

JAARBERICHT 1983

REGERINGS-COMMISSARIS

REORGANISATIE RIJKSDIENST

's-Gravenhage, oktober 1982.

*Aan de toekomstige ministers*

Binnenkort staat u waarschijnlijk als lid van het nieuwe kabinet op de trappen van Huis ten Bosch.

Ongetwijfeld begint u enthousiast aan uw ambtsperiode. Het regeerakkoord bevat allerlei afspraken en beleidsplannen. Een omvangrijk apparaat van deskundige ambtenaren zal u terzijde staan om die plannen in beleid om te zetten. Dagelijks zult u beslissingen nemen, die van grote invloed op onze samenleving zijn. Het ministerschap staat in aanzien. Een auto staat gereed om u op elk gewenst moment daarheen te voeren, waar u dat nodig acht. Besturen, zo denkt u nu, is niet alleen belangrijk, het is ook leuk.

Dat het schier onmogelijk is om beleidsplannen binnen een normale kabinetsperiode te verwezenlijken, zult u over enkele maanden ontdekken. Afspraken uit het regeerakkoord worden verschillend geïnterpreteerd of blijken door de actualiteit achterhaald. Voor iedere maatregel, die u wilt treffen, moet telkens opnieuw politieke en maatschappelijke steun worden verworven.

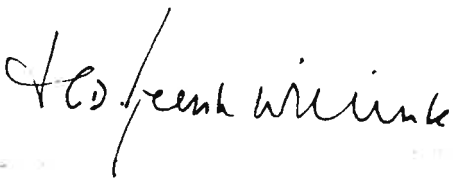
Adviesorganen nemen hun tijd. Als u daarmee al overeenstemming bereikt, blijkt dat maatschappelijke organisaties zich daaraan niet gebonden voelen. Uw fractie in de Tweede Kamer ziet u vooral als eigen bruggehoofd in het kabinet. Aan die verwachting zal u nauwelijks kunnen voldoen.

Bestaand beleid moet worden omgebogen. Dat is moeilijk. Overschrijdt uw beleidsvoornemen de grenzen van het eigen departement, dan ontstaan al gauw tijdrovende competentie-conflicten. De stapels stukken, die u donderdagavond meekrijgt voor de ministerraadsvergadering van vrijdag kunt u slechts gedeeltelijk lezen. Uw ideeën voor een gezamenlijk kabinetsbeleid blijken moeilijk te realiseren.

Natuurlijk doen zich niet altijd en bij iedere beleidsmaatregel problemen voor. Maar u zult merken, dat nu eens dit, dan weer dat mis loopt.

Willen de belangrijke beleidsbeslissingen, die u voor ogen staan, enige kans van slagen hebben, dan moet tenminste de besluitvorming van het kabinet verbeteren. Beslissingen over die verbetering zijn nu nodig. Anderen kunnen die beslissingen niet voor u nemen. Eenmaal aan het werk wordt het aanbrengen van verbeteringen bijzonder moeilijk. U zult zich, evenals de baron Munchausen aan de eigen haren uit het moeras moeten trekken.

In het laatste hoofdstuk van het Jaarbericht-1983, dat u hierbij aantreft, is een aantal van die beslissingen aangegeven. Daarmee kunt u de weg naar een betere politieke besluitvorming inslaan.



(Mr. H. D. Tjeenk Willink)

JAARBERICHT 1983  
REGERINGSCOMMISSARIS  
REORGANISATIE RIJKSDIENST

*'Een andere keer wilde ik in een moerassige streek over een water springen dat mij aanvankelijk niet zo breed voorkwam als het mij uiteindelijk bleek toen ik middenin de sprong was. Zwevend in de lucht draaide ik daarom om en keerde terug naar waar ik vandaan gekomen was om een grotere aanloop te nemen. Maar ook de tweede keer was mijn sprong nog te kort en ik viel niet ver van de andere oever tot aan mijn nek in het moeras. Hier zou ik zonder twijfel omgekomen zijn als ik mij niet door de kracht van mijn eigen arm aan mijn eigen pruik, samen met het paard dat ik stevig tussen mijn knieën knelde, er weer uit getrokken had'.*

Uit: de Merkwaaardige Reizen, Avonturen en Veldtochten van BARON MUNCHAUSEN, zoals beschreven door R. E. Raspe en anderen, Utrecht/Antwerpen 1977, pag. 43.

## INHOUD

### Inleiding

1. *Het primaat van de politiek*
  - 1.1. Algemeen
  - 1.2. Politici en ambtenaren
  - 1.3. Politieke besluitvorming moeilijk
  - 1.4. Eisen aan ambtenaren
  - 1.5. Politici eerst
2. *Ministers in de klem*
  - 2.1. Probleemstelling: twee taken, één minister
  - 2.2. Onderhandelen op vier fronten
  - 2.3. Verbeteringen mogelijk
3. *Twee wegen naar verbetering*
  - 3.1. Inleiding
  - 3.2. Betere selectie
  - 3.3. Greep op overheidsactiviteiten
  - 3.4. Verbetering collectieve besluitvorming
  - 3.5. Parlement en ministers
4. *Verbeteringen in praktijk gebracht*
  - 4.1. Interdepartementale veranderingsoperaties
  - 4.2. Opedane ervaringen
  - 4.3. Het project reorganisatie rijksdienst
  - 4.4. Conclusies voor de reorganisatie van de rijksdienst
5. *De baron Munchausen gered?*
  - 5.1. Beslissingen nodig
  - 5.2. Werkwijze ministerraad
    - 5.2.1. Actieprogramma
    - 5.2.2. Hoofdbeleidsgebieden
    - 5.2.3. Individuele ministers
    - 5.2.4. Leden van de ministerraad
  - 5.3. Projectministers
  - 5.4. Externe adviesorganen
  - 5.5. Algemene bestuursdienst

### Bijlagen

1. Enkele interdepartementale veranderingsoperaties
2. Overzicht van enkele publicaties
3. Instellingsbesluit en taak regeringscommissaris
4. Instellingsbesluit begeleidingscollege
5. Secretariaat regeringscommissaris

## INLEIDING

De problematiek van organisatie en functioneren van de rijksdienst is veelkleurig. Steeds kan vanuit een andere invalshoek naar de rijksdienst worden gekeken.

Het aantal aanbevelingen voor verbeteringen stapelt zich op. Eén antwoord op de problemen van organisatie en functioneren van de rijksdienst bestaat niet. Eén totale veranderingsstrategie is tevoren niet te ontwikkelen. Ook met organisatorische maatregelen of de benoeming van een regeringscommissaris is de invoering van verbeteringen niet gegarandeerd. Duidelijke standpuntbepalingen en duidelijke stappen van diegenen, die met het project reorganisatie rijksdienst zijn belast, zijn daarom nodig. Dit Jaarbericht-1983 van de regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst bevat zijn standpunt over de noodzaak van verbetering van de politieke besluitvorming en de beslissingen, die daartoe nú binnen het project reorganisatie rijksdienst genomen kunnen worden.

Het is de taak van de regeringscommissaris om een breed draagvlak voor de reorganisatie van de rijksdienst op te bouwen en in stand te houden. Bij dat reorganisatieproces moeten velen worden betrokken. Het openbaar bestuur is een zaak, die iedereen aangaat. Een jaarlijkse rapportage van de regeringscommissaris vormt één van de middelen om die betrokkenheid mogelijk te maken.

Het is ook de taak van de regeringscommissaris de projectminister voor de reorganisatie van de rijksdienst 'los van de staande organisatie te adviseren inzake alle vraagstukken betreffende het project reorganisatie rijksdienst'. De projectminister moet 'over een breed front een reorganisatieproces binnen de rijksdienst op gang brengen, uitgaande van de adviezen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Het Jaarbericht-1983 geeft een basis voor het werkprogramma van de nieuwe projectminister. Dat werkprogramma met duidelijke prioriteiten en termijnen voor de voorbereiding en uitvoering van reorganisatievoorstellen moet spoedig na het optreden van het nieuwe kabinet worden vastgesteld.

## 1.1. Algemeen

In het overheidsbestuur geldt het primaat van de politiek. In ons staatsrecht wil dat zeggen, dat met name parlement en ministers zich bezighouden met de belangrijkste maatschappelijke problemen en dat parlement en ministers daadwerkelijk greep kunnen hebben op de taken, die door de overheid worden verricht of moeten worden verricht. Zij ontleen hun bevoegdheid direct of indirect aan de kiezers en verlenen zo democratische legitimiteit aan genomen beslissingen.

De nadruk op parlement en ministers is de invulling, die in ons land gegeven is aan het primaat van de politiek. Dat primaat moet nu echter gerealiseerd worden onder heel andere en meer complexe omstandigheden dan ruim honderd jaar geleden, toen ons staatsrecht werd gevormd.

Dat het primaat van de politiek een noodzakelijke voorwaarde is voor democratische legitimering van het beleid, is nagenoeg onomstreden. De staatsrechtelijke invulling van dat primaat staat echter sinds de jaren zestig ter discussie. Aan de ene kant is er de klacht, dat parlement en ministers hun primaat niet echt waar (kunnen) maken. De discussies over het parlement als 'lam of leeuw' en het ambtelijk apparaat als 'vierde macht' zijn daar een uiting van. Aan de andere kant worden er naast parlement en ministers ook andere vormen voor democratische legitimering van het beleid mogelijk en noodzakelijk geacht. Aan de daarmee samenhangende vraagstukken wordt op verschillende plaatsen aandacht besteed. De Staatscommissie van Advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming heeft tot taak 'de regering te adviseren over de vraag op welke wijze de invloed van de kiezers op de beleidsvorming vergroot zou kunnen worden'.

De in 1981 ingestelde Commissie Wetgevingsvraagstukken beziet de mogelijkheden tot verbetering in het gebruik van verschillende vormen van regelgeving tegen de achtergrond 'van een tamelijk algemeen gevoelen, dat de democratisch-rechtsstatelijke grondslag van veel regelgeving beneden de maat blijft'.

Het project reorganisatie rijksdienst moet eraan bijdragen, dat waar parlement en ministers een rol spelen, hun primaat ook kan worden waargemaakt.

## 1.2. Politici en ambtenaren

De reorganisatie van de rijksdienst is een zaak voor en politici en ambtenaren. In de twaalf jaren, die sinds de instelling van de Commissie Inter-

departementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen) zijn verstreken, is het besef gegroeid, dat de problemen van de rijksdienst geen problemen zijn, die alleen door ambtenaren zijn veroorzaakt en dan ook maar door henzelf moeten worden opgelost. De aanbevelingen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) zijn dan ook niet alleen gericht op de organisatie en het functioneren van de departementen, maar vooral op verbetering van de besluitvorming door ministers en ministerraad. Verbeteringen in die besluitvorming zijn noodzakelijk om een kabinet, dat een beleid wil voeren, ook in staat te stellen dat beleid binnen redelijke tijd te realiseren.

## 1.3. Politieke besluitvorming moeilijk

Politieke besluitvorming is moeilijk:

- Politici, parlement en ministers, moeten zich met van alles, rijp en groen, bezighouden. Ten dele is dit het gevolg van de hogere eisen, die in een hoog ontwikkelde samenleving aan de overheid worden gesteld.
- Bovendien worden verwachtingen, die bij de burgers leven veel minder dan vroeger door maatschappelijke organisaties tegen elkaar afgewogen. Vele problemen worden rechtstreeks bij de overheid gedeponeerd. Onderling tegenstrijdige eisen worden pas op politiek niveau met elkaar geconfronteerd.
- Politieke partijen hebben daarop in de praktijk geen samenhangend antwoord. De politieke cultuur laat hen nauwelijks toe te zeggen: 'dit probleem wordt wel onderkend, maar vooralsnog hebben wij er geen inhoudelijk antwoord op', of: 'wij vinden het geen taak voor de centrale overheid dit probleem op te lossen'. Dit leidt ertoe dat maatschappelijke problemen en hun mogelijke oplossingen worden verschoven naar de regering, ministers en ambtenaren.
- Ministers vinden het moeilijk om de omvang van een maatschappelijk probleem, waarmee ze worden geconfronteerd en de samenhang van dat probleem met andere problemen te doorzien. Aan het geven van inhoudelijke richtlijnen voor de oplossing ervan komen ze niet toe. Het maken van keuzen is voor hen riskant, omdat ze dan moeten arbitrereren tussen tegenstrijdige belangen, waarvan ze ook de politieke vertegenwoordigers (willen) zijn. De kans op fouten maken is groot. Ministers hebben daarom de neiging zowel de begrenzing van het maatschappelijke probleem als de mogelijke oplossing ervan, door te schuiven naar deskundigen, meestal hun ambtenaren.

