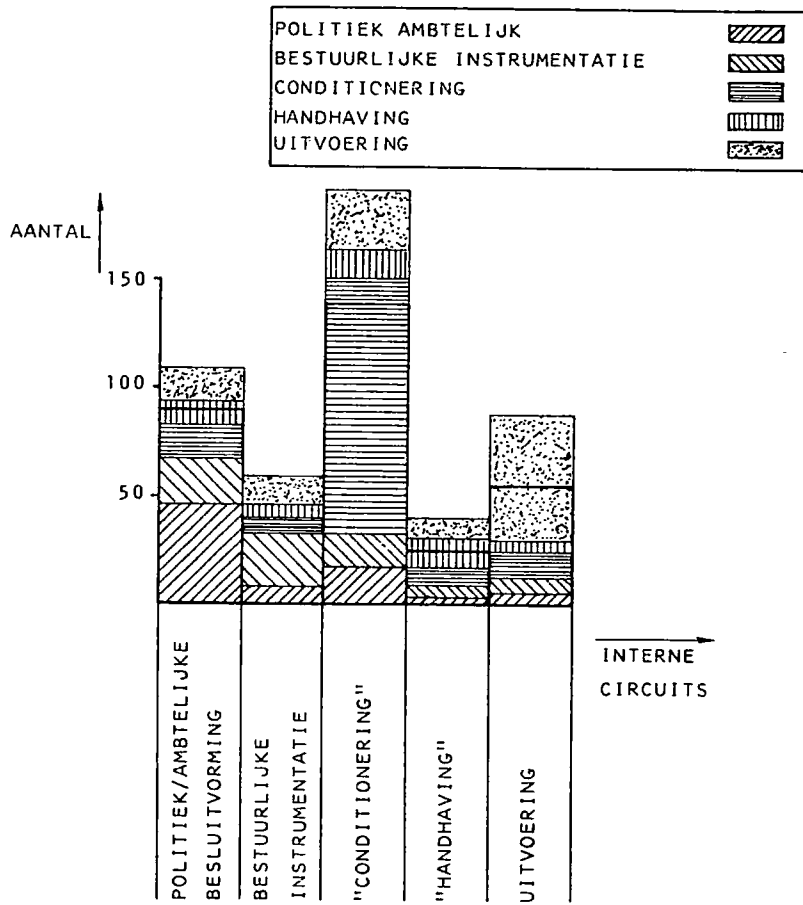
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST
 GRAFIEK 11.1: VAN WELKE AARD ZIJN ORGANISATIEVERANDERINGEN GEINITIEERD
 DOOR HET INTERNE CIRCUIT?



OPMERKINGEN: DE INTERN GEINITIEERDE VERANDERINGEN ZIJN VOORAL
 STRUCTUREEL VAN AARD.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

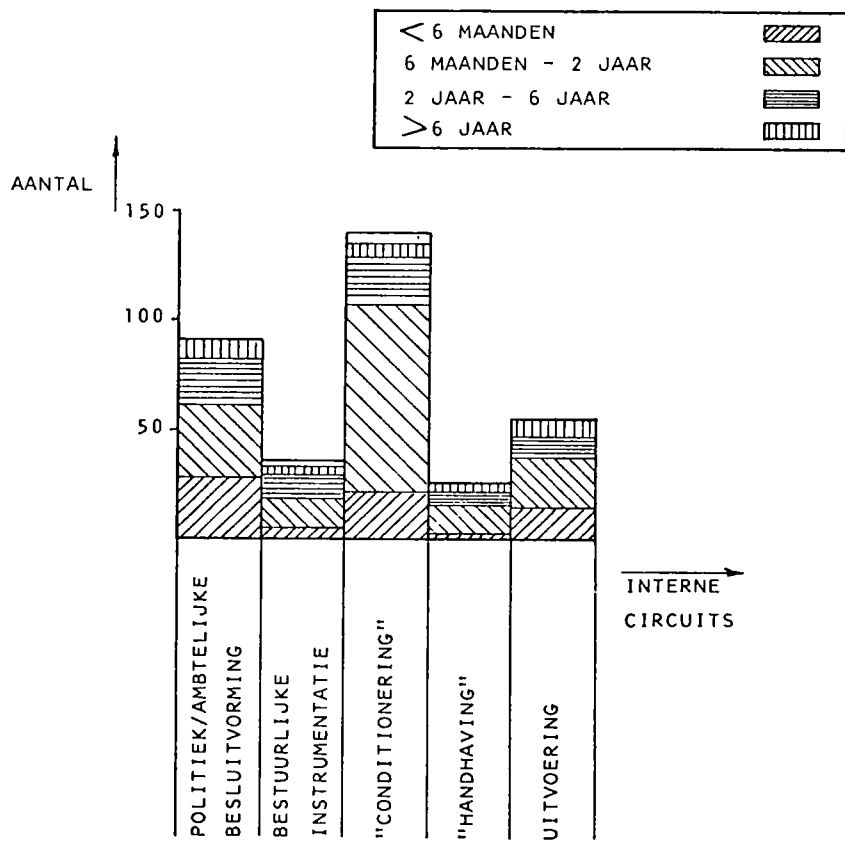
GRAFIEK 11.2: WAAR WAREN INTERN GEINITIEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN INTERN GELOKALISEERD?



OPMERKINGEN: LET OP DE INTROVERTIE. HET MERENDEEL VAN DE INTERN GEINITIEERDE VERANDERINGEN SPEELT ZICH BINNEN HET EIGEN CIRCUIT AF.

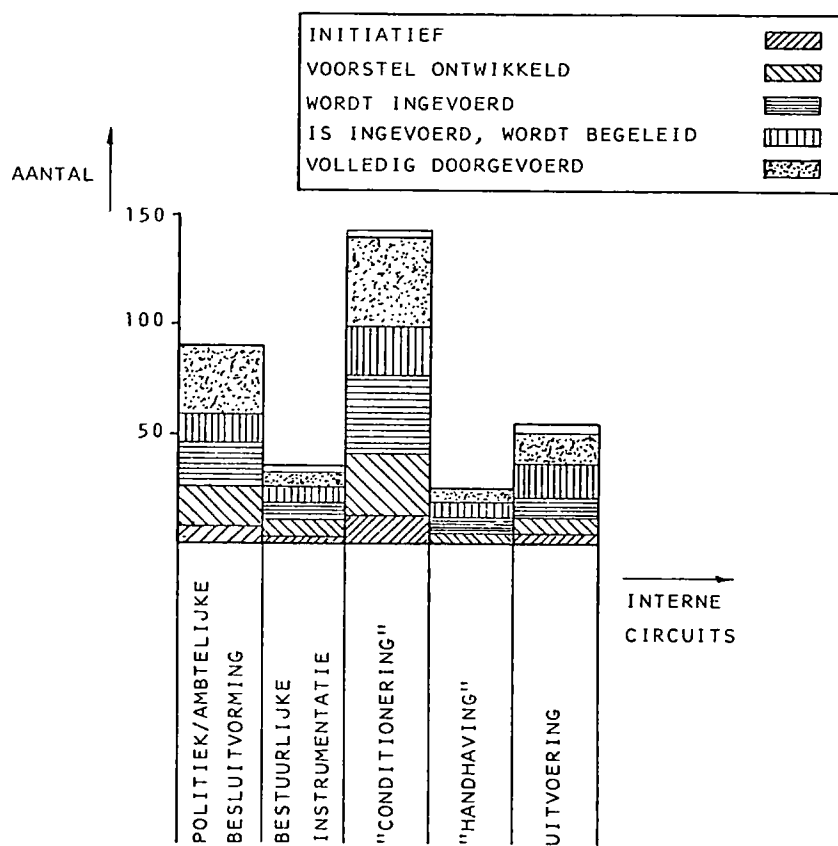
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

GRAFIEK 11.3: HOE LANG WAS DE DOORLOOPTIJD VAN INTERN GEINITIEERDE VERANDERINGEN?



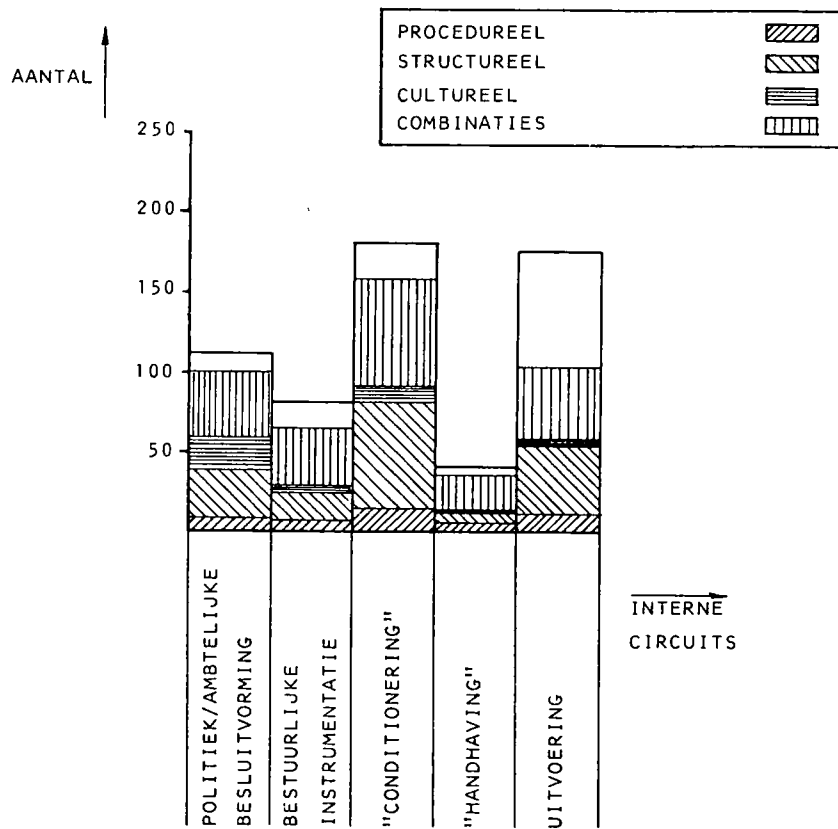
OPMERKINGEN: VOOR HET MERENDEEL VAN DE VERANDERINGEN REKENT MEN MET EEN DOORLOOPTIJD VAN 6 MAANDEN - 2 JAAR.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST
 GRAFIEK 11.4: IN WELKE FASE VERKEERT HET VERANDERINGSPROCES VAN INTERN
 GEINITIEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