- Ambtenaren mogen het probleem niet op eigen initiatief naar anderen doorschuiven. De ambtelijke cultuur laat ook nauwelijks toe te zeggen: 'hetgeen de minister van ons vraagt, kunnen wij niet beantwoorden'.

Soms wordt door ministers aangegeven, door wie het maatschappelijke probleem behandeld moet worden. Vaak blijft ook dat in het vage. De vraag welke van de bestaande organen het probleem moet behandelen, dreigt het probleem te worden. Omdat ambtenaren geen oplossingen mogen kiezen – daar is immers de minister voor – wordt aansluiting gezocht bij bestaand beleid, bestaande structuren en bestaande instrumenten.

Resultaat: 'meer van hetzelfde', als oplossing voor een maatschappelijk probleem, waarvan noch omvang noch samenhang met andere problemen duidelijk is. Nieuwe oplossingen worden onmogelijk.

- Tegelijkertijd moet de regering nu in bestaand beleid inbreken. Niet alleen het gebrek aan financiële ruimte dwingt daartoe. Het totaal aan overheidsactiviteiten en maatregelen maakt de instrumenten die de overheid inzet bot. Beleid kan steeds minder een kwestie van toedelen van 'meer' zijn. Beleid wordt in toenemende mate het opnieuw verdelen en keuzen maken. Vaak gaat het daarbij om onvergelykbare grootheden op uiteenlopende beleidsterreinen.

Het is onzeker, of doorbreken van bestaand beleid en daarmee verbonden posities, maatschappelijk wordt aanvaard. De regering kan die aanvaarding niet afdwingen.

- Beleid, waaraan ambtenaren jaren hebben gewerkt, moet worden omgebogen. Hoe die ombuigingen moeten worden gerealiseerd en in welk breder beleidsperspectief die ombuigingen moeten worden geplaatst, wordt aan ambtenaren overgelaten. Kabinetten falen in het tijdig maken van duidelijke politieke keuzen.

In dit vacuüm van politieke besluitvorming is de afhankelijkheid groot van *personen*, hun deskundigheden, visie en vermogen om te inspireren. Daarmee wordt het politieke klimaat overigens ook gevoelig voor hun problemen en humeuren.

#### 1.4. Eisen aan ambtenaren

Het beleid dat gevoerd moet worden stelt steeds hogere eisen aan de kwaliteit van de rijksdienst. De mogelijkheden voor uitbreiding van menskracht zijn klein. De opgave is: niet meer, toch beter. Heroverweging, deregulering, privatisering doen

een groot beroep op het aanpassingsvermogen van de rijksoverheid. De keuze is niet meer: wél of niet reorganiseren. De keuze is: gestuurd of ongestuurd reorganiseren.

De laatste jaren is van verschillende kanten een zware wissel getrokken op het aanpassingsvermogen van veel individuele ambtenaren. Voor sommigen is de grens bereikt. Interne reorganisaties verhogen vaak de druk op ambtenaren in plaats van deze te verlichten.

Een betere aanpassing van de overheidsorganisatie aan maatschappelijke ontwikkelingen is nodig. Dat stelt ook eisen aan de mensen, die in die overheidsorganisatie werken.

Zij moeten niet alleen het beleid uitdragen, maar ook de mogelijkheden hebben om maatschappelijke ontwikkelingen te signaleren en, gelet op de uitgangspunten van het kabinet, te selecteren.

Zij moeten hun oordeel kunnen en willen geven over de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de invulling van (bestaand) beleid. Zij zullen duidelijk en tijdig moeten aangeven hoe het kabinetsbeleid kan worden uitgevoerd en welke moeilijkheden daarbij te verwachten zijn. Om aan deze eisen te kunnen voldoen, is bijvoorbeeld nodig dat:

- Een beter gebruik wordt gemaakt van de informatie over maatschappelijke ontwikkelingen, waarover de overheid (bijvoorbeeld in haar buitendiensten) beschikt.
- Een duidelijker beroep wordt gedaan op de creativiteit en de eigen verantwoordelijkheid van de individuele ambtenaar.
- Ministers duidelijker hun politieke uitgangspunten en beleidsvoornemens aan het ambtelijk apparaat overbrengen.

Dit zijn enkele elementen van het zgn. 'reorganiserend vermogen' van de rijksdienst. De invulling van dat 'reorganiserend vermogen' en de onderlinge afstemming van de maatregelen, die aan dat 'reorganiserend vermogen' kunnen bijdragen, moeten nog grotendeels geschieden. Daarvoor is een visie nodig op de taak en de eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar en de spelregels, die binnen een overheidsapparaat moeten gelden.

Die visie moet in de komende kabinetsperiode door het kabinet worden ontwikkeld.

#### 1.5. Politici eerst

Directe verbeteringen in de besluitvorming door ministers en ministerraad en vergroten van het



reorganiserend vermogen van de rijksdienst zijn twee kanten van dezelfde medaille: het herstel van het primaat van de politiek. Het project reorganisatie rijksdienst dient beide kanten te omvatten. Dit Jaarbericht is gericht op de politici, op hun problemen en op de beslissingen, die zij moeten en kunnen nemen ter verbetering van hun eigen werkwijze.

Het feit, dat dit Jaarbericht verschijnt tijdens een kabinetsformatie is daaraan niet vreemd. Dan zijn beslissingen mogelijk over het functioneren van het nieuw te vormen kabinet. Maar er is een belangrijker reden. De reorganisatie van de rijksdienst moet zelf een voorbeeld zijn van de betere politieke besluitvorming, die haar doel is. In een politiek bestel, waarin het primaat van de politiek wel is aangetast, maar niet is afgezworen, moeten de politici daarvoor zelf de eerste stap zetten.

## 2. MINISTERS IN DE KLEM

### 2.1. Probleemstelling: twee taken, één minister

Een minister heeft volgens de staatsrechtelijke norm twee taken: de leiding van een departement (individuele verantwoordelijkheid) en het lidmaatschap van de ministerraad (collectieve verantwoordelijkheid). In de huidige situatie is het vrijwel ondoenlijk beide taken goed te vervullen.

In hoofdstuk 1 is geschetst hoe ministers in de praktijk de draaischijf tussen parlement en politieke partijen, maatschappij en ambtenaren zijn geworden. Op hun bord worden tegenstrijdige eisen gedeponereerd. Van hen als politici wordt een antwoord op maatschappelijke problemen verwacht. Dat antwoord zal bijna altijd een keuze inhouden.

De problemen zijn ingewikkeld. Deskundigen moeten worden ingeschakeld. Kiezen is moeilijk. Keuzen worden uitgesteld. Het tempo van besluitvorming vertraagt. Oplossingen worden pas gepresenteerd wanneer de ministers al verdwenen of de problemen weer verschoven zijn. Het leiden van departementen, grote en ingewikkelde organisaties, is geen sinecure. Met heroverweging van bestaand beleid moeten bestaande verhoudingen worden doorbroken. Voor bijna iedere beleidsbeslissing moet een minister opnieuw maatschappelijke en politieke overeenstemming zien te bereiken. De onzekerheid daarover bij de individuele ministers legt grote druk op de coalitieverhoudingen.

#### *Collegialiteit niet beloond*

Tijd en aandacht van de ministers worden volledig in beslag genomen door zijn pogingen iets van zijn 'eigen (lees: departementale) werk' waar te maken. Aan de collectieve verantwoordelijkheid komt hij nauwelijks toe. De ministerraad, waaraan hij gemiddeld 14% van zijn tijd besteedt, levert hem weinig op. De instrumenten ontbreken om de collectieve verantwoordelijkheid gestalte te geven. De hoofdlijnen van het beleid van de individuele ministers of van het kabinet als geheel komen in de ministerraad niet of nauwelijks aan de orde. Het 'loont' voor een minister dan ook zelden om in de eerste plaats een goed lid van de ministerraad, een goed collega, te zijn en zijn departementale werk ook naar buiten op de tweede plaats te stellen.

Verbetering van de collectieve besluitvorming door de ministerraad hangt daarom niet alleen af van (nieuwe) instrumenten daarvoor. Verbetering

van de collectieve besluitvorming is niet te realiseren, als daarmee niet ook de positie van de individuele minister verbetert.

Het stagneren van de politieke besluitvorming vormt een bedreiging voor de parlementaire democratie. Ministers, die een beleid willen voeren, kunnen dat niet in vier jaar uitvoeren. De relatie tussen de beleidsvoornemens van een kabinet en het feitelijk door dat kabinet gevoerde beleid, is nauwelijks meer duidelijk te maken aan de kiezers. Zij geloven steeds minder, dat parlement en ministers aan de oplossing van hun problemen kunnen bijdragen.

### 2.2. Onderhandelen op vier fronten

Iedere individuele minister moet zich bij iedere beleidsbeslissing afzonderlijk de volgende vragen stellen:

- 1 Loopt de coalitie gevaar? Zal de meerderheid van het parlement en mijn eigen partij het met mijn voorstel eens zijn?
- 2 Hoe staan de ambtenaren van mijn eigen departement er tegenover? Wat zal het oordeel zijn van de ambtenaren van andere departementen?
- 3 Welk tumult kan in de maatschappij verwacht worden? Zullen werkgevers of werknemers, adviescolleges, beroepsgroepen, actiegroepen, etc. de maatregel gaan bestrijden of juist steunen?
- 4 Zullen collega-ministers meegaan of tegen liggen? En welke motieven hebben zij daarvoor? Welke informatie krijgen zij van hun eigen ambtenaren, hun adviescolleges en van hun maatschappelijke achterban? Is er pressie vanuit hun eigen partij?

Om succesvol te zijn moet een minister voor bijna elke beleidsmaatregel de antwoorden op de hierboven gestelde vragen kennen. Dat betekent, dat hij zich permanent op de hierboven genoemde vier fronten moet bewegen: 'de' maatschappij, 'de' politiek, 'de' ambtenaren en de andere ministers. Elk van die fronten kent zijn eigen tegenstellingen en problemen. Het maatschappelijk front: de maatschappelijke organisaties en hun achterban. Het politieke front: de eigen fractie van de minister en de parlementaire meerderheid. Het ambtelijk front: de eigen ambtenaren en de ambtenaren van andere departementen. Het bewindsliedenfront: de bewindslieden van dezelfde partij en de hoofden van andere departementen.

De contacten van de minister met groeperingen op die vier fronten zijn problematisch.

De minister weet, dat de marges voor verandering smal zijn. Veel ligt vast (bijvoorbeeld in wetten) en kan niet gemakkelijk worden veranderd. Hij weet, dat zijn contacten vaak onderhandelingen zijn, maar niet zo mogen heten.

Met ambtenaren, bijvoorbeeld, onderhandelt de minister volgens de staatsrechtelijke regel nooit. Toch is dat feitelijk wel het geval, zeker als het gaat om het inbreken in bestaand beleid; dan zijn ook posities van eigen en andere departementen in het geding.

Dat de onderhandelingen geen onderhandelingen mogen heten, heeft verder tot gevolg, dat niet duidelijk is wanneer de onderhandelingen beginnen en eindigen. Vaak wordt niet duidelijk, of er al een besluit gevallen is en zo ja welk. Bovendien gaan daarna de onderhandelingen over de uitwerking van het besluit door. Mocht een minister denken, dat een geslaagd (informeel) gesprek met vertegenwoordigers van groeperingen op één front tot succesvolle besluitvorming zal leiden, dan komt hij bedrogen uit.

Vertegenwoordigers kunnen teruggedroefd worden door hun achterban. Groeperingen op de andere fronten zijn wakker geworden door berichten in de media en trekken aan de bel. Samen trekken de fronten op naar de andere ministers, omdat het onderhandelingsresultaat niet wordt aanvaard. Vertegenwoordigers van groeperingen op één front blijken ook nog op de andere fronten te opereren en brengen daar de bal opnieuw aan het rollen. Ministers blijken zelf vertegenwoordigers van een groepering op een van de fronten te zijn, enz. enz. De krant biedt dagelijks voorbeelden.

#### *Ieder ieders gevangene*

Drie aspecten in deze onderhandelingen op vier fronten verdienen een nadere kanttekening:

- Allereerst het informele karakter van de onderhandelingen. De vier fronten staan min of meer permanent met elkaar in verbinding, bijvoorbeeld via de media of door de personen van onderhandelaars. Zij vormen a.h.w. één groot circuit. Dat wordt ook veroorzaakt door de vermaatschappelijking van de politiek. Door de democratisering en de veelkleurigheid van de samenleving is het spectrum van 'het politieke' verbreed tot ver buiten politieke partijen, parlement en regering. In dit mengsel van 'het politieke' en 'de politiek' zijn alle fronten op elkaar aangesloten, maar niet via duidelijke spelregels, die door iedereen worden erkend en gerespecteerd. Dat

levert een verwevenheid op, waarin ieder ieders gevangene is.

- Ook de openbaarheid, waarin de onderhandelingen in feite plaatsvinden, verdient de aandacht. De vraag, of zonder die openbaarheid de positie van de ministers in de onderhandelingen eenvoudiger zou zijn geweest, hoeft hier niet beantwoord te worden. Wel dient gewezen te worden op de mogelijkheden met het vergaren en verschaffen van informatie de fronten in beweging te zetten of ministers te dwingen met groeperingen op een ander front in onderhandeling te treden.
- Tenslotte de maatschappelijke problemen, waarom het gaat. Elk front heeft zijn eigen vertaling van een deel van de maatschappelijke werkelijkheid. Dat deel wordt als het probleem aan de minister gepresenteerd. Wat door de burgers als klemmend probleem wordt ervaren, verdwijnt uit het zicht, opgedeeld en verknipt in deelproblemen, die passen op bestaande verhoudingen en bij bestaande instrumenten. Op wisselende vragen vanuit de maatschappij wordt hetzelfde antwoord gegeven. Door 'meer van hetzelfde' oplossingen vermindert de effectiviteit van het overheidsoptreden. Instrumenten, wetgeving bijvoorbeeld, worden bot. De discussie over hun inzet dient soms meer om de onderhandelingen op vier fronten te stroomlijnen dan om inhoudelijke beleidsresultaten te bereiken. Ministeriële twijfel of al het harde werk en de overvolle agenda nu wel bijdragen aan de oplossing van de werkelijke maatschappelijke problemen, leidt niet tot een schoonvegen van de agenda. Het is voor een minister te riskant om één van de fronten te verwaarlozen. Fronten zijn – al dan niet gezamenlijk – in staat een minister tegen zichzelf, of tegen zijn collegae uit te spelen. Het kan voor een minister ook gunstig zijn zich klem te laten zetten. Dat vermindert de eigen aansprakelijkheid of kan een alibi zijn om bepaalde oplossingen niet in overweging te nemen. Fronten beïnvloeden elkaar en kunnen zich niet aan elkaar en aan de minister onttrekken. Binnen en tussen de fronten treden voortdurende verschuivingen op.

#### *Weerslag op ministerraad*

De werkwijze van de ministerraad is een logisch gevolg van de positie, waarin individuele ministers verkeren. Het is voor hen een onmogelijke opgave om op de vier fronten tegelijk goed te functioneren. De individuele verantwoordelijkheid om leiding te geven aan een departement, is nauwelijks te

realiseren. Aan zijn collectieve verantwoordelijkheid komt hij niet toe. Bovendien wordt een minister zelden op die collectieve verantwoordelijkheid aangesproken.

Ministers hebben vaak het gevoel, dat zij voor de belangrijkste problemen op hun beleidsterrein in de ministerraad geen of pas in een te laat stadium gehoor krijgen. De Memories van Toelichting op de afzonderlijke begrotingshoofdstukken komen in de raad niet (meer) of slechts zijdelings ter sprake. Toch wordt daarin jaarlijks het gehele departementale beleid samengebald. Andere momenten voor bespreking van de hoofdlijnen van het departementale beleid ontbreken. Gemeenschappelijke afspraken (regeeraccorden) zijn vaak voor meer uitleg vatbaar.

Omdat ministers op verschillende fronten uit elkaar gespeeld kunnen worden, kan de ministerraad voor de individuele minister als obstakel functioneren, waartegen hij, eventueel met één of meer collegae, de andere fronten in stelling moet brengen. Ook kan de individuele minister bij moeilijkheden op één of meer fronten gedwongen zijn in een laat stadium rugdekking in de ministerraad te zoeken. Daardoor worden individuele verantwoordelijkheden afgewenteld naar de ministerraad. Labiele coalitieverhoudingen versterken dat. Daarnaast ontbreken, de CHR constateerde het, de instrumenten om de collectieve verantwoordelijkheid gestalte te geven.

De bijdragen op één interdepartementaal beleidsterrein van verschillende ministers en departementen, zijn zeer ongelijksoortig. De andere ministers moeten die bijdragen zelf tot één geheel samenvoegen.

Het aandeel van de individuele minister aan de discussie in de ministerraad, is afhankelijk van zijn deskundigheid en de tijd, die hij aan de voorbereiding van de agenda kan besteden. Of hij bij die voorbereiding binnen of buiten het departement hulp krijgt, wisselt van departement tot departement en van minister tot minister. De voorbereiding wordt ook bemoeilijkt door het late tijdstip, waarop belangrijke stukken soms binnenkomen.

Geen wonder, dat slechts enkele ministers een inhoudelijke bijdrage aan de discussie in de ministerraad kunnen leveren. Vaak wordt met min of meer procedurele beslissingen volstaan. Die procedurele beslissingen hebben echter – soms tot verrassing van de individuele ministers – wel inhoudelijke gevolgen.

De inhoudelijke besluitvorming komt ergens tussen de individuele en collectieve verantwoordelijkheid in te hangen. De ministerraad

volstaat met de formalisering van besluiten, die elders, op en tussen de afzonderlijke fronten, zijn genomen. Een beslissing, waarvan de uitvoering in de onderhandelingen op de verschillende fronten grote moeilijkheden oplevert, dreigt niet of zeer vertraagd te worden uitgevoerd. Instrumenten om tijdig obstakels te signaleren, ontbreken.

Maatregelen, bedoeld om de besluitvorming in de ministerraad te verbeteren, hebben soms een contra-productief effect. Een voorbeeld vormt het functioneren van de zgn. vijfhoek in het kabinet Van Agt-II.

### *De vijfhoek*

De vijfhoek behoort niet tot de officiële vaste colleges uit de ministerraad. Hij is ontstaan uit de sociaal-economische driehoek (Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken), die tijdens het kabinet-Den Uyl door uitbreiding met de minister-president een vierhoek werd. In het kabinet Van Agt-I werd de vierhoek uitgebreid met de vice-minister-president. Deze was als minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de omvang van de personeelslasten op de rijksbegroting.

Deze vijfhoek werd in de eerste ministerraad van het kabinet-Van Agt-II (opnieuw) ingesteld 'ter voorbereiding en eventueel in een later stadium ter beslissing van aangelegenheden inzake het sociaal-economische en financiële beleid'. De besprekingen zouden ambtelijk worden voorbereid. Ontstaan uit de behoefte aan politiek overleg ad hoc tussen de coalitie-partners in het kabinet, werd de vijfhoek steeds meer een permanent instituut met een eigen ambtelijke voorcoördinatie. Daardoor werden twee elementen samengeklonken, die zo veel mogelijk uit elkaar gehouden moeten worden: het partijpolitieke element en het functioneel-ambtelijke element.

In de vijfhoek hadden de politieke leiders (Van Agt, Den Uyl, Terlouw naast Van der Stee en Van Thijn) zitting. Zij werden geacht namens hun partij te kunnen spreken. Dat hield in, dat van partijgenoten-bewindslieden en van fractievoorzitters loyaliteit werd verwacht aan de beslissingen van hun voormannen. De vijfhoek was daarnaast door zijn samenstelling een overleg van de hoofden van de meest betrokken departementen met hun traditioneel bepaalde verschillen van inzicht. Deze verschillen zijn de uitkomst van onderhandelingen op vier fronten. Omdat de in de vijfhoek vertegenwoordigde departementen (Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken) ook in belangrijke mate de

oplossing van de financiële problematiek moesten leveren, kwamen met elke beslissing de individuele leden van de vijfhoek op elk van de vier fronten onder vuur te liggen.

#### *Tegengesteld effect*

Dit leidde tot een langdurige herhaling van zetten en besluiteloosheid. De overige leden van de ministerraad moesten machteloos toezien. Zij bleven ongeïnformeerd en konden zich over de stand van zaken moeilijk een oordeel vormen. Hun departementen voelden zich buiten gesloten. Gevolg was, dat als het resultaat van het overleg in de vijfhoek de ministerraad bereikte, de niet-vijfhoekleden zich min of meer gedwongen voelden het accent op het eigen departement te leggen.

Daarmee kreeg de vijfhoek een effect, dat precies tegengesteld was aan het doel: de besluitvorming werd geblokkeerd in plaats van versneld; de 'verkokerde' opstelling van de leden van de ministerraad werd versterkt in plaats van afgeremd. Deze vijfhoek moet niet opnieuw worden ingesteld.

#### *Kabinetten verschillen*

De werkwijze van de ministerraad zal in de ene coalitie tot meer problemen aanleiding geven dan in de andere. Behalve van de onderlinge krachtsverhoudingen tussen de coalitiepartners en de vertrouwensrelatie tussen individuele ministers, is dat ook afhankelijk van de betekenis, die ministers en hun partijen hechten aan een samenhangend beleid. Sommige ministers en partijen zijn van de noodzaak daarvan meer overtuigd dan andere.

Wat met wat samenhangt is uiteindelijk ook een politieke keuze.

### 2.3. Verbeteringen mogelijk

Het geschetste beeld, gebaseerd op eerdere analyses en gesprekken met bewindslieden, is somber. Zeker, de beschrijving van de feitelijke politieke besluitvorming is onvermijdelijk generaliserend. Niet alles loopt slecht. Niet iedere minister ondervindt in gelijke mate problemen in zijn onderhandelingen op de vier fronten.

Afhankelijk van de persoon van de bewindsman, zijn portefeuille en zijn politieke kleur, zal een minister, die zijn voorgenomen beleid wil realiseren, op één of meer fronten sterker of zwakker staan.

De reorganisatie van de rijksdienst kan bijdragen aan verbetering van de positie van de ministers, die veel moeten, maar weinig kunnen. De kwaliteit van de politieke besluitvorming moet omhoog. Betere instrumenten, procedures en structuren zijn daarvoor nodig. Zij kunnen alleen resultaat afwerpen, wanneer de ministers zelf die betere politieke besluitvorming willen. Zij moeten ook de eerste stap zetten. Van hun politieke visie, bestuurlijke kwaliteiten en durf hangt veel af. Reorganisaties garanderen geen politieke visie, bestuurlijke kwaliteiten en durf.

Het zou echter een griezelig vooruitzicht zijn alle heil van personen en persoonlijke kwaliteiten te moeten verwachten. Dat in de huidige situatie zoveel afhangt van personen, is ook een gevolg van de geschetste problemen in de politieke besluitvorming. Reorganisatie van de rijksdienst kan als instrument voor verbetering van die politieke besluitvorming ook de druk op personen helpen verminderen.

### 3. TWEE WEGEN NAAR VERBETERING

#### 3.1. Inleiding

Uitgangspunt bij de reorganisatie van de rijksdienst is steeds het herstel van het primaat van de politiek. Meer en meer wordt duidelijk, dat het primaat van de politiek noch door het parlement, noch door ministers wordt waargemaakt. De beschrijving in Hoofdstuk 2 van de onderhandelingsprocessen op het maatschappelijke, politieke, ambtelijke en ministeriële front laat zien, hoe ver de feitelijke besluitvorming afwijkt van de parlementair-democratische norm.

In de praktijk spelen vele instanties, die geen politieke verantwoording verschuldigd zijn, in de politieke besluitvorming een belangrijke, soms zelfs bepalende, rol. Al naar gelang het uitkomt wordt nu eens een beroep gedaan op de norm ('het parlement heeft besloten, dus...') dan weer op de feitelijke gang van zaken ('het maatschappelijk draagvlak ontbreekt, dus...'). Deze kloof tussen democratische norm en feitelijke besluitvorming schept onduidelijkheid. Dat doet afbreuk aan de legitimiteit van het overheidsoptreden.

Het primaat van de politiek houdt in, dat parlement en ministers zich bezighouden met de belangrijkste maatschappelijke problemen en dat parlement en ministers daadwerkelijk greep kunnen hebben op de activiteiten van de overheid.