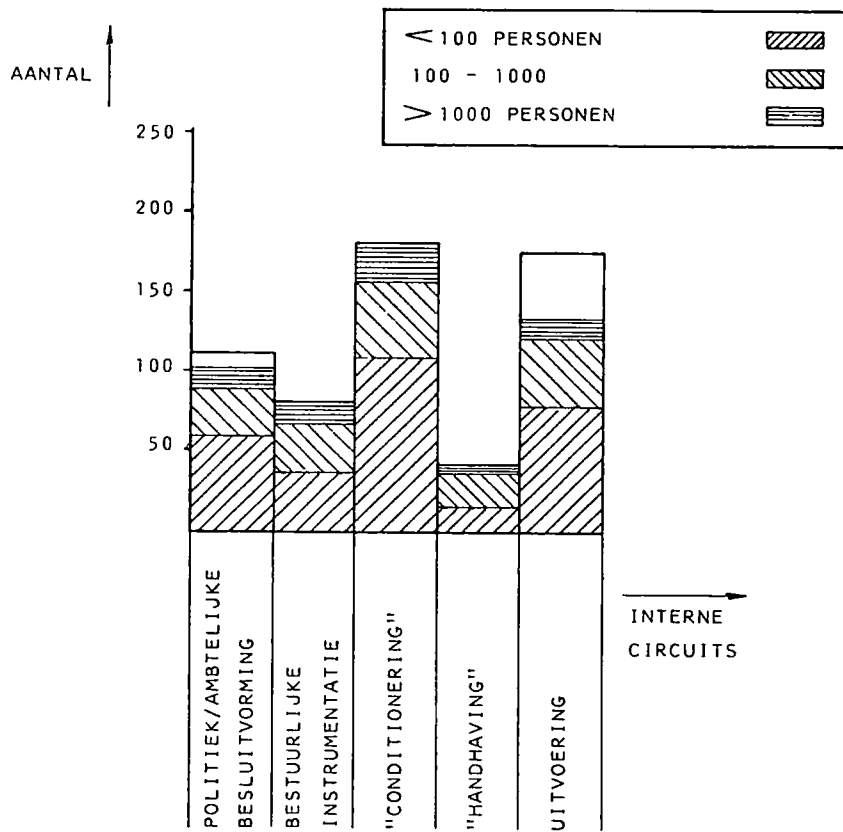
OPMERKINGEN: DE INVOERINGSGRAAD VAN INTERN GEINITIEERDE VERANDERINGEN
 ONTLOOPT ELKAAR NIET ZOVEEL.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST
 GRAFIEK 12.1: VAN WELKE AARD ZIJN ORGANISATIEVERANDERINGEN GELOKALISEERD
 IN INTERNE CIRCUITS?



OPMERKINGEN: VEELAL IS ER SPRAKE VAN STRUCTURELE VERANDERINGEN. OPMERKELIJK VEEL CULTURELE VERANDERINGEN IN DE POLITIEK/AMBTELIJKE BESLUITVORMING.

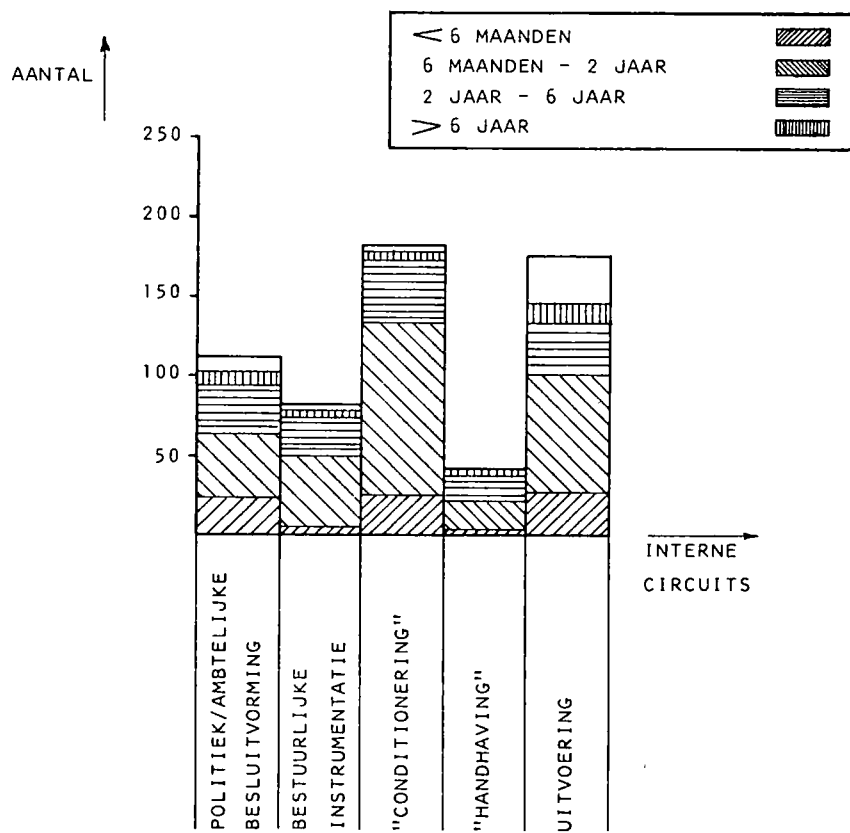
RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST
 GRAFIEK 12.2: HOEVEEL PERSONEN WAREN BETROKKEN BIJ INTERN GELOKALISEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: NOGAL VEEL KLEINE VERANDERINGEN.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

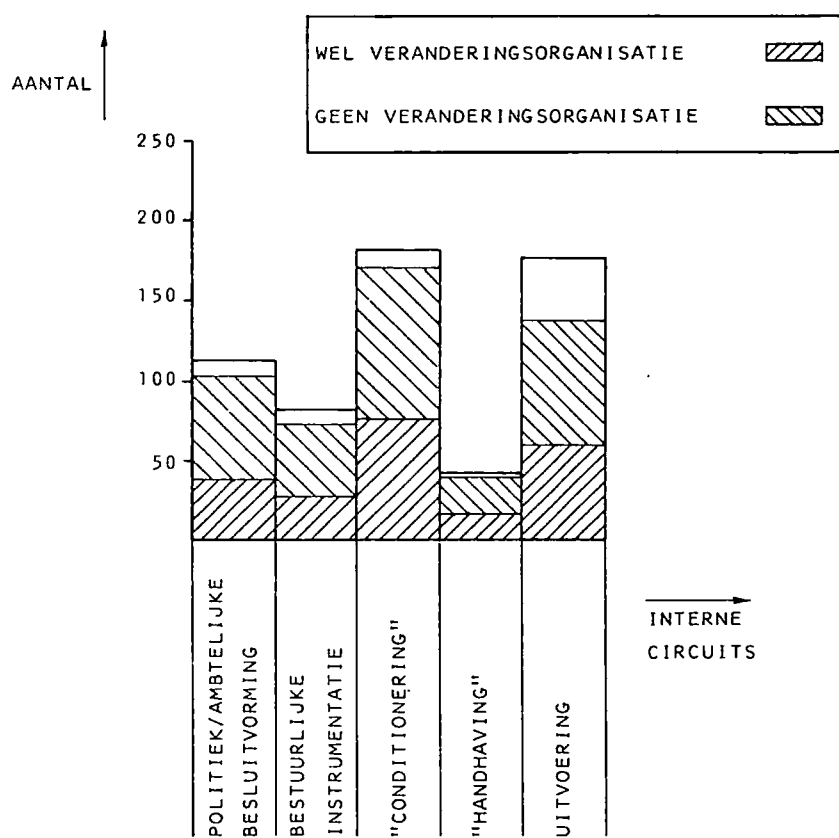
GRAFIEK 12.3: HOELANG WAS DE DOORLOOPTIJD VAN INTERN GELOKALISEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: IN DE UITVOERENDE CIRCUITS VERGELIJKENDERWIJS DE LANGSTE DOORLOOPTIJDEN.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

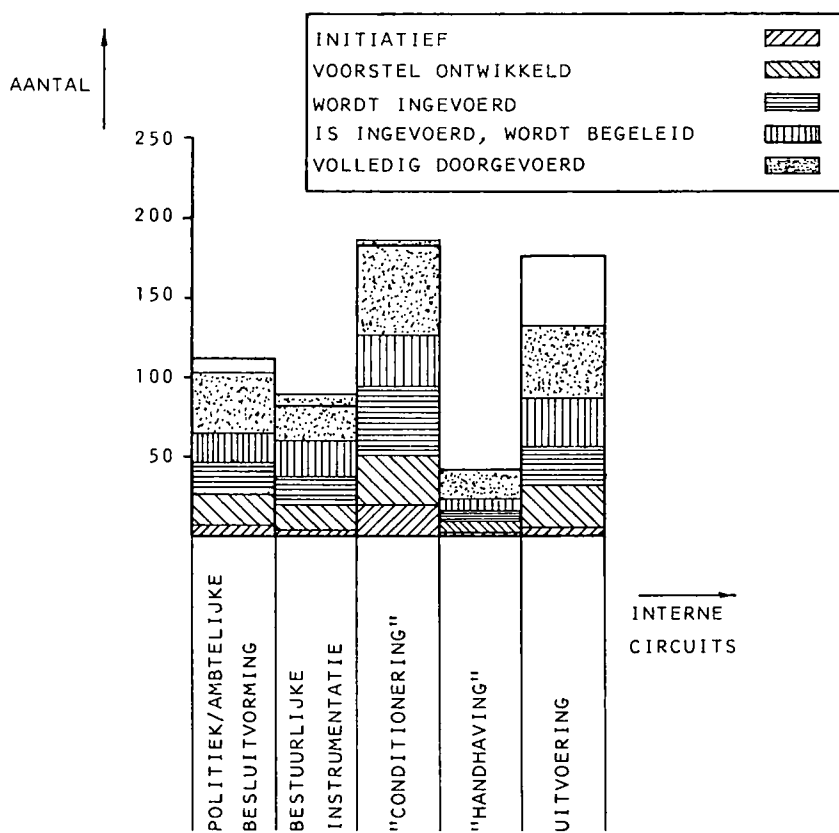
GRAFIEK 12.4: WERDEN SPECIALE VERANDERINGSORGANISATIES INGESTELD BIJ EXTERN GELOKALISEERDE VERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: IN DE CONDITIONERING EN DE UITVOERING WORDEN VOOR ONGEVEER DE HELFT VAN DE VERANDERINGEN SPECIALE VERANDERINGSORGANISATIES INGESTELD.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

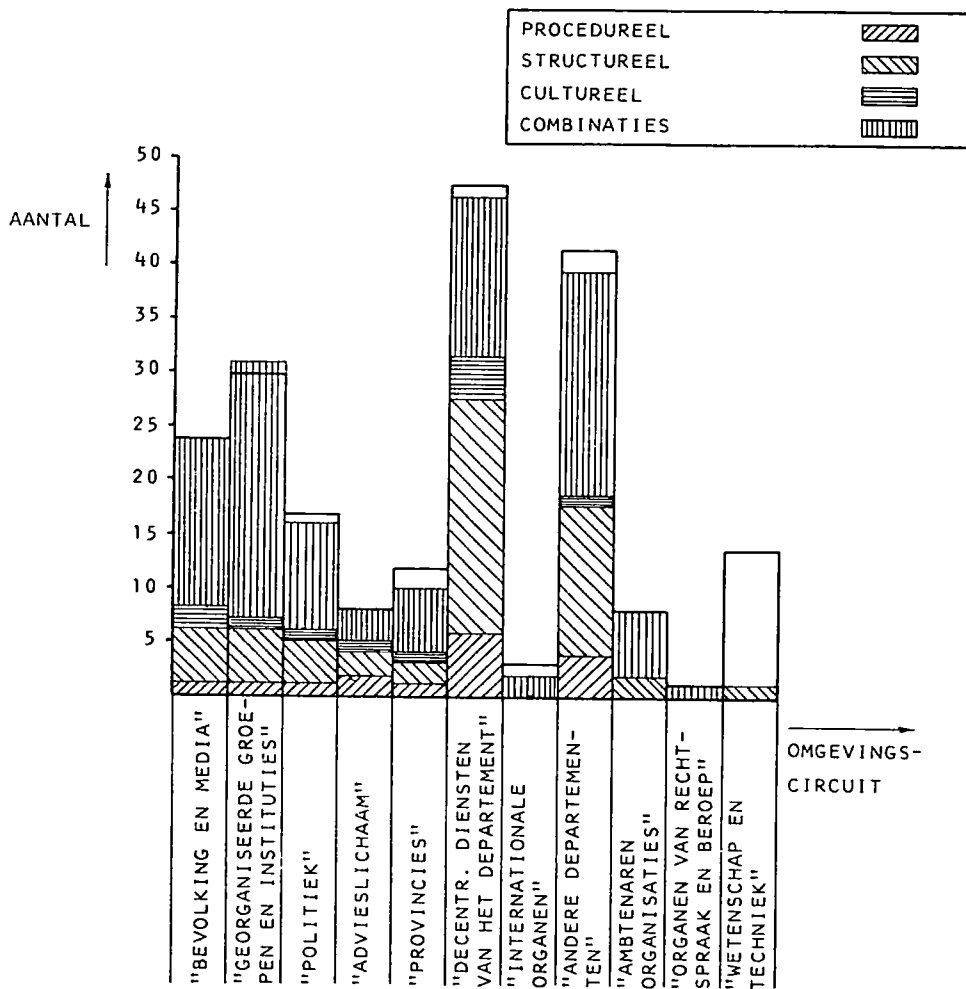
GRAFIEK 12.5: IN WELKE FASE VERKEERT HET VERANDERINGSPROCES VAN INTERN GELOKALISEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: HIER GEEN OPMERKELIJKE VERSCHILLEN.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

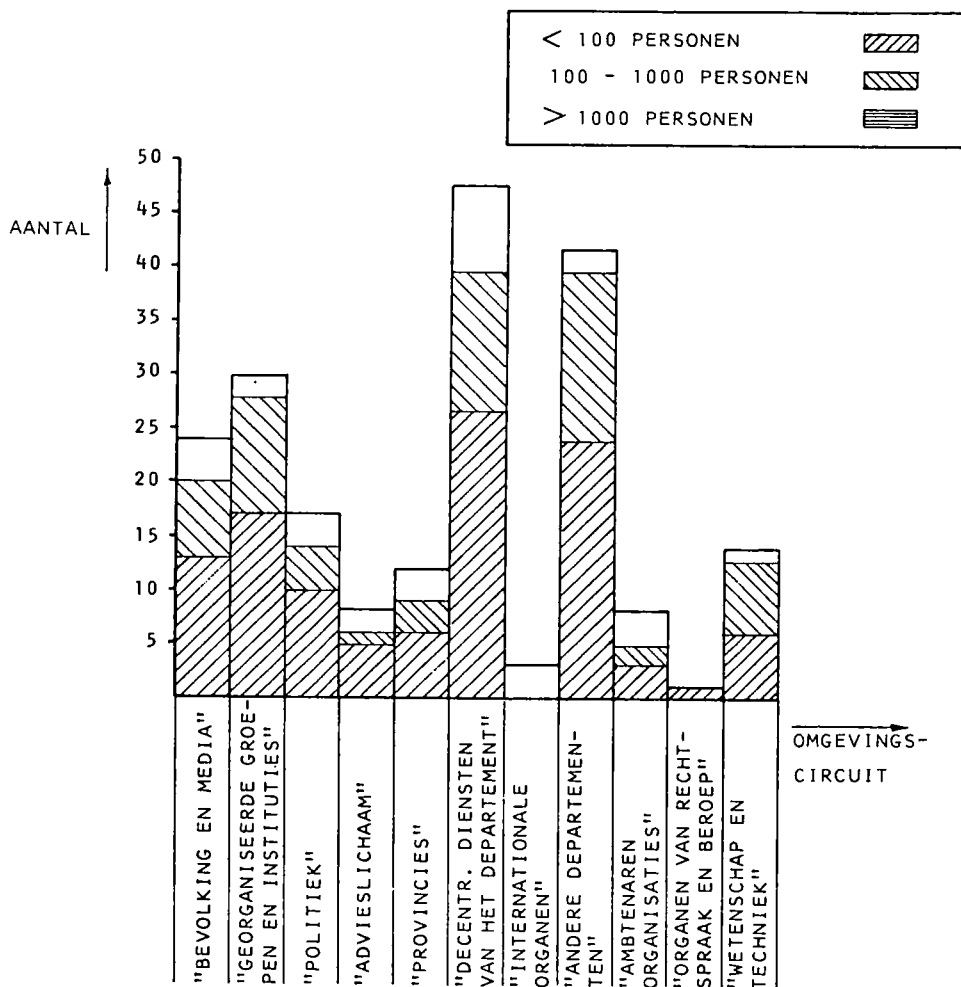
GRAFIEK 13.1: VAN WELKE AARD ZIJN ORGANISATIEVERANDERINGEN DIE TEVENS ZIJN GELOKALISEERD IN DE OMGEVING?