Herstel van het primaat van de politiek houdt *niet* in, dat parlement en ministers zich met nog meer moeten bemoeien. Dat zou alleen 'meer van hetzelfde' betekenen. Het gaat om de *kwaliteit* van de politieke besluitvorming.

#### *Twee wegen*

Herstel van het primaat van de politiek kan langs twee wegen worden bereikt:

- Verbetering van de selectie van maatschappelijke problemen, die op de politieke agenda komen;
- Verbetering van de greep op de activiteiten, die de overheid verricht of moet verrichten.

Beide wegen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Een betere greep op de activiteiten van de overheid zonder een betere selectie van de maatschappelijke problemen, die op de politieke agenda komen, is 'dweilen met de kraan open'.

Een betere selectie van maatschappelijke problemen is alleen mogelijk, wanneer ook bestaande overheidsactiviteiten daarin een rol kunnen spelen. Er zijn nu ook problemen, die in feite door deskundigen of door vastlegging in wetten en verkregen rechten worden verwerkt, maar eigenlijk onderwerp van politieke discussie

zouden behoren te zijn.

Beide wegen moeten daarom tegelijkertijd worden bewandeld.

Door verschillende ontwikkelingen is in de politieke besluitvorming de nadruk op ministers komen te liggen. Daarom moet het herstel van het primaat van de politiek daar beginnen. Ministers ondervinden zowel bij de selectie van maatschappelijke problemen als bij de beheersing van de overheidsactiviteiten moeilijkheden.

#### 3.2. Betere selectie

Niet alle maatschappelijke problemen behoeven politieke aandacht. Niet elke politieke discussie over een maatschappelijk probleem hoeft te leiden tot een (permanente) taak voor de overheid, laat staan voor de centrale overheid. Een gedeelte van de ondoorzichtigheid en de overbelasting van de overheid is een gevolg van het feit, dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen de vragen, die in de politieke besluitvorming aan de orde zijn. Dat zijn er tenminste drie:

- Wat is het maatschappelijke probleem?
- Kan de overheid dat probleem oplossen?
- Welke oplossing kiest de overheid?

Zo lang ervan wordt uitgegaan, dat de overheid in ieder geval een taak heeft, is het minder nodig de eerste twee vragen te stellen. De overheid kon altijd wel iets doen, zo lang de financiële middelen ruim waren. Dat is voorbij. Een discussie is onvermijdelijk over de vraag welke maatschappelijke problemen het eerste moeten worden aangepakt en op welke wijze dat moet gebeuren. Sommige maatschappelijke problemen zijn (nog) niet of slechts gedeeltelijk door de overheid op te lossen. Op dit moment verschijnen zij toch op de politieke agenda van de individuele minister en via hem op de agenda van het kabinet.

#### *Oneigenlijke selectie*

Voor ministers is het selectieprobleem in belangrijke mate een besluitvormingsprobleem. Daaraan wordt te weinig aandacht besteed. Een weloverwogen selectie vindt om twee redenen niet plaats:

- Ministers, die een probleem terzijde laten, komen direct op verschillende fronten onder vuur te liggen. Omdat de overheid toch niet alles (tegelijk) kan, vindt de selectie op oneigenlijke wijze plaats: via de bestaande bureaucratische procedures. Maar die leiden nu juist niet tot duidelijke politieke keuzen.

Adviescolleges en ambtelijke bureauladen worden gebruikt als parkeerbaan voor nog niet oplosbare problemen.

- Samenhangende maatschappelijke problemen worden niet in hun samenhang gesignaleerd. Zij blijven liggen of worden verknipt naar bestaande departementen of beleidssectoren. Hun oplossing wordt aangepast aan de beschikbare instrumenten. Deze situatie leidt tot een in veler ogen onacceptabele mate van versnippering en verkokering. Begrippen als 'integratie' en 'coördinatie' behoeven niet heilig verklaard te worden om te constateren, dat problemen als milieuverontreiniging of emancipatie een facet van beleid in vrijwel ieder departement vormen.

Een betere selectie door ministers kan worden bereikt als:

- Maatschappelijke problemen eerder tegen elkaar worden afgewogen. Parlement en ministers kunnen daaraan bijdragen met maatregelen, die het bereiken van maatschappelijke overeenstemming vergemakkelijken.
- Politieke partijen en fracties een duidelijker visie ontwikkelen op de rol en het takenpakket van de overheid.
- Samenhangende problemen ook in samenhang op de agenda van het kabinet verschijnen.
- In collectieve besluitvorming de richting, waarin deze problemen moeten worden opgelost, wordt aangegeven.

### 3.3. Greep op overheidsactiviteiten

Pogingen van individuele ministers om een betere greep te krijgen op de activiteiten van de overheid, zijn vaak tot mislukken gedoemd. Voor nieuwe activiteiten is geen geld zonder bestaande taken af te stoten. Het afstoten van bestaande taken roept protest op. Groeperingen op de vier fronten zijn het spoedig eens, dat het 'zo niet kan'. Heroverweging en decentralisatie dreigen daar te beginnen, waar het verzet het zwakste is. Het totaal van afzonderlijke overheidsactiviteiten maakt ook de instrumenten, die de minister kan hanteren bot. Regels, die hun doel niet bereiken, roepen nieuwe regelgeving op.

Een betere greep van ministers op de activiteiten van de overheid is alleen mogelijk als het onderhandelingsproces op vier fronten doorzichtiger wordt:

- duidelijker spelregels voor de onderhandelingen;
- duidelijker markeren van posities en verantwoordelijkheden;

- verbreken of beter structureren van de (informele) koppelingen tussen de fronten;
- faseren van de onderhandelingen.

Het moet duidelijk worden met wie, waarover en wanneer onderhandeld kan en mag worden.

Vele voorstellen van de CHR kunnen (ook) deze doorzichtigheid dienen. Op het maatschappelijke front kan bijvoorbeeld de rol van adviesorganen duidelijker worden gemarkeerd.

Op het ambtelijke front kunnen de werkzaamheden beter worden afgestemd op de politieke prioriteiten. Dat vereist een betere informatievoorziening door de minister over zijn uitgangspunten en vanuit het ambtelijke apparaat over de obstakels, die bij de uitvoering van het beleid kunnen rijzen. Verbeteringen op het ministeriële front kunnen worden gerealiseerd door vroegtijdige vaststelling in de ministerraad van de beleidsmarges van individuele ministers. Nu biedt de ministerraad aan de individuele minister geen of pas in een te laat stadium rugdekking voor zijn onderhandelingen. Collectieve besluitvorming moet tijdig een brede politieke basis leggen onder het optreden van de minister op de vier fronten. Daarvoor is wel nodig, dat collectieve besluitvorming niet beperkt blijft tot het afwijzen van voorstellen van individuele ministers. Nodig zijn (principe)beslissingen over wat wèl kan en ook gemeenschappelijk gedragen wordt. De ministerraad moet een richtinggevende instantie zijn in plaats van een beroepsinstantie, waar moeilijkheden van de ene minister op de andere worden afgewenteld. Dat vereist ook een betere voortgangscontrole op de uitvoering van de besluiten van de ministerraad.

### 3.4. Verbetering collectieve besluitvorming

Voor verbetering van zowel de selectie van maatschappelijke problemen als de greep op de activiteiten van de overheid, is collectieve besluitvorming nodig.

De collectieve besluitvorming is nu zwak. Ministers hebben er geen tijd voor en het 'loont' niet. Het orgaan voor de collectieve besluitvorming, de ministerraad, fungeert als onderhandelingsfront voor de individuele ministers, hoofden van departementen.

Dat heeft tot gevolg, dat de ministers aan de ministerraadsvergaderingen deelnemen met als voornaamste doel het eigen gebied te verdedigen tegenover collega-ministers.

Een zwakke collectieve besluitvorming kan ook tot moeilijkheden in de coalitie aanleiding geven.

Ministers kunnen zich door hun collegae voor het blok gezet voelen. In een coalitie kan één partij

niet alle departementen voor zich opeisen. Portefeuilleverdeling tussen coalitie-partijen kan niet betekenen, dat op sommige departementen het programma van partij X het beleid bepaalt en op andere departementen het programma van partij Y. Beleidsterreinen raken steeds meer verweven. In belangrijke beslissingen moeten alle coalitie-partners hun inbreng kunnen hebben. Nu wordt de oplossing voor dit probleem gezocht in de benoeming van staatssecretarissen van de ene partij bij ministers van een andere partij. Dit kan de onderhandelingspositie van de individuele minister op de vier fronten verzwakken.

Individuele ministers hebben belang bij verbetering van de collectieve besluitvorming. Alleen dan is het mogelijk moeilijke beleidsbeslissingen uit te voeren.

Voor verbetering van de collectieve besluitvorming zijn, met name door de CHR, verschillende voorstellen gedaan. Bij de invulling van die voorstellen moet rekening gehouden worden met de positie, waarin individuele ministers nu verkeren. Ministers hebben wel twee petten, hoofd van een departement en lid van de ministerraad, maar het gaat steeds om één en dezelfde persoon. Dat betekent, dat verbetering van de collectieve besluitvorming daar moet beginnen waar individuele ministers in hun onderhandelingen op vier fronten de meeste steun nodig hebben.

### 3.5. Parlement en ministers

De parlementariërs zijn tot de fronten gaan behoren, waarop individuele ministers in permanente onderhandeling zijn. Ministers zijn aan het parlement verantwoording verschuldigd. Verbetering van de besluitvorming door ministers verliest daarom een groot deel van zijn effect als verbetering van de besluitvorming in het parlement achterwege blijft.

Beeldend is de uitspraak van de CHR 'bij decentraliserende bewindspersonen behoren geen centraliserende parlementariërs'.

#### *Parlement zelf*

Ook het parlement functioneert langs departementale scheidslijnen. De reorganisatie van de rijksdienst zal daarom ook gevolgen hebben voor de werkwijze van het parlement. Maar het parlement en de politieke partijen moeten ook zelf nagaan hoe een betere selectie

van maatschappelijke problemen en een betere greep op de activiteiten van de overheid mogelijk zijn. Daaraan moeten ook de voorstellen worden getoetst, die elders worden ontwikkeld voor verbetering van de politieke besluitvorming. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Staatscommissie van Advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (o.a. referendum), de suggesties om het partij-politieke monisme terug te dringen, de evaluatie van de Wet Openbaarheid Bestuur en de voorstellen met betrekking tot het Democratisch en Doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen.



##### 4.1. Interdepartementale veranderingsoperaties

De problemen in organisatie en functioneren van de rijksdienst zijn niet nieuw. Het project reorganisatie rijksdienst is dan ook niet het eerste of enige project, dat men tegenkomt op de twee wegen naar verbetering. Er zijn op verschillende interdepartementale beleidsterreinen operaties gaande, die op verbetering in organisatie en functioneren van de rijksdienst zijn gericht.

Een eerste, geenszins uitputtende, inventarisatie is als bijlage 1 opgenomen. Deze inventarisatie is opgesteld op basis van door de departementen verstrekte gegevens.

Elk van de veranderingsoperaties benadert de in de voorafgaande hoofdstukken geschetste problematiek op eigen wijze. Dat heeft te maken met de aard van het onderwerp, de mate, waarin het als een onontkoombaar politiek of maatschappelijk knelpunt wordt ervaren en de belasting, die het voor één of meer fronten met zich meebrengt. Gemeenschappelijk hebben deze operaties, dat zij zich bewegen op één van de twee, soms op beide, wegen naar verbetering.

Het project decentralisatieplan, de ambtelijke werkgroep profijtgedachte en privatisering en de heroverwegingsoperaties zijn vooral bedoeld als stappen op de eerste weg, een verbetering van selectie van maatschappelijke problemen, waarmee de overheid zich moet bezighouden. Het plan integratie milieubeleid, de harmonisatie van wetgeving en de heroverweging van het stelsel van coördinerende bewindspersonen richten zich op de tweede weg, een betere greep op de activiteiten van de overheid.

Sommige operaties, zoals bijvoorbeeld de invoering van de kaderwet specifiek welzijn, willen zowel de eerste als de tweede weg bewandelen. Op basis van de analyse in hoofdstuk 2 zijn bij elk van deze operaties obstakels te verwachten.