OPMERKINGEN: VOORNAMELIJK COMBINATIES EN STRUCTURELE VERANDERINGEN.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

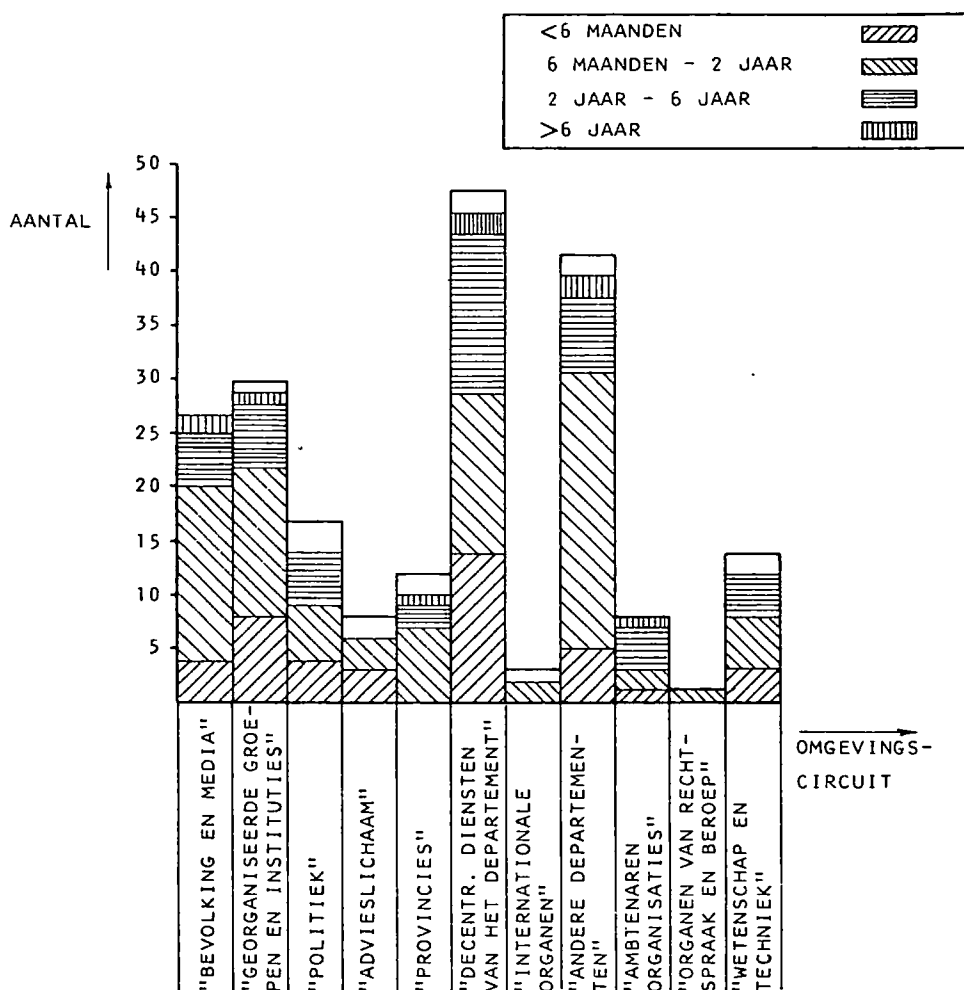
GRAFIEK 13.2: HOEVEEL PERSONEN WAREN BETROKKEN BIJ TEVENS EXTERN GELOKALISEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: DE SCORES LATEN EEN GELIJKMATIGE VERDELING ZIEN, WAARBIJ OPVALT DAT ER GEEN GROTE VERANDERINGEN MET > 1000 PERSONEN HEBBEN PLAATSGEVONDEN.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

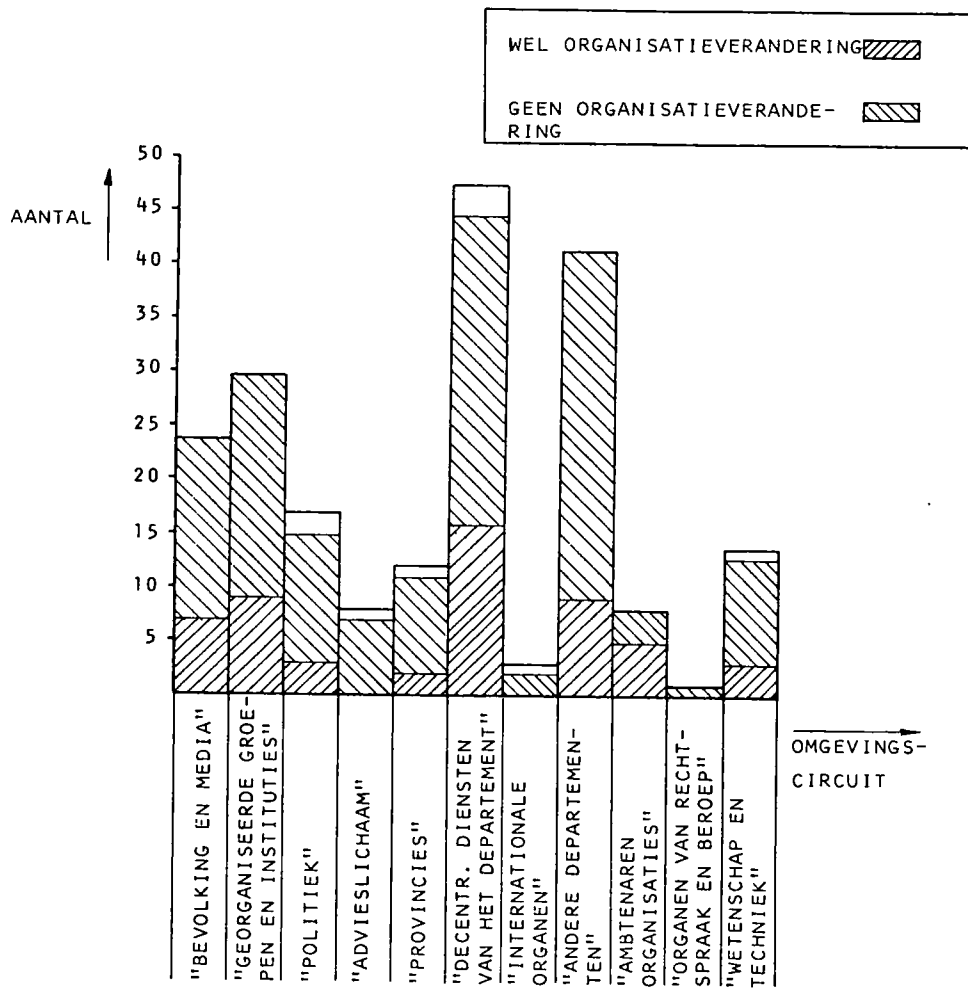
GRAFIEK 13.3: HOE LANG WAS DE DOORLOOPTIJD VAN EXTERN GELOKALISEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: OPVALLEND LANGE DOORLOOPTIJDEN BIJ DECENTRALE DIENSTEN EN ANDERE DEPARTEMENTEN. ORGANEN VAN RECHTSPRAAK EN BEROEP, INTERNATIONALE ORGANEN, ADVIESLICHAAMEN EN DE POLITIEK HEBBEN DE RELATIEF KORTSTE DOORLOOPTIJDEN.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

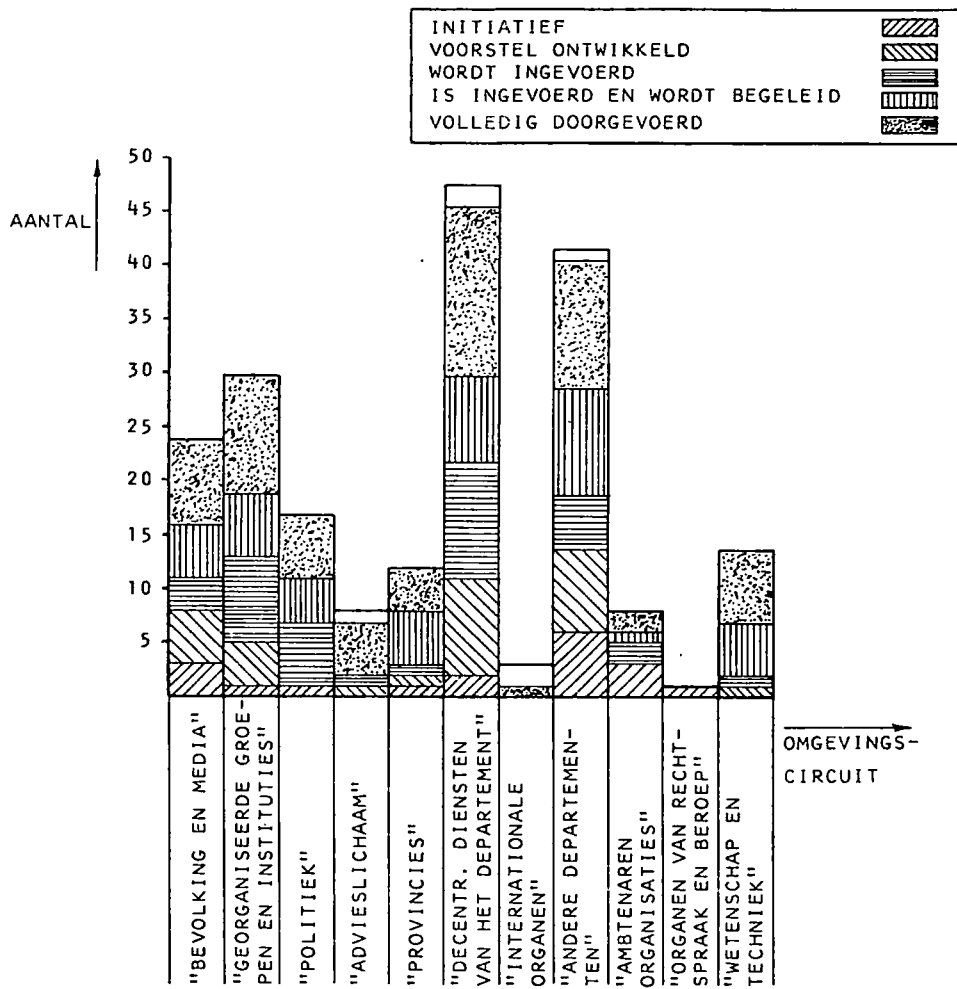
GRAFIEK 13.4: WERDEN SPECIALE VERANDERINGSORGANISATIES INGESTELD BIJ EXTERN GELOKALISEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: OPVALLEND WEINIG SPECIALE VERANDERINGSORGANISATIES.

RESULTATEN INVENTARISATIE ORGANISATIEVERANDERINGEN TOTALE RIJKSDIENST

GRAFIEK 13.5: IN WELKE FASE VERKEERT HET VERANDERINGS-PROCES VAN EXTERN GELOKALISEERDE ORGANISATIEVERANDERINGEN?



OPMERKINGEN: OOK HIER SCOORT HET POLITIEKE CIRCUIT REDELIJK HOOG.

A. Organisatie

- Vergeleken met het bedrijfsleven beschikken de departementale organisatie-afdelingen over weinig capaciteit, namelijk: gem. 1 org. medewerker op 307 ambtenaren met een spreiding tussen departementen van 1:50 tot 1:1575 (formatieplaatsen) aangezien de gemiddelde bezetting circa 86% is (met een spreiding van 54 tot 138%) en slechts de helft van deze bezetting in feite inzetbaar blijkt voor organisatiewerk, is de werkelijke capaciteit gem. circa 1 organisatiemedewerker per 550 à 600 ambtenaren.

- Het verloop van O en E-medewerkers varieert van 0 tot 23%. Werving van nieuwe medewerkers verloopt zeer moeizaam. Vaak wordt door de organisatie-afdelingen van de overheid genoemd dat het moeilijk is om kwantitatief en zeker kwalitatief voldoende blijvende mensen aan te trekken. De volgende redenen worden daarvoor genoemd:
 - . De lage inschaling van de medewerkers, vergeleken met particuliere bedrijven.
 - . Beperkt aanbod opleidingsmogelijkheden en de geringe tijd die binnen de afdeling voor begeleiding beschikbaar is.
 - . Mede door de vorige genoemde redenen een hoog aantal mutaties bij jongeren.
 - . Een wanverhouding met de mogelijkheden bij de grote gemeenten, waardoor de rijksdienst "leeggeroofd" wordt.
 - . De beeldvorming van het departement waardoor reeds een lage sollicitatiescore op advertenties plaatsvindt.

- De O + E-afdelingen kennen een aantal taken die vrijwel bij elk ministerie voorkomen en een aantal per departement verschillende taken. Niet alle departementale O + E-afdelingen leggen hun eigen werkzaamheden kwantitatief vast; de helft van de O + E-afdelingen maakt geen jaarverslag.

Vrijwel alle O + E-afdelingen werken aan automatiseringsprojecten, deze nemen tussen de 10-55% van de tijd van de afdelingen in beslag. Bij enkele ministeries is de automatisering in een afzonderlijke afdeling ondergebracht.

- De werkzaamheden van de O + E-afdelingen zijn als volgt verdeeld:

Organisatie	39%
Automatisering	38%
Administratie	7,5%
Overig	15,5%

 - . leiding;
 - . instructie;
 - . beleidsanalyse e.d.

- Betrekkelijk veel wordt deelgenomen en/of het secretariaat gevoerd ten behoeve van vooral departementale commissies.
Een deel van de tijd (tussen 10-20%) van de O + E-afdeling wordt besteed aan formatie-adviezen.

- Het overige taakbeeld verschilt sterk van het ene departement tot het andere.
Er zijn verschillen naar:
 - . de plaats van de organisatie-afdeling in de hiërarchische organisatie; verband daarmee houdt ook het niveau waarop organisatie-adviezen gegeven worden. Bij sommige ministeries is het gebruikelijk om voor reorganisaties van een bepaalde omvang of boven een bepaald rangniveau externe hulp in te roepen;
 - . een aantal ministeries hebben 1 à 4 medewerkers die zich voornamelijk in beleidsanalyse (in COBA-verband) bezighouden;
 - . bij enkele ministeries is de O + E-afdeling gedeconcentreerd en verrichten de centrale O + E-afdelingen (coördinatie en staf) werkzaamheden ten behoeve van de gedeconcentreerde O + E-afdelingen;
 - . de medewerkers van een aantal O + E-afdelingen verzorgen in- en externe opleidingen.

- De taken van de O + E-afdelingen strekken zich veelal niet uit tot:
 - . problemen van de top van het departement;
 - . de verhouding tussen directoraten binnen een departement;
 - . interdepartementale coördinatie-problemen;
 - . de relatie tussen het departement en omgeving van het departement, als lagere overheden, belangengroeperingen e.d.

- De opleiding van de O + E-medewerkers wordt verzorgd op 3 manieren.
 - . Intern, binnen het eigen departement, veelal in de vorm van individuele begeleiding, "meelopen in opdrachten e.d."
 - . Binnen de rijksoverheid, bij de ROI.
 - . Extern, bij SIOO en andere opleidingen.

De tijd besteed aan opleidingen bij de O + E-afdeling varieert sterk. Het percentage medewerkers dat in 1979 een opleiding volgde varieert van 0 tot 83% met een totaal gemiddelde van 50%. Gemiddeld wordt er door deze mensen 18 dagen aan opleiding besteed. Van de totale capaciteit in mandagen wordt 3% aan opleidingen besteed; met een variatie van 0 - 10% voor de O + E-afdelingen.

- Het opleidingsniveau van de medewerkers van O + E-afdelingen ziet er als volgt uit:

MO/VWO opleiding	48%
HBO opleiding	22%
Universitaire opleiding	30%

- Het ziekteverzuim varieert sterk:
Van 1,5% tot 24,5% met een gemiddelde van 10%. Voor niet industriële beroepen is dit een niet afwijkend gemiddelde (iets aan de hoge kant).

B. Personeel

- Vergeleken met het bedrijfsleven (gem. 1 personeelswerker en 1 personeelsadministrateur op 200 à 250 personeelsleden) beschikken de personeelsafdelingen van de departementen over ruim voldoende capaciteit. Op circa 45 ambtenaren is circa 1 personeelsmedewerker in de formatie aanwezig. De spreiding hierin is 1:6 Def., 1:36 bij V en W tot 1:89 bij Justitie. De gemiddelde bezetting van de formatie is circa 84%, van formatiespreiding 77% - 106% en het verloop van P-medewerkers varieert van 2 - 20%.

- De verhouding personeelswerkers en personeelsadministrateurs is vergelijkender wijze normaal te noemen.

Gemiddeld zijn er 43% personeelswerkers met een spreiding tussen de departementen van 24 - 72%.

Deze personeelswerkers verrichten - volgens eigen opgave - de volgende taken:

	(in % tijdsbeslag)	
. administratie en beheer	16% - 50%	gem: 40%
. werving en selectie	2% - 25%	gem: 15%
. personeelsbegeleiding	0% - 30%	gem: 10%
. functie/formatiewerken	3% - 15%	gem: 10%
. rechtspositie	0% - 16%	gem: 7%
. beleidsvorming	0% - 17%	gem: 9%
. opleidingen	0% - 14%	gem: 6%

De percentages zijn indicatief, aangezien de begrippen (voor deze studie) niet operationeel gedefinieerd zijn doch door de afdelingen zelf aangegeven. De werkzaamheden zijn derhalve niet direct onderling vergelijkbaar. Desalniettemin komen uit de beantwoording van de vragen duidelijke verschillen van taakopvatting en van beleidskeuzen ten aanzien van de belangrijkste werkgebieden naar voren.

- Niet geheel verklaarbaar zijn de verschillen in aantallen administratief personeel in verhouding tot het aantal medewerkers van het departement. Bij een gemiddelde van 1 op 69 medewerkers ziet men extremen van 1:187 tot 1:52 medewerkers.

Decentralisatie van administratieve taken, de mate van automatisering en het onderbrengen van administratieve taken bij andere departementsonderdelen kunnen daarvan de oorzaak zijn.

- De gebruikte apparatuur en de aard van de door de personeelsadministratie te verzamelen gegevens verschilt sterk. Er is een discussie gaande over de wenselijkheid van het instellen van personeelsadministratiesystemen die voor elkaar toegankelijk zijn.

- Wat betreft de werving en selectie, wordt door de meeste personeelsafdelingen als expliciet beleid de voorkeur uitgesproken voor het vervullen van vacatures door intern personeel. Dit vindt vooral weerslag op de procedure: vaak wordt een positie eerst intern vacant gesteld; slechts bij gebleken onmogelijkheid om de vacature op deze wijze te vervullen wordt overgegaan tot externe vacantstelling.

- Bij enkele afdelingen wordt in de aanvang reeds een externe vacantstelling gesteld, indien men intern geen geschikte kandidaten verwacht. Deze beleidskeuze heeft positieve en negatieve kanten in de zin van verstarring en mogelijke "inteelt".
- De rol van de personeelsafdeling bij het selectieproces varieert van vrijwel overheersend - via vóórselectie van de kandidaten - tot begeleiding van de zelfselecterende afdeling. Duidelijk komt naar voren dat meer dan voorheen de nadruk komt te liggen op inspraak-mogelijkheden voor minstens de lijnchef, en soms ook de andere medewerkers.
- Door slechts enkele departementen wordt ook aandacht gegeven aan emancipatiebeleid en deeltijdbanen.
- Bij "personeelsbegeleiding" zien we grote verschillen tussen de departementen. Door sommige departementen wordt personeelsbegeleiding genoemd als "nog te ontwikkelen"; door andere departementen wordt het beschouwd als onderdeel van het normale personeelswerk. In het verlengde hiervan publiceren sommige departementen een sociaal jaarverslag; veel departementen hebben echter noch een sociaal jaarverslag noch een jaarverslag van de personeelsafdeling.
- De interne organisatie van de departementen laten nogal wat verschillen zien. De meeste personeelsafdelingen zijn verdeeld in (veel) kleine onderafdelingen en bureaus, voornamelijk volgens taakgerichte onderscheidingen. Een aantal grotere departementen hebben gedeconcentreerde personeelsafdelingen.
- Het beeld van de vooropleiding van de personeelswerkers (dus zónder de administratieve krachten) is als volgt:

MO/VWO	0% - 15%	gem.: 8%
MBO	0% - 32%	gem.: 14%
HBO	15% - 77%	gem.: 77%
Universiteit	0% - 15%	gem.: 8%.
- Hoewel dit beeld gekwalificeerd zou kunnen worden door rekening te houden met de intern gevolgde personeelsopleidingen, vallen desalniettemin de grote verschillen per departement op. Het voeren van een immaterieel personeelsbeleid is slechts mogelijk binnen de randvoorwaarden van voldoende gekwalificeerde personeelswerkers die aan de vormgeving en uitvoering van een dergelijk beleid in de werkelijkheid gestalte kunnen geven. Het is duidelijk dat sommige departementen hiertoe beter geëquipeerd zijn dan andere. Enige intrinsieke relatie met de inhoud van het werk van het departement valt niet te leggen; men moet aannemen dat de verschillen uitsluitend berusten op verschillen in historische ontwikkeling.
- Niet alle afdelingen hebben een overzicht van hoeveel van de eigen medewerkers opleidingen volgden en hoeveel tijd daaraan besteed werd. Van de overige personeelsafdelingen varieert het percentage medewerkers dat een opleiding in 1979 volgde van 8 tot 57%; met een gemiddelde van 26%. Deze opleidingen namen tussen de 2 en 17 dagen per jaar; met een gemiddelde van 6 dagen.