Achtergrondstudie nummer 9 bij het derde rapport van de CHR constateert, dat van de 389 onderzochte organisatieveranderingen slechts één derde was doorgevoerd. Daarbij ging het uitsluitend om *departementale* veranderingsoperaties; veranderingen dus in 'de wereld van de sectoren'. De belangrijkste problemen in het functioneren van de rijksdienst liggen echter in de (interdepartementale) 'wereld van de integratie'. In die wereld liggen de doelstellingen uiteen, worden de problemen verschillend gedefinieerd en varieert de bereidheid om aan de veranderingsoperaties mee te werken. Daarom kunnen met name de ervaringen in lopende interdepartementale

veranderingsoperaties materiaal leveren ten behoeve van de uitvoering van het project reorganisatie rijksdienst. Reorganisatie rijksdienst kan zo ook bijdragen aan het welslagen van die andere operaties.

##### 4.2. Opgedane ervaringen

Op grond van de analyse uit hoofdstuk 2, is bij interdepartementale veranderingsoperaties een tweetal obstakels te verwachten:

- de rugdekking vanuit de ministerraad ontbreekt;
- de veranderingsoperaties worden onderwerp van onderhandelingen op vier fronten.

###### *Rugdekking vanuit de ministerraad*

Om het eerste obstakel te omzeilen wordt geprobeerd om aan het begin van de veranderingsoperatie besluitvorming van de ministerraad uit te lokken. Dat lukt ook wel. Maar of het probleem wordt in die besluiten heel ruim gedefinieerd of de besluiten zijn vooral procedureel. Twee voorbeelden: bij de heroverwegingsoperatie werd besluitvorming in de ministerraad bewust beperkt tot de procedure. De ministerraad mocht (inhoudelijk) de lijst van heroverwegingsonderwerpen alleen nog uitbreiden, niet beperken. Bij de instelling van de Commissie Wetgevingsvraagstukken is de taak heel ruim gedefinieerd: adviseren over de mogelijke verbeteringen in het gebruik van onderscheiden vormen van regelgeving bij de centrale overheid. Daaronder vallen zowel juridisch-technische harmonisatie als het verbeteren van de 'democratisch-rechtsstatelijke grondslag' van regelgeving.

Het voordeel van een ruime probleemomschrijving is, dat deze zonder al te veel moeite uiteenlopende belangen en doelstellingen kan omvatten. Het nadeel is, dat alle mogelijke betrokkenen (bewindsliden, parlementsleden, ambtenaren van verschillende departementen, maatschappelijke groeperingen) de ruimte wordt gelaten zich aan de operatie te onttrekken.

Tegen de probleemomschrijving van de meeste veranderingsoperaties kan niemand bezwaar hebben. De heroverwegingsoperatie richt zich bijvoorbeeld op een betere politieke prioriteitenstelling. De kaderwet specifiek welzijn wil decentralisatie, harmonisatie en democratisering bereiken.

Dit zijn nobele doelstellingen, die een appèl doen op de inzet van velen. Meer dan een morele binding kunnen zij niet oproepen. Tegen een brede

formulering bij de start van een project bestaat op zichzelf geen bezwaar. Er kan een wervingskracht van uitgaan, waardoor zowel politieke als maatschappelijke overeenstemming ontstaat. Dit effect kan nog worden versterkt, door het probleem te laten formuleren of introduceren door een groep gezaghebbende, politieke of anderszins vooraanstaande maatschappelijke figuren.

Veel veranderingsoperaties zijn begonnen met een externe commissie: de Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving, de al genoemde Commissie Wetgevingsvraagstukken en de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

#### *Autoriteitseffect vervaagt*

Voor een doeltreffende uitvoering van de veranderingsoperatie is noch een ruime probleemstelling, noch een gezaghebbende commissie toereikend. Ruime probleemstellingen moeten worden uitgewerkt. Verscholen problemen (bijvoorbeeld de noodzaak van bezuinigingen bij de heroverwegingsoperaties) kunnen niet langer verborgen blijven. Het autoriteitseffect van de gezaghebbende commissie vervaagt. Tijdelijk verdrongen weerstanden komen opnieuw naar boven.

De interdepartementale veranderingsoperatie wordt daarna al spoedig geassocieerd met één departement: de heroverwegingsoperatie met Financiën, de kaderwet met CRM, de harmonisatie van wetgeving met Justitie. Van een gezamenlijke onderneming is geen sprake (meer). De sectorale belangenstrijd gaat door.

Het probleem is dus niet, dat er geen besluitvorming in de ministerraad plaatsvindt, of dat deze besluiten door het parlement worden aangevochten.

Het probleem is, dat de besluitvorming geen (inhoudelijke) rugdekking oplevert voor individuele ministers tegenover de fronten. De ministerraad geeft aan een (of enkele) minister(s) een verklaring van geen bezwaar af. Dat is iets anders dan een verplichting tot medewerking. Een voorbeeld: op basis van het rapport van de Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving heeft de ministerraad in 1975 voorlopig gekozen voor een structurele kaderwet. Dit voorlopige standpunt is nooit door een definitieve standpuntbepaling gevolgd. De uiteindelijke kaderwet zal er heel anders uitzien dan de regering aanvankelijk voor ogen stond.

#### *Fronten buiten spel?*

Door het ontbreken van (inhoudelijke) rugdekking vanuit de ministerraad worden interdepartementale veranderingsoperaties afgewenteld op individuele ministers. Zij worden onderwerp van onderhandelingen op de vier fronten. Om dit obstakel te omzeilen wordt geprobeerd één of meer fronten uit te schakelen. De al genoemde externe commissies-met-gezag zijn een poging om het ambtelijk front bij de probleemstelling uit te schakelen.

Een van de meest interessante pogingen om een front tijdelijk buiten spel te zetten, levert de heroverwegingsoperatie. Deze operatie was zó opgezet, dat na een algemeen startsein van de ministerraad ambtelijke werkgroepen aan het werk gingen zonder politieke richtlijnen en zonder tussentijdse politieke interventie. De ministerraad zou pas een (inhoudelijk) standpunt bepalen nadat de ambtelijke rapportage had plaatsgevonden. Pas in derde instantie zou besluitvorming over de uitvoering van de voorstellen aan de orde komen. In de cruciale fase van de probleemformulering en de keuze van beleidsterreinen, trad de ministerraad feitelijk terug.

Een front, dat vrijwel altijd pas als laatste bij deze (interdepartementale) veranderingsoperaties betrokken wordt, is het politieke front, met name het parlement. Dat is niet vanzelfsprekend. Verbeteringen in de politieke besluitvorming behoren tot de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van regering en parlement. De veranderingsoperaties zijn op die verbetering gericht. Het voortouw ligt echter steeds bij de regering. Het parlement wordt daar zelden direct bij betrokken. Alleen bij de Harmonisatie van Wetgeving is een *gemeenschappelijke* werkgroep ingesteld om te komen tot 'voorstellen voor afspraken omtrent punten betreffende de behandeling van wetsontwerpen, in het bijzonder ook initiatiefvoorstellen en nota's'. Daarin hebben naast departementsambtenaren ook ambtelijke vertegenwoordigers van het parlement en van de Raad van State zitting. Het is echter een van de weinige voorbeelden van een gezamenlijke inspanning van regering en parlement om een gemeenschappelijk probleem op te lossen.

#### *Kabinetsformatie*

Het is opmerkelijk, dat zelden of nooit alleen het politieke front overblijft en de andere fronten worden uitgeschakeld.

Een van die schaarse momenten kan de kabinetsformatie zijn. Het kabinet is demissionair. De ambtelijke beleidsvoorbereiding staat op een laag pitje. De druk van belangengroepen is gerelativeerd door de kiezersuitspraak.

Het gevolg is, dat iedereen zich op de kabinetsformatie stort.

In toenemende mate wordt op alle fronten, hetzij direct, hetzij indirect, mee geformeerd. Vele wensen komen op de kabinetsformateur af.

Ministers stellen politieke testamenten op.

Ambtenaren ventileren hun mening. Maatschappelijke groeperingen dienen zich aan. RegeeracCORDEN worden waslijsten van afzonderlijke wensen.

Duidelijke spelregels voor de formatie ontbreken.

#### *Fronten niet negeren*

Het uitschakelen van één of meer fronten heeft niet het verwachte resultaat. De onderhandelingen op de vier fronten kunnen niet (blijvend) worden onderbroken. Opnieuw is de ervaring met de heroverwegingsoperatie een goed voorbeeld. De eerste fase heeft weinig problemen opgeleverd. De ministers stonden buiten spel. De ambtenaren evalueerden beleidsterreinen met behulp van gedepolitiseerde criteria. Toen een inhoudelijke standpuntbepaling in de ministerraad moest plaatsvinden (tweede fase) bleek alles echter 'dichtgetimmerd' met 'maatschappelijk onaanvaardbaar' en 'politiek onhaalbaar'. Ministers voelden zich niet gebonden aan de oorspronkelijke keuze van beleidsterreinen. De uitvoering van de voorstellen was ook nog niet aan de orde. Bij de begrotingsopstelling wordt door de minister van Financiën wel gebruik gemaakt van de afzonderlijke heroverwegingsvoorstellen (derde fase). De politieke legitimering vooraf door de ministerraad ontbreekt echter.

Omdat de ministerraad over de heroverwegingsrapporten geen gemeenschappelijk standpunt heeft bepaald, heeft ook het parlement het laten afweten.

Politieke besluitvorming is de uitkomst van de verhoudingen op en tussen de fronten. De veranderingsoperaties kunnen daarom alleen tot resultaten leiden als uiteindelijk geen van de fronten blijvend worden genegeerd. Daarom ook is het nodig rekening te houden met de knelpunten, die op die fronten worden ondervonden. De verhoudingen op en tussen de fronten zijn aan voortdurende veranderingen onderhevig. Dat betekent, dat de probleemdefiniëring en de wijze, waarop de operaties worden ingevuld, steeds

moeten worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen, nieuwe machtsevenwichten en nieuwe ideeën. Daarom moeten reorganisatieprocessen en de organisaties die daarvoor in het leven worden geroepen, flexibel zijn. Het gaat om een veranderingsproces en niet om een veranderingsstructuur.

Dat houdt ook in, dat ministerraad en parlement niet kunnen volstaan met een verklaring van geen bezwaar bij het starten van een veranderingsoperatie. Regelmatig moet de vraag aan de orde komen, hoe 'de politiek' tegenover de operatie staat. Kan er op politieke steun van ministerraad en parlement worden gerekend? Heeft die het karakter van een 'nihil obstat' of is er sprake van een uitdrukkelijk gegeven goedkeuring?

#### 4.3. Het project reorganisatie rijksdienst

Elke interdepartementale veranderingsoperatie stuit op obstakels. Er is geen reden waarom het project reorganisatie rijksdienst daarop een uitzondering zou vormen.

De reorganisatie van de rijksdienst is gericht op verbetering van de politieke besluitvorming. Het project moet tegelijkertijd van die verbetering een voorbeeld zijn. Obstakels moeten daarom tijdig en nauwkeurig in kaart worden gebracht.

Wat zijn de ervaringen tot nu toe?

Het project is een vervolg op de werkzaamheden van een externe commissie, de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Het doel van het project is niet duidelijk aangegeven.

Verbeteringen in de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijke functioneren zijn geen doel in zichzelf. In haar eindadvies noemt de CHR als uiteindelijk doel 'verbetering van de kwaliteit van het regeringsbeleid'.

Motief voor de start van het project was dat 'de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst in verscheidene publikaties overtuigend de noodzaak van reorganisatie (heeft) aangetoond en tevens de richting voor de oplossingen (heeft) aangegeven'. Aan een (meer) inhoudelijke standpuntbepaling kwam de ministerraad echter nog niet toe.

De voor het project aangewezen projectminister 'beheert het hele erfgoed van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst' en 'moet een reorganisatieproces binnen de rijksdienst over een breed front (op gang brengen), uitgaande van de adviezen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, op een zodanige wijze, dat een onomkeerbaar proces ontstaat, waarin de verschillende onderwerpen in onderlinge samenhang

worden aangepakt en waarvan de verschillende vervolgvakactiviteiten op den duur door de staande organisatie kunnen worden voortgezet en afgerond'.