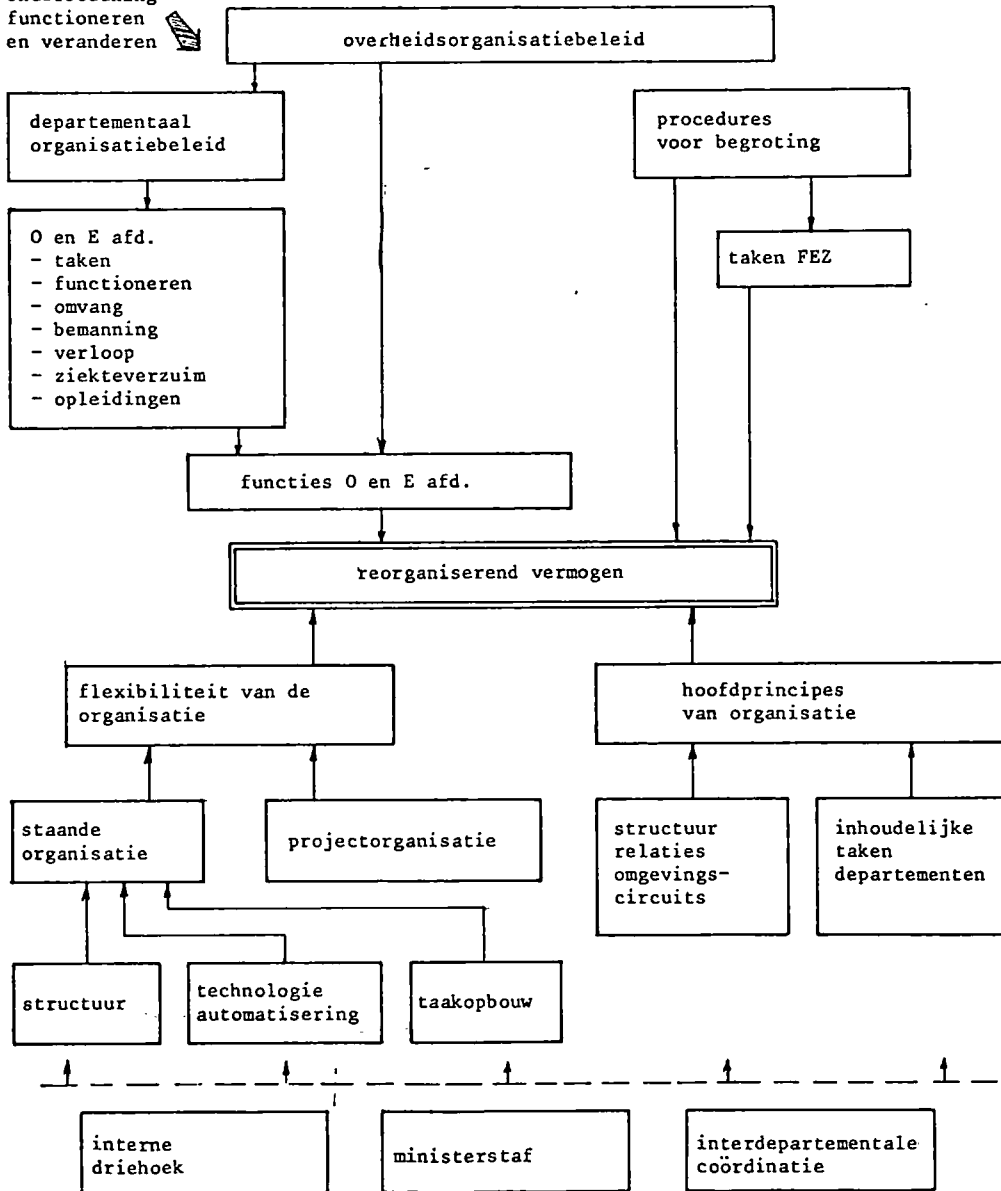
- Enig verband is aanwezig met het aantal personeelswerkers per 1.000 medewerkers: een hoger aantal werkers laat namelijk ook meer ruimte voor tijd besteed aan opleiding. Dit maakt het beeld voor de slechter geëquipeerde afdelingen extra somber: deze afdelingen zijn niet alleen relatief kwantitatief onderbezet, doch besteden ook minder tijd aan de kwantitatieve groei van de medewerkers.

C. Instrumenten

- Planning van politieke prioriteiten en van de daarop te baseren ambtelijke voorbereidingen en de daarmee verband houdende formatie en begroting is zeer weinig ontwikkeld. (In één der departementen is wél een afdeling "voortgangscontrole politieke activiteiten").
- De doorlooptijden voor de beleidsontwikkeling, wetgeving en aanpassingen van het bestuurlijk instrumentarium worden mede daardoor onaanvaardbaar lang.
- Voor de beleidsontwikkeling en voorbereiding wetgeving is weinig deskundige capaciteit aanwezig. Er bestaan geen opleidingen voor "wetgevingsjuristen". In de ambtelijke praktijk moeten deze deskundigheden door praktijkoverdracht gevormd worden.
In het "gesloten" bestuursmodel betekent dat tevens dat de gevolgde beleidsvormingsprocedures zelden kritisch worden geëvalueerd omdat mogelijke beleidsalternatieven weinig of eerst achteraf worden onderworpen aan openbare discussie.
- Er bestaan allerlei verschillen tussen de formele formaties op papier (de basis voor begrotingstoewijzingen) en de werkelijke personeelsbezetting.
Noodzakelijk geachte organisatieveranderingen vinden niet of met grote vertraging plaats als gevolg van de formeel te volgen formatie- en begrotingsprocedure.
- De controle van de kant van Financiën is ruim, grootschalig en betreft in feite "toetsing van beleid". Autonome groei die incrementeel plaatsvindt blijft ongemoeid. De ingang van de formatiebeheersing is daarentegen gericht op functies en gelijke beloningen naar dezelfde functie-zwaarte.
Qua beheersing is dit detaillistisch en centralistisch. Voor het gebied waarin de groei in feite plaatsvindt ontbreekt een beheersingsinstrument.
Benutting van "onderuitputting", de "ombuigingen" en de suppletoire begrotingen zijn niet of nauwelijks gespecificeerd, betreffen aanzienlijke overheidsuitgaven en onttrekken zich aan de politieke controle.

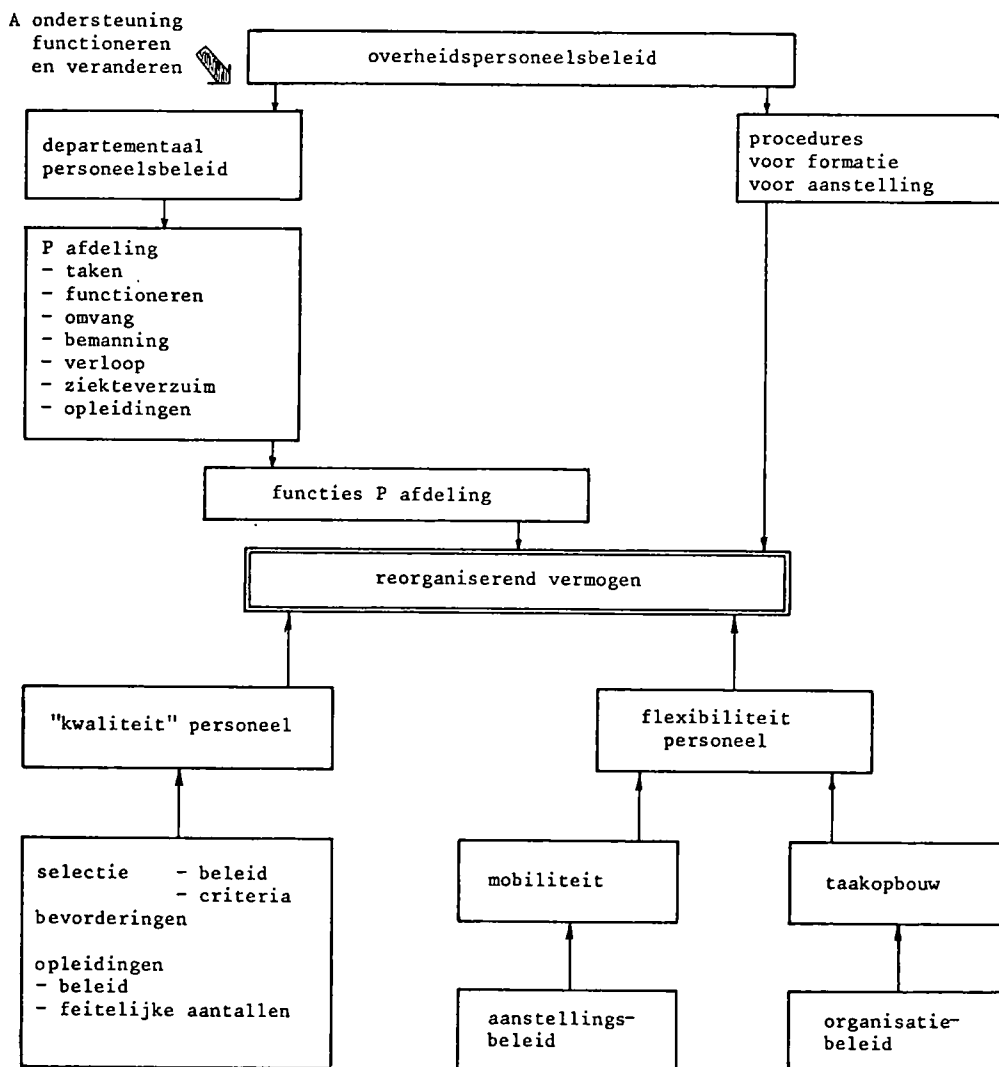
RELATIESCHEMA ORGANISATIE, INFORMATIE

A ondersteuning
functioneren
en veranderen



B kenmerken
rijksdienst

RELATIESCHEMA PERSONEEL



B kenmerken
rijksdienst

CHR	WORKSHOPS	S C O R E S								t o t a a l	
	FACTOREN REORGANISEREND VERMOGEN	P		O = E		FEZ		KRUIS			
		①	②	①	②	①	②	①	②	①	②
1	Rechtspositie	1	6	0	0	-	4	2	7	3	17
2.	Werkklimaat	1	8	3	1	-	2	2	4	6	15
3.	Pers.-formatie/procedures	3	6	1	13	2	4	5	8	11	31
4.	Capaciteit O+E, P	3	9	-	2	2	5	3	6	8	22
5.	Externe relaties	-	1	-	-	-	-	0	0	-	1
6.	Hiërarchie	2	8	-	6	-	-	2	4	4	18
7.	Planning + info	2	2	1	4	-	-	1	3	4	9
8.	Begrotings ruimte/procedure	2	4	-	3	-	3	2	3	4	13
9.	Politiek/wetgeving	-	-	2	2	-	2	1	9	3	13
10.	Inspraak/participatie	3	-	-	2	-	2	-	12	3	16
11.	Deelbelangen	-	2	6	6	4	2	2	4	12	14
		17	46	13	39	8	24	20	60	58	169
	Aanta. deelnemers	17		13		8		20		58	
	Betekenis: ① = hoogste prioriteit ② = lagere prioriteit										

Suggesties uit workshops met
hoofden organisatie (O+E)

MACHT

- doorbreking macht door project te starten "burgergerichte dienstverlening" in plaats van aspectgerichte dienstverlening
- aan memories van toelichting op de Rijksbegrotingen een organisatie-paragraaf toevoegen
- via operationeel gerichte doelstellingsanalyse de macht van de eenheden (mensen?) verduidelijken c.q. "open maken"
- werken met machtsdoorbrekende structuren en procedures intern (projectorg.) en extern (openheid organisatie)
- komende regeringsperiode van "organisatie Rijksdienst" een politiek item maken uitgewerkt in regeringsprogramma
- verhogen van externe politieke impulsen.

PERSONEELSFUNCTIES

- directie formatiezaken opheffen (beheersing alleen via geld)
- veranderen personeelselectie + opleidingen
- bij het promotiebeleid met managementkwaliteiten rekening houden
- vergroten kwaliteit P-afdelingen
- systematischer roulatie van personeel tussen de departementen
- evenwichtiger personeelsopbouw (beleidsuitvoerings - leeftijd-opbouw - kwaliteit)
- stimuleren van "job-rotation" ook van en naar "buiten"
- ontwikkelen van de organisatiefunctie in de onderdelen
- ontwikkelen (inter-departementaal) mutatiebeleid
- vorming
- creëer opleiding voor ambtenaren zoals in Engeland en Frankrijk
- rangniveaus organisatie adviseurs verhogen
- sterkere mobiliteit van leidinggevenden
- vergroten van de management capaciteiten
- formatiebeleid aanpassen aan de huidige eisen
- aanpassen van het promotiebeleid
- personeelsformatieprocedure ingrijpend vereenvoudigen; "totaal" personeelsformaties globaal per departement?

BEHEERSING

- loonsom per beleidsgebied
- per begrotingsjaar 5% posterioriteiten en prioriteiten verplicht stellen
- binnen bepaalde financiële budgetten formatiegoedkeuring achteraf
- invloed beheersing tot reorganiserend vermogen is groot (met betrekking tot houding, P-functies en structuur) kies daar dus de ingang
- centraal beheerssysteem van overheidstaken
- minder beheersen via regels, meer via doel stellen en budgetten geven

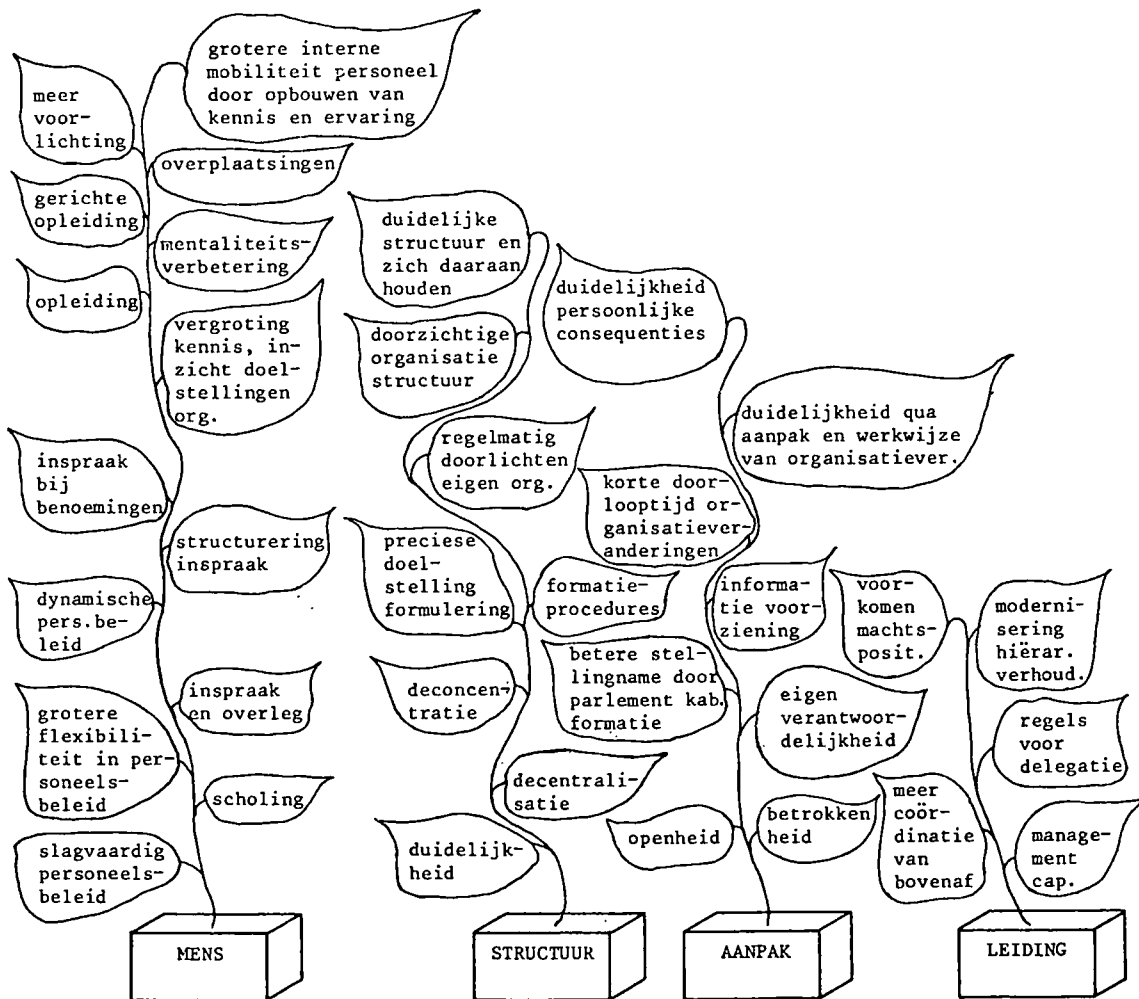
STRUCTUUR

- uitvoering en beleid gelijk waarderen
- bij elke begroting de minister ook zijn management development activiteiten laten verantwoorden
- globale input/output methoden ontwikkelen
- organisatieveranderingsprocessen via goede plansystemen plannen (tijd, acties, deskundigheid)
- betrouwbare informatievoorziening
- infosystemen
- creëren noodzakelijk aantal geledingen

HOUDING

- mentaliteitsveranderingen via vorming en opleiding
- bestuurlijke vorming
- civil service
- het bevorderen van een innoverende cultuur in de organisatie
- sleutelfiguren per 3 jaar vacant stellen
- vorming en opleiding richten op het leren omgaan met onzekerheidsrisico's.

Suggesties uit workshops met
hoofden financiën (FEZ).



Suggesties uit workshops met hoofden personeel.