### *Opzet project*

Uitgangspunt bij de organisatorische opzet van het project vormde het voorstel van de CHR voor een onafhankelijke stuurgroep van externe deskundigen en een beperkt aantal ambtelijke leden onder voorzitterschap van een regeringscommissaris. Een onafhankelijke stuurgroep werd noodzakelijk geacht om voortgang in het proces te houden en departementale blokkades te kunnen doorbreken. De minister van Binnenlandse Zaken, aangewezen als projectminister, stond bij de voorbereiding van de projectorganisatie voor het volgende probleem. Doordrongen van de noodzaak van een reorganisatie van de rijksdienst wilde hij daaraan zelf leiding geven.

Met de CHR was hij ervan overtuigd, dat zonder politieke belangstelling en -rugdekking geen reorganisatie van de grond komt.

Voor de ambtelijke ondersteuning werd binnen zijn departement de Directie Overheidsorganisatie en -Automatisering te zwak geacht. Maar het project is tijdelijk. Zouden na beëindiging onderdelen van het reorganisatieproces niet aan de staande ambtelijke organisatie (Directie O&A) overgedragen moeten worden?

Daarvoor was versterking nodig. Aldus zag de projectminister zich genoodzaakt bij de start van het project rekening te houden met de toekomstige ontwikkelingen binnen zijn eigen departement. Door daarnaast eerst de organisatorische opzet van het project en het profiel van de regeringscommissaris te willen schetsen, alvorens deze aan te trekken, werd de start van het project in sterke mate door Binnenlandse Zaken beheerst.

Pas bij de behandeling van het voorstel tot goedkeuring van de projectorganisatie in de ministeriële commissie Vonhoff-problematiek (MICOVO) en de ministerraad werd het Binnenlandse Zaken-*accent* verminderd en de positie van de regeringscommissaris verduidelijkt.

### *Onderhandelingen*

In termen van de analyse uit hoofdstuk 2 lag het accent in de onderhandelingen over de opzet van het project reorganisatie rijksdienst, die een aantal maanden duurden, op het ambtelijke front van het eigen departement van de projectminister. Daarbij moesten tegen elkaar worden afgewogen:

- de politieke belangstelling van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken voor het onderwerp en de noodzaak van politieke aandacht voor de reorganisatie van de rijksdienst *tegenover* het gevaar, dat het project te veel met één minister zou worden vereenzelvigd en te direct beïnvloed zou worden door het wel en wee in de coalitie;
- de noodzaak de invulling en de uitvoering van de CHR-aanbevelingen te doen aansluiten bij de problemen, die door de ambtenaren zelf als klemmend worden ervaren *tegenover* het gevaar van bureaucrativering en 'verkokering', waardoor het project reorganisatie rijksdienst het slachtoffer zou worden van de problemen in organisatie en functioneren van de rijksdienst, die moeten worden opgelost;
- het streven om, ook ten behoeve van de continuïteit in het reorganisatieproces, de directie O&A te versterken *tegenover* een projectmatige aanpak los van de staande organisatie.

De betrokkenheid van het bewindsliedenfront bij de verdere invulling van het project kreeg gestalte in de toezegging op 18 december 1981 in de ministerraad om op een later tijdstip een inhoudelijke discussie over de CHR-problematiek te voeren. De start van (groepen van) deelprojecten zou de goedkeuring van de ministerraad behoeven. Tegenover het politieke front werd bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer de brede steun die de CHR-rapporten hadden ontvangen, geaccentueerd. Het zou (verder) in belangrijke mate tot de taak van de regeringscommissaris behoren het draagvlak voor de reorganisatie van de rijksdienst op de verschillende fronten op te bouwen en in stand te houden. Het begeleidingscollege, dat de regeringscommissaris 'in zijn oordeelsvorming over de voortgang van het project en de voorstellen die vanuit de deelprojecten aan de stuurgroep worden voorgelegd' bijstaat, werd daarom breed samengesteld.

De regeringscommissaris werd op 1 februari 1982 benoemd. Het begeleidingscollege werd per 1 juni 1982 ingesteld.

### *Kabinetscrisis*

De projectminister heeft zich oorspronkelijk daadwerkelijk met het project bezig kunnen houden. De voorbereiding en de bijeenkomsten van de interdepartementale stuurgroep reorganisatie rijksdienst zelf vonden onder zijn leiding plaats.

De kabinetscrisis en daarna de begrotingsbesprekingen ontnamen hem die mogelijkheid. Omdat het interim-kabinet-Van Agt III geen inhoudelijk standpunt wilde bepalen, bleef de toegezegde discussie in de ministerraad achterwege. Stuurgroep en ambtelijk projectbureau gingen wel door met de nadere uitwerking van 29 mogelijke deelprojecten, het aanscherpen van de prioriteiten bij de uitvoering daarvan en het bepalen van de termijnen, waarbinnen die uitvoering kan geschieden. Kort na het aantreden van het nieuwe kabinet moet de ministerraad daarover beslissingen nemen.

Daarnaast heeft de stuurgroep zich bezig gehouden met het opstellen van een advies ten behoeve van de kabinetsformatie.

#### 4.4. Conclusies voor de reorganisatie van de rijksdienst

Bij interdepartementale veranderingsoperaties werkt het primaat van de politiek slecht, omdat een blijvende betrokkenheid van meerdere ministers moeilijk te bereiken is. Ministers hebben de neiging zowel de begrenzing van een probleem als de mogelijke oplossing van dat probleem door te schuiven naar deskundigen, meestal hun ambtenaren. Dat geldt ook voor de reorganisatie van de rijksdienst. Ambtenaren worden (opnieuw) opgezadeld met onduidelijke opdrachten of organisatorische ingrepen (bijvoorbeeld een departementale herindeling), waarvan belang en gevolgen niet duidelijk zijn. Daarom moeten tijdens de kabinetsformatie en door het nieuwe kabinet besluiten worden genomen, die duidelijk de reorganisatie van de rijksdienst (inhoudelijk) richting geven.

Die besluiten moeten met name betrekking hebben op de politieke besluitvorming door ministers. Hoofdstuk 5 bevat de besluiten die nu genomen kunnen worden.

Het andere zwakke punt bij veranderingsoperaties is de relatie met de verschillende fronten en de knelpunten, die daar optreden. Het is de taak van de regeringscommissaris het contact met de verschillende fronten (bewindslieden, politiek, departementen en maatschappij) te onderhouden. Hij moet signaleren, waar obstakels te verwachten zijn en adviseren hoe binnen het project deze obstakels kunnen worden geslecht. Voor de relaties met de verschillende fronten wordt door hem een samenhangend beleid ontwikkeld. De regeringscommissaris zal zich uitdrukkelijk niet als

vertegenwoordiger van één van de fronten of van één minister opstellen.

Verhoudingen binnen en tussen de fronten wijzigen zich. Daarmee moet bij de reorganisatie van de rijksdienst rekening worden gehouden. De discussie over de invoering van verbeteringen beperkt zich al snel tot de organisatorische vorm, waarin die verbeteringen moeten worden gegoten. Daardoor dreigt immobilisme. Blauwdrukken voor organisatie en functioneren van de rijksdienst bestaan echter niet. Om het doel van de reorganisatie van de rijksdienst, verbetering van de politieke besluitvorming, te bereiken, moet flexibel op veranderingen worden ingespeeld. Daarop moet ook de projectorganisatie zijn ingesteld.

## 5. DE BARON MUNCHAUSEN GERED?

### 5.1. Beslissingen nodig

Verbetering van de politieke besluitvorming is zowel doel als voorwaarde voor de reorganisatie van de rijksdienst. Enerzijds is de reorganisatie van de rijksdienst gericht op verbetering van de politieke besluitvorming, anderzijds verloopt de reorganisatie van de rijksdienst niet vanzelf. Daarvoor is politieke besluitvorming nodig. Zo dreigt reorganisatie van de rijksdienst het slachtoffer te worden van de problemen, die het moet oplossen. De baron Munchausen zal zich aan zijn eigen haren uit het moeras moeten trekken.

De problematiek van organisatie en functioneren van de rijksdienst heeft de belangstelling van velen. Steeds wordt vanuit een andere invalshoek naar de rijksdienst gekeken. Het gevaar is, dat iedereen steeds opnieuw geobsedeerd raakt door weer een nieuwere en betere analyse. De uitvoering van verbeteringen wordt voortdurend uitgesteld. Eén antwoord op de problemen van organisatie en functioneren van de rijksdienst bestaat niet. Het heeft geen zin de uitvoering van verbeteringen daarop te laten wachten. Dan is de baron inmiddels verdronken. Het is belangrijker een reddingsactie te starten dan uit angst voor fouten werkloos aan de kant te blijven toezien.

De CHR heeft verschillende aanbevelingen gedaan die gericht zijn op bevordering van een samenhangende beleidsontwikkeling, verbetering van de beleidsvormingsorganisatie en vergroting van het reorganiserend vermogen.

In dit Jaarbericht is de CHR-analyse doorgetrokken naar het primaat van de politiek, met name ministers en ministerraad. De aanbevelingen die volgen zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- de analyse van de CHR en de richting van haar aanbevelingen;
- de analyse van dit Jaarbericht en de twee wegen die gelijktijdig bewandeld moeten worden om tot verbetering te leiden;
- de noodzaak van inhoudelijke beslissingen over doel en richting van de reorganisatie van de rijksdienst;
- de actuele situatie: de kabinetsformatie maakt sommige beslissingen onontkoombaar;
- de noodzaak ook ten behoeve van andere interdepartementale veranderingsoperaties de politieke besluitvorming te verbeteren.

Deze uitgangspunten leiden tot de volgende

beslissingen die gedeeltelijk tijdens de kabinetsformatie, gedeeltelijk onmiddellijk daarna genomen kunnen worden.

- 1 In de regeringsverklaring geeft het nieuwe kabinet ook zijn uitwerking van het regeerakkoord voor 1983. Deze uitwerking is tegelijkertijd het actieprogramma van het kabinet. Dit onderdeel van de regeringsverklaring wordt jaarlijks aangevuld en bijgesteld ten behoeve van de Algemene Politieke Beschouwingen (5.2.1.).
- 2 Er worden voorlopig drie hoofdbeleidsgebieden vastgesteld voor de signalering en selectie van de belangrijkste maatschappelijke problemen. Per hoofdbeleidsgebied wordt een minister belast met de voorbereiding van de politieke besluitvorming over de aard en omvang van de belangrijkste maatschappelijke problemen en de richting van (mogelijke) oplossingen. Deze minister is niet tevens hoofd van het departement, dat bij de uitwerking of de uitvoering van de oplossingen het meest betrokken is (5.2.2.).
- 3 Maandelijks trekt de ministerraad twee uur uit voor een debat over de belangrijkste beleidsinhoudelijke problemen, die een individuele minister op zijn beleidsterrein ondervindt of over de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken uit een hoofdbeleidsgebied (5.2.3.).
- 4 In de komende kabinetsperiode worden voorzieningen getroffen voor gemeenschappelijke ondersteuning van de leden van de ministerraad (5.2.4.).
- 5 Er wordt tijdens de kabinetsformatie een beperkt aantal projectministers aangewezen ter voorbereiding en/of uitvoering van concrete plannen en maatregelen, die behoren tot de hoofdpunten van het beleid van het kabinet als geheel (5.3.).
- 6 Alle externe adviesorganen, met uitzondering van de in de grondwet genoemde, worden via een nader op te stellen schema, binnen zes jaar opgeheven. Tot het moment, waarop dat schema is vastgesteld, worden geen nieuwe externe adviesorganen ingesteld. Adviesorganen kunnen bij formele wet (opnieuw) voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld vier jaar) worden ingesteld. Wetsvoorstellen daartoe moeten door tenminste twee ministers worden ingediend. De verplichting wordt afgeschaft om voorafgaande aan de bepaling van het regeringsstandpunt advies te vragen (5.4.).

- 7 Ter bevordering van een grotere mobiliteit en een grotere inzetbaarheid van ambtenaren komt er een algemene bestuursdienst. Op korte termijn worden beslissingen genomen over de invulling daarvan. De aanstelling van beleidsambtenaren in de huidige rang 148 vindt in principe alleen plaats, indien de betrokkene ervaring heeft in tenminste één ander departement of buiten de rijksdienst (of later in de algemene bestuursdienst). De mogelijkheden om tijdelijk deskundigen van binnen en buiten de rijksdienst in te zetten voor de oplossing van complexe problemen, worden vergroot (5.5.).

Het is ongebruikelijk geworden, dat inhoudelijke beslissingen als deze worden genomen min of meer zonder ambtelijke beleidsvoorbereiding. Toch is dat nodig voor doorbreking van de eerder genoemde vicieuze cirkel. In een democratisch bestel moeten politici de eerste stap zetten. Politici moeten de durf hebben om zelf beslissingen te nemen over doel en richting van de reorganisatie van de rijksdienst. De verdere invulling van die beslissingen zal steeds aangepast moeten worden aan zich wijzigende omstandigheden en nieuwe verhoudingen. De beslissingen, die hier worden aanbevolen, laten voldoende ruimte voor die aanpassingen.

## 5.2. Werkwijze ministerraad

- De conclusies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst over het functioneren van de ministerraad, komen overeen met het beeld uit hoofdstuk 2. De ministerraad moet wel tekort schieten als centrum voor het voeren van een samenhangend beleid op hoofdlijnen. De CHR wil de omvang van het kabinet verkleinen, de samenhang vergroten (hoofdbeleidsgebieden, algemeen coördinerende ministers), de afweging verbeteren (algemene begrotingstoelichting, actieprogramma). De voorstellen zijn gericht op verbetering van de collectieve besluitvorming. Bij de invulling is echter onvoldoende rekening gehouden met de positie van de individuele minister. De belangrijkste kritiek op de aanbevelingen van de CHR is daaruit te verklaren. De voorstellen voor verbetering van de werkwijze van de ministerraad zijn alleen te realiseren, als daarmee ook de positie van de individuele minister verbetert. Deze verbetering kan bereikt worden door:
- de individuele minister vanuit de ministerraad rugdekking te geven in zijn onderhandelingen op het maatschappelijke, politieke, ambtelijke en ministeriële front;

- door een betere aansluiting van het beleid op maatschappelijke ontwikkelingen en problemen.

### 5.2.1. Actieprogramma

De CHR heeft voorgesteld, dat het regeringsprogramma zal worden uitgewerkt in een jaarlijks bij te stellen actieprogramma. In de toelichting bij haar eindadvies heeft de CHR aangegeven, dat het actieprogramma tot doel heeft de samenhang in de beleidsontwikkeling te versterken en de snelheid van verwezenlijking te vergroten. Het actieprogramma, dat de belangrijkste concrete beleidsvoornemens bevat, die het kabinet tijdens zijn regeerperiode wenst te realiseren, vormt in het voorstel van de CHR een onderdeel van de jaarlijkse algemene begrotingstoelichting. Deze toelichting zou een (globaal) beleidskader moeten bieden, waaraan de concrete beleidsvoornemens, die in het actieprogramma zijn opgenomen, kunnen worden getoetst.

Vrij algemeen is ingestemd met de gedachte van een actieprogramma en een algemene begrotingstoelichting. De kritiek richt zich met name op de termijn, waarbinnen een eerste actieprogramma volgens het CHR-voorstel moet worden opgesteld (drie maanden na beëdiging van het kabinet).

### *Extra claims voorkomen*

- Op basis van de analyse uit hoofdstuk 2 moet bij de realisering van het actieprogramma met name rekening worden gehouden met:
- het gevaar van departementale verlanglijstjes, waarbinnen en waartussen geen prioriteiten worden aangegeven. Daarmee zou het actieprogramma een middel worden voor ambtelijke verlangens, op zoek naar politieke prioriteit in plaats van een instrument voor politieke verlangens, die ambtelijke prioriteit moeten krijgen;
  - het gevaar van verlanglijstjes van de verschillende coalitiepartners. Politieke partijen zouden kunnen proberen via de fracties en hun politieke kopstukken in het kabinet verlangens in het actieprogramma te krijgen. Daardoor zou eerder een grotere politieke druk op de coalitie ontstaan dan dat een versterking van de collectieve besluitvorming wordt bereikt;
  - het gevaar, dat maatschappelijke groeperingen gaan protesteren als duidelijk zichtbaar wordt, dat hun problemen niet tot de eerste prioriteiten behoren.

Door deze gevaren zou het actieprogramma eerder leiden tot nieuwe claims in plaats van tot prioriteiten. Op dergelijke actieprogramma's zit niemand te wachten. Als het kabinet geen prioriteiten wil of kan stellen, als ministers daarmee geen rekening willen of kunnen houden, blijft een actieprogramma een geduldig stuk papier.

Het actieprogramma is bedoeld als nadere uitwerking van het regeringsprogramma. Wat tot het regeringsprogramma behoort, is onduidelijk. Alleen het regeerakkoord? Regeerakkoorden worden wel steeds uitgebreider, maar zijn nauwelijks geschikt als richtingwijzer voor een (samenhangend) beleid. Zij bevatten zelden prioriteiten van het kabinet, vaak gedetailleerde afspraken over mogelijke geschilpunten. Die geschilpunten doen zich in de praktijk niet of in andere vorm voor. De ministers gezamenlijk spreken zich nimmer over het regeerakkoord als geheel uit. Ministers en hun departementen hebben ook hun eigen beleidsambities en prioriteiten. Iedere minister en iedere coalitiepartner gaat uit van zijn eigen interpretatie. De kabinet(s)formateur en de fractievoorzitters zouden meer rekening moeten houden met deze bezwaren voor het functioneren van het nieuwe kabinet.

Een actieprogramma zou een steviger basis voor het kabinetsbeleid kunnen vormen.

#### *Afspraken kabinetsformatie*

Daarvoor moeten tijdens de kabinetsformatie de volgende afspraken worden gemaakt:

Direct na het optreden van het kabinet zal in de regeringsverklaring worden aangegeven, hoe het regeerakkoord door de ministers voor het komende jaar wordt ingevuld en wat in de latere jaren aandacht zal krijgen. Dit onderdeel van de regeringsverklaring vormt het actieprogramma voor 1983. Dit voorkomt situaties als in 1981, toen het regeerakkoord nimmer in de ministerraad in discussie kwam, terwijl wel de financiële vertaling daarvan aan de orde was.

Vervolgens wordt jaarlijks aangegeven, wat in het voorafgaande jaar is gerealiseerd en welke omstandigheden tot wijzigingen in de prioriteiten moesten leiden. Dit voorkomt, dat de individuele minister vanaf verschillende fronten wordt bestookt met afspraken in het regeerakkoord, waarvan iedereen weet, dat zij achterhaald zijn. Het voorkomt ook, dat er permanent onrust heerst

over de interpretatie van het regeerakkoord en de haalbaarheid daarvan.

De jaarlijkse bijstelling van het actieprogramma sluit ook aan bij behoeften in het parlement. Voorkomen moet worden, dat het actieprogramma leidt tot nog meer papier, dat door de leden van de Staten-Generaal niet te verwerken is. Deze jaarlijkse bijstelling kan het onderwerp van bespreking vormen tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen. Dat zou tevens tegemoet komen aan de klacht van te veel details tijdens deze jaarlijkse ontmoeting tussen Kamers en kabinet. De uitkomsten van het beraad over het actieprogramma kunnen de basis zijn voor de parlementaire behandeling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken.

Ook zou de Kamer zijn eigen werkwijze (bijvoorbeeld door planning van hoorzittingen) op de beleidsvoornemens in het actieprogramma kunnen afstemmen.

Bij de voorjaarsnota zou een eerste toetsing van de uitvoering van het actieprogramma aan de financieel-economische ontwikkeling in dat jaar kunnen plaatsvinden. Daarmee zou ook de beleidsinhoudelijke achtergrond van de financieel-economische discussie duidelijker worden.

#### *Samengevat luidt de aanbeveling:*

*In de regeringsverklaring geeft het nieuwe kabinet ook zijn uitwerking van het regeerakkoord voor 1983. Deze uitwerking is tegelijkertijd het actieprogramma van het kabinet. Dit onderdeel van de regeringsverklaring wordt jaarlijks aangevuld en bijgesteld ten behoeve van de Algemene Politieke Beschouwingen.*

#### 5.2.2. Hoofdbeleidsgebieden

De CHR heeft vijf hoofdbeleidsgebieden voorgesteld als noodzakelijk hulpmiddel ten behoeve van de beleidsvoering op het niveau tussen het kabinet en de departementen. Samen zouden deze hoofdbeleidsgebieden het gehele beleidsterrein van de rijksoverheid bestrijken. In een bepaalde vorm functioneren deze hoofdbeleidsgebieden al sinds jaren. De onderraden met hun coördinerende ministers, de ambtelijke voorportalen, de planbureaus en sommige adviesorganen, zijn er een uiting van. De CHR heeft een structurele versterking en stroomlijning van dit bestaande stelsel bepleit. De wildgroei aan coördinatiecommissies zou door toedeling aan hoofdbeleidsgebieden worden geschoond.



Volgens de CHR zijn de hoofdbeleidsgebieden een groepering van het gehele beleidsterrein van de rijksoverheid rondom de belangrijkste maatschappelijke aspecten van het beleid. In de politieke besluitvorming vormt de aansluiting van het overheidsbeleid op de samenhang en de vervlechting van maatschappelijke vraagstukken een probleem.

Uit de kritieken op de door de CHR voorgestelde hoofdbeleidsgebieden spreekt twijfel of die voorstellen wel tot een betere aansluiting kunnen leiden.

Gevreesd wordt een (verdere) verstrakking van de belevingsvormingsorganisatie in plaats van een versoepeling.

Ook voor de beoordeling van deze CHR-voorstellen geldt als belangrijkste criterium: in welke mate dragen de voorstellen bij tot herstel van het primaat van de politiek. Dat herstel is langs twee wegen mogelijk: betere selectie van maatschappelijke problemen en betere greep op de activiteiten van de overheid.

In de vorm, die de CHR aan de hoofdbeleidsgebieden heeft gegeven, krijgen deze twee wegen onvoldoende aandacht.

Dat leidt tot drie gevaren:

- Door de verantwoordelijkheid voor hoofdbeleidsgebieden op te dragen aan de hoofden van bepaalde departementen, is het gevaar groot, dat hoofdbeleidsgebieden instrumenten worden in het onderhandelingsproces op de vier fronten. Hoofdbeleidsgebieden versterken dan de positie van enkele individuele ministers. Dat zal collectieve besluitvorming eerder naar achteren schuiven dan naar voren halen.
- Door tegelijkertijd ook de versterking van de toppen van de departementen te bepleiten, is het gevaar groot, dat de verstarring in het belevingsvormingsproces toeneemt in plaats van afneemt. Bovenop 14 departementale kokers dreigen nog eens 5 nieuwe kokers (hoofdbeleidsgebieden) te worden gestapeld.
- Door de nadruk te leggen op de samenvoeging van bestaande beleidsterreinen in vijf hoofdbeleidsgebieden, is het gevaar groot, dat de aansluiting van het bestaande beleid op (verschuivende) maatschappelijke problemen naar de achtergrond verdwijnt. Deze drie gevaren kunnen ertoe leiden, dat de hoofdbeleidsgebieden pas aan het einde in plaats van aan het begin van het belevingsvormingsproces hun functie vervullen. Maar de politieke discussie over samenhangende maatschappelijke vraagstukken kan niet wachten op de uitkomsten van de onderhandelingen van

individuele ministers op vier fronten. Die politieke discussie kan ook niet worden voorbereid door instanties, die tot één departementale organisatie behoren en daardoor in dat permanente onderhandelingsproces betrokken zijn.

#### *Geen nieuwe kokers*

Om te voorkomen, dat de hoofdbeleidsgebieden door samenvoeging van bestaande sectoren nieuwe kokers vormen;

om te voorkomen, dat individuele ministers nog meer worden belast zonder dat hun positie verbetert;

om te voorkomen, dat noodzakelijke coördinatie en afweging nog verder naar het eind van het besluitvormingsproces worden verschoven en daarmee de kans op inhoudelijke collectieve besluitvorming nog verder wordt verkleind, is het nodig de hoofdbeleidsgebieden los te koppelen van de bestaande verkokering en in het politieke besluitvormingsproces naar voren te halen.

Het is onverstandig te discussiëren over nieuwe interdepartementale structuren, waarin het gehele beleidsterrein van de overheid opnieuw wordt ingedeeld (structurele hoofdbeleidsgebieden), zonder de belangrijkste maatschappelijke problemen (hoofdprobleemgebieden) in kaart te brengen en te beslissen in hoeverre deze problemen (nog) tot overheidsactiviteiten moeten leiden. Dat zal voor verschillende problemen verschillend liggen. De CHR heeft dit onvoldoende onderkend.

#### *Starten met drie*

Het aantal hoofdbeleidsgebieden is niet objectief vast te stellen. Geen enkele indeling heeft eeuwigheidswaarde.