<ul style="list-style-type: none"> - (in) overzichtelijkheid organisaties bewerkstelligen - vereenvoudiging organisaties; lange lijnen vermijden - mobiliteit bevorderen (niet opsluiten in organisatie) - geen gedetailleerde formaties - flexibele procedures - decentralisatie - duidelijke procedures bij veranderingen (wie, wat, hoe en waarom) - grotere zelfstandigheid van de onderdelen - verduidelijken van relatie beleid/management - minder strakke indeling in functies - verkleinen van de organisatie - rechtspositie ambtenaren wijzigen 	<ul style="list-style-type: none"> - eigen verant. woord.h. v.e. werken - promotion boards met inspraak - beslissingsproces binnen top inzichtelijk maken - positie (+ acceptatie) O + P afd. verbeteren - sterke P + O afdelingen - meer controle op gebruik van macht - druk op personen organisatiebeleid vergroten d.m.v. een "Alg. Rekenkamer" voor pers./org.beleid - decentralisatie van macht 	<ul style="list-style-type: none"> - chefskeuze mede op sociale vaardigheid - management-trainingen org. best. kundige kundige - vorming + opleid. - vaardigheid voor leidinggeven(den) (ook de laagste vergroten) - selectie leiders - verbreding ervaring - training in ambtelijke leidinggeven. - schoolonderwijs meer richten op overheidstaken - midden en lager kader meer aan bod laten komen - opleiden - opleiding - loopbaanbeleid gericht op flexibiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - vorming mentaliteitsbeïnvloeding - vorming image - opleiding/vorming - flexibele hantering procedures bijv. personeel - meer interesse top voor management - verminderen stoelvastheid ambtenaren - betere opleiding voor de rijksdienst - vergroten kennis/vaardigheid - soc./psych. training werkverbanden - T-groep training top? - vorming - echte loopbaanbegeleiding - vorming van chefs - training/management opleiding - opleiding/vorming <u>continu</u> - beleid gericht op en ruime deelname aan innovatie
STRUCTUREEL	MACHT	VAARDIGHEID	INSTELLING

Suggesties uit de workshops met
topambtenaren en politici.

Functieroulatie.

Benadering interdepartementale mobiliteit van ambtenaren.

Organisatie en management opleidingen intensiveren.

Meer mogelijkheid om in de top te wisselen, om een tijdje als libero te fungeren, parkeerfuncties op zinvol niveau.

Benoemingen hoger dan sch. 151 altijd met andere ministeries.

Kwalitatieve versterking afdeling personeel en O+A.

Versnelling mutaties in de top van de ministeries.

Mobiliteit ambtenaren.

Kwaliteit, organisatie deskundigen en managers opleiden binnen kader van een management ontwikkelingsplan.

Kwaliteit, suggestieve verbetering: meer doen aan permanente educatie, post- doctoraal opleiding enz.

Doorstroming personeel.

Aan de top een betere algemene leiding met (werkschema) libero's.

Bevordering scholing en bijscholing.

Verhogen arbeidsmotivatie/interesse (door vorming/opleiding?).

Jobrotation.

Werving/selectie verbeteren.

Opleiding/scholing.

Betere arbeidsvoorwaarden voor leidinggevend personeel.

Verbetering arbeidsmotivatie.

Politieke interesse vergroten, wisselwerking politieke beleidsbepalers/ ambtelijke top vergroten door middel van regelmatige uitwisseling denkbeelden over maatschappelijke ontwikkelingen.

Politiek gecontroleerde experimenten.

Afstemming beleid- middelen.

Toetsbaar organisatie beleid en organisatieplan koppelen aan begroting.

Open huis.

Organisatie van het beleid betrekken bij de beleidsvaststelling.

Meerjarige beleidsplanning.

Kennen van eigen mogelijkheden, geen overdreven/ondermaatse verwachtingen.

"Ambtelijke" staatssecretaris.

Duidelijk vaststellen wat de overheidstaak is ten aanzien van maatschappelijke behoeften.

Meer aandacht voor a. invloed 5e macht, b. onvermogen parlement.

Aparte ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rijksdienst.

Effectiviteitsanalyses, kosten - baten analyses.

Werkoverleg stimuleren.

Mobiliteitsbevordering.

Delegatie Binnenlandse Zaken aan ministeries met betrekking tot formaties (kwalitatief).

Beleid (meer) ter discussie stellen.

Verbetering coördinatie.

Informatie structuren.

Decentralisatie formatiebeleid.

Mobiliteit tussen rijksdiensten vergroten.

Verkokering tegengaan, projectmanagement meer als systeem invoeren.

Flexibiliteit tussen ministeries vergroten.

Decentralisatie.

Scheppen van capaciteit voor tijd, structuren.

Expliceren van bindende elementen.

Bevoegdheden verruimen.

Permanente gemengde ambtenaren -niet ambtenaren "Commissie Organisatie Rijksdienst".

Decentralisatie formatie beleid.

Meer projectorganisatie onder politieke leiding.

Per departement invoering directie uitsluitend voor organisatie en interdepartementaal overleg.

Delegatie en decentralisatie.

Ambtenaren rechtspositioneel onderbrengen in één "pool".

Projectmatig werken vanuit matrixorganisaties.

Een ruimere mate van delegatie van beslissingen.

Betere afstemming verticaliteit/horizontaliteit in organisatie.

Niet meer geloven dat rijksdienst een eenheid is.

Procedures verkorten (lijn/tijd).

Versterking positie O/P bij ministeries.

Prestatiebegrotingen.

Stringente budgettering en budgetbewaking.

Instrumenten: men switcht personeel, meer vorming en training, meer projectorganisatie.

Algemene spelregels voor reorganisatie met betrekking tot onderzoek, inspraak, en besluitvorming.

Beleidsplanning en evaluatie activiteiten.

(Voorlopig) geen energie meer verspillen aan R.V.

Rapport-Vonhoff verplichte lectuur 225 kamerleden.

Wijziging procedures, formatie (commissie).

Meer aandacht voor "open"-overleg.

Inzicht geven in "vermogen" rijksdienst.

Geef op langer zicht de middelen.

Betere afspraken (convenanten) met lagere overheden. Hierbij afzien van uniformiteit.

Kosten en baten per organisatie project begroten en nacalculeren.

Consequenties trekken uit uitkomsten presatiebegroting.

Verhogen kwaliteit adviesbureaus.

Mogelijkheden van experimenten verruimen.

Interviews

Afgezien van regelmatige ontmoetingen met departementale hoofden Organisatie, Personeel en Comptabiliteit onder andere in werkbijeenkomsten en workshops, werden de volgende personen in het kader van dit onderzoek persoonlijk geïnterviewd:

- Prof.mr. J.F. Glastra van Loon, hoogleraar rechtsfilosofie te Amsterdam en lid der Eerste Kamer.
- F.G. Kordes, directeur overheidsorganisatie en -automatisering bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Prof.mr. A.F. Leemans, hoogleraar bestuurskunde te Amsterdam.
- Drs. Th.A.J. Meys, Directeur-Generaal voor de Rijksbegroting.
- Ir. Th. Quené, voorzitter W.R.R.
- Mr. A.A.M.F. Staatsen, plv. Directeur-Generaal voor de Milieuhygiëne.
- Mr. H. Statema, Directeur-Generaal voor het overheidspersoneelsbeleid.
- Drs. E. van Thijn, lid der Tweede Kamer.
- Prof.mr. R.J. in 't Veld, hoogleraar bestuurskunde te Nijmegen.

Uittreksel uit geraadpleegde literatuur

Interne rapporten, handboeken, lezingen e.d. zijn wel bestudeerd doch niet opgenomen in deze lijst.

<u>Auteur(s)</u>	<u>Titel</u>
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst	Rapporten no. 1 en 2 Staatsuitgeverij oktober 1979/mei 1980
Boorsma, P.B.	Naar de versoberingsstaat, Openbare Uitgaven 12/1980/1
Doel, H. van den	Democratie en Welvaart, Samsom 1978, pag. 188-194
Hoed, P. den	Visies op besturing in de verzorgings- staat: eenheid en verscheidenheid Beleid en maatschappij 1979/11 pag. 319 e.v.
Hoogerwerf, A. (red.)	Overheidsbeleid Samsom, Alphen aan den Rijn 1978
Idenburg, Ph.A.	De verzorgingsstaat, bestuurlijk een chaos? Beleid en maatschappij 1979/11 pag. 310 e.v.
Kastelein, J.	Management in overheidsdienst IBW
Leemans, A.F.	The management of change in government 1976, pag. 1-62
Peper, A. en Welters, L.	Spreiding van beleid: over decentralisatie van welzijnsbeleid (Meppel 1980)
Putten, J. van	Haagse machten, Staatsuitgeverij, Den Haag 1980
Rosenthal, U.	Discussie over beleidsonderzoek maatschap- pelijke, ambtelijke en politieke effecti- viteit Beleid en maatschappij 1979/11 pag. 336 e.v.

<u>Auteur(s)</u>	<u>Titel</u>
Rosenthal, U.; van Schendelen, M.P.C.M en Scholten, G.H.	Openbaar bestuur 2e druk, Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1980
Scheltema, M.	Adviseren aan de overheid, raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen. WRR 1978, pag. 328 e.v.
Thomassen, J.	Burgers in twee gedaanten. Beleid en maatschappij 1979/2 pag. 38-51
Toonen, T.A.J.	Publieke organisatie en complexiteit Bestuurswetenschappen sept./okt. 1979/5
Tweede kamer der Staten Generaal	Rapport inzake de ministeriële interdepartementale taakverdeling en coördinatie (mitaco) Tweede kamer, zitting 1978-1979, 14649
Tweede Kamer der Staten Generaal	Nota organisatie en informatievoorziening; instrumenten van bestuur Tweede kamer, zitting 1979-1980, 15845
Wijngaarden, C. van	Het organisatie-advieswerk bij de (Rijks) overheid. Samsom, Alphen aan den Rijn 1974

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.