Uit praktische overwegingen kan begonnen worden met drie hoofdbeleidsgebieden: sociaal-economische, sociaal-culturele en ruimtelijke en milieuzaken. Deze sluiten elkaar niet uit. In deze drie hoofdbeleidsgebieden zijn de meeste maatschappelijke problemen te vangen, zoals ook blijkt uit de verkiezingsprogramma's. Belangrijker nog is, dat op deze hoofdbeleidsgebieden ook instanties werkzaam zijn, die met de signalering van belangrijke maatschappelijke problemen belast kunnen worden. Met name kan gedacht worden aan de planbureaus.

Daaraan zou opgedragen moeten worden:

- de analyse van samenhangende maatschappelijke problemen en de mogelijke gevolgen daarvan voor (bestaand) beleid van de overheid.

- een (globale) inventarisatie van de wijzen, waarop de overheid op deze problemen kan reageren. De rapporten en adviezen worden gepubliceerd. Vervolgens vindt in de ministerraad besluitvorming plaats over de prioriteiten in de maatschappelijke problemen en de richting, waarin oplossingen moeten worden gezocht. Pas na deze politieke besluitvorming worden de afzonderlijke departementen ingeschakeld om de oplossing nader uit te werken en uit te voeren.

### *De verantwoordelijkheid*

Per hoofdbeleidsgebied wordt één minister aangewezen, die verantwoordelijk is voor de opdrachten aan en het functioneren van het planbureau, de doorgeleiding van de analyses en de adviezen naar de ministerraad en de voorbereiding van de besluitvorming over die adviezen en over de aanwijzing van de minister(s), die met de uitwerking en uitvoering van besluiten wordt (worden) belast.

Er is alles voor te zeggen deze verantwoordelijkheid *niet* op te dragen aan het hoofd van het meest betrokken departement. Gebeurt dat wel, dan worden hoofdbeleidsgebieden al vlug instrumenten van individuele ministers in hun onderhandelingen op vier fronten.

Door hun positie los van de departementale hiërarchie, kunnen planbureaus gemakkelijk, eventueel per kabinetsperiode, van departement verhuizen.

Door de permanente band van de planbureaus met één departement door te snijden, wordt de onafhankelijkheid van het bestaande beleid van een departement groter. Ook kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de planbureaus scherper worden gemarkeerd.

Deze invulling van hoofdbeleidsgebieden dient zowel de eerste als de tweede weg naar herstel van het primaat van de politiek. De selectie van maatschappelijke problemen wordt versterkt; de collectieve besluitvorming in de ministerraad verbeterd; de invloed van bestaand sectoraal beleid en van bestaande verhoudingen op vier fronten verminderd. De positie van de individuele minister verbetert door voorafgaande rugdekking op het bewindsliedenfront. In onderling overleg zouden de planbureaus ook een bijdrage moeten leveren aan de jaarlijkse bijstelling van het actieprogramma.

*Samengevat luidt de aanbeveling:  
Er worden voorlopig drie hoofdbeleidsgebieden*

*vastgesteld voor de signalering en selectie van de belangrijkste maatschappelijke problemen. Per hoofdbeleidsgebied wordt een minister belast met de voorbereiding van de politieke besluitvorming over de aard en omvang van de belangrijkste maatschappelijke problemen en de richting van (mogelijke) oplossingen. Deze minister is niet tevens hoofd van het departement, dat bij de uitwerking of uitvoering van de oplossingen het meest direct betrokken is.*

### 5.2.3. Individuele ministers

Het bezwaar, dat samenhangende maatschappelijke problemen worden verknipt naar mogelijke sectorale oplossingen, betekent niet dat er geen legitieme sectorale problemen zijn. Integendeel, ook datgene wat sectorsgewijze plaatsvindt in de samenleving, behoort tot de overheid door te dringen.

Ministers kunnen de ministerraad nu moeilijk als een forum zien waar zij begrip en inhoudelijke steun voor hun voornaamste problemen krijgen. Buiten de financiële problemen zijn er nauwelijks onderwerpen, waarbij de ministerraad als geheel zich echt betrokken kan voelen. Memories van Toelichting op de afzonderlijke begrotingshoofdstukken, waarin jaarlijks het gehele departementale beleid wordt samengebald, worden in de ministerraad niet (meer) besproken. Andere momenten voor bespreking van de hoofdlijnen van departementaal beleid ontbreken. Naast de algemene begrotingsperikelen zou iedere minister met zijn staatssecretaris toch tenminste eens per jaar de belangrijkste inhoudelijke problemen waarmee hij geconfronteerd wordt, in de ministerraad behandeld moeten zien. Daarom zou tijdens de kabinetsformatie moeten worden afgesproken, dat de ministerraad maandelijks twee uur uittrekt voor een beleidsdebat over de belangrijkste problemen, die minister en staatssecretaris bij hun beleid ondervinden. Dit debat wordt met een korte notitie van de minister schriftelijk voorbereid. De notitie gaat vergezeld van een advies van het planbureau. Hierdoor wordt voorkomen, dat hoofdbeleidsgebieden als wezensvreemd element gaan functioneren en de rapporten van de planbureaus worden fijngemalen tussen departementale krachten. De uitkomsten van de debatten spelen een rol in de jaarlijkse bijstelling van het actieprogramma (5.2.1.).

*Samengevat luidt de aanbeveling:  
Maandelijks trekt de ministerraad twee uur uit voor een debat over de belangrijkste beleidsinhoudelijke*

*problemen, die een individuele minister op zijn beleidsterrein ondervindt of over de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken uit een hoofdbeleidsgebied.*

#### 5.2.4. Leden van de ministerraad

De voorbereiding van de besluitvorming in de ministerraad vindt departementsgewijze plaats. Individuele leden van de ministerraad hebben nauwelijks mogelijkheden om zich goed op de vergadering voor te bereiden. Ambtelijke deskundigheid voor onderwerpen buiten het eigen departement is schaars. Politieke advisering geschiedt vooral vanuit de eigen partij. Gemeenschappelijke hulp (bijvoorbeeld vanuit het secretariaat ministerraad) ontbreekt. Ministers moeten ieder voor zich proberen uit verschillende stukken van afzonderlijke departementen een beleid te destilleren. Omdat de minister-president, evenals de andere ministers, ook als vertegenwoordiger van één van de coalitie-partners wordt gezien, worden zijn standpunten in dat licht gezet. Zijn ambtelijke adviseurs kunnen niet (ook) voor de andere ministers worden ingezet. Versterking van de ondersteuning van de minister-president biedt de andere ministers geen soelaas. Daarom dient nu het volgende besluit genomen te worden:

*In de komende kabinetsperiode moeten voorzieningen worden getroffen voor gemeenschappelijke ondersteuning van de leden van de ministerraad.*

#### 5.3. Projectministers

'Naast integrerende ministers wordt een beperkt aantal projectministers aangewezen, die worden belast met de uitvoering van beleidsprioriteiten uit het actieprogramma', aldus het eindadvies van de CHR. Bij nadere bestudering van het eindadvies lijkt het projectministerschap ook nog een ander doel te moeten dienen: de coördinatie van beleidstaken, die niet tot de verantwoordelijkheid van 'de algemeen coördinerende ministers' behoren, en evenmin aan een individuele minister zijn toegewezen. Hoewel van deze coördinatietaak in de kabinetsformatie-1981 geen gewag wordt gemaakt, blijkt uit de richtlijnen voor het projectministerschap (vastgesteld in de ministerraad van 9 oktober 1981) dat nog steeds op beide gedachten wordt gehinkt.

In de praktijk levert met name deze coördinatietaak

problemen op. Het projectministerschap was bedoeld als sluitsteen van een geschoond stelsel van interdepartementale coördinatie. Die opschoning heeft niet plaats gehad. Dat wil zeggen, dat *bovenop* de bestaande coördinatie-instrumenten (coördinerende ministers, interdepartementale commissies) een nieuw instrument werd gestapeld (projectminister, projectgroepen). 'Meer van hetzelfde' in plaats van 'minder maar beter'.

In de praktijk is inmiddels enige ervaring met het projectministerschap opgedaan. Tijdens de kabinetsformatie-1981 werd besloten met zes projecten te starten. Daarna werden er nog eens elf aangemeld.

Voor vijf daarvan gaf de ministerraad het groene licht. Geen enkel project is tot nu toe volledig afgerond. De projecten zijn zeer uiteenlopend van onderwerp, doel, tijdsplanning en opzet. Niettemin kan een aantal gezamenlijke knelpunten worden gesignaleerd.

#### *Prioriteiten*

Op het ministeriële front is het grootste gevaar, dat projectministerschappen worden ingesteld, die niet werkelijk een prioriteit van het kabinet als geheel betreffen. Onderwerpen, waaraan één minister of één coalitie-partner belang hecht, worden tot project verheven, omdat de andere leden van de ministerraad zich niet willen of durven verzetten.

Daarbij speelt de wens een rol, de coalitieverhoudingen niet onnodig te belasten, maar ook het besluit, dat de financiële en personele consequenties door het eigen departement van de projectminister moeten worden opgevangen.

Ook proberen departementen via het projectministerschap politieke aandacht te krijgen voor eigen wensen. Hiermee wordt het projectministerschap een nieuw instrument voor departementale wensen op zoek naar politieke prioriteit in plaats van omgekeerd.

#### *Tijdelijkheid*

Op het ambtelijke front bestaat een natuurlijke spanning tussen de bestaande departementale organisatie en de projectorganisatie. Op zichzelf is deze spanning niet disfunctioneel. Projecten worden immers opgezet om voor een bepaalde taak (tijdelijk) bestaande organisatorische grenzen en bestaande verhoudingen te doorbreken. Wel bestaat het risico, dat het project onmiddellijk

door de bestaande organisatie wordt overgenomen of als 'corpus alienum' door de bestaande organisatie wordt afgestoten. Het gevaar van afstoting is vooral groot op het moment, dat de resultaten van het project (bijvoorbeeld een plan) moeten worden uitgevoerd en daarvoor een beroep op de bestaande organisatie moet worden gedaan. Het gevaar van overnemen is met name groot, wanneer er al een specifieke organisatie voor de taak bestaat. Het verdient aanbeveling voor dergelijke taken geen projectministerschap in te stellen.

De afbouw van een project moet goed geregeld worden. Daarom moeten de mogelijkheden worden vergroot voor de tijdelijke inzet van mensen (5.5.). Elk project is tijdelijk en eindigt uiterlijk bij de eerstvolgende kabinetsformatie. De tijdens het kabinet-Van Agt II ingestelde projecten moeten daarom als vervallen beschouwd worden. De richtlijnen bij het uitwerken van het projectministerschap vermelden: 'De ambtelijke leden van een projectgroep staan niet onder instructie van hun eigen departementsleiding. Zij nemen deel aan de projectgroep op grond van hun deskundigheid'.

In de praktijk gaat de projectorganisatie echter al spoedig lijken op een vrij traditionele vorm van interdepartementale coördinatie.

In de huidige opzet van het projectministerschap wordt het maatschappelijk front als het ware tijdelijk buiten spel gezet. Dit kan voordelen bieden, maar voorkomen moet worden, dat de betrokken maatschappelijke organisaties zo zeer van het project vervreemden, dat het om zeep wordt gebracht wanneer het op de uitvoering aankomt. Het bij het project betrekken van externe deskundigen voor het betrokken maatschappelijke probleem kan dit risico verkleinen (5.5.).

#### *Beperkt aantal*

Hoewel de projectmatige wijze van werken in de rijksdienst niet beperkt moet blijven tot de politieke prioriteiten van een kabinet, ligt de aanwijzing van een projectminister, die ook naar buiten verantwoordelijk is, met name voor de verwezenlijking van die prioriteiten voor de hand. Om te voorkomen, dat het projectministerschap alleen als instrument van één individuele minister wordt gezien, moet de aanwijzing van projectministers tijdens de kabinetsformatie geschieden. Bij de jaarlijkse bijstelling van het actieprogramma wordt aan het parlement verslag gedaan van de voortgang van de projecten, de beslissingen over

de resultaten daarvan en de wijze, waarop deze resultaten (verder) zullen worden uitgevoerd. Dit is ook het moment om projectministerschappen op te heffen en zo nodig voor urgente taken in het komende jaar nieuwe projectministers aan te wijzen: zo wordt ook het parlement bij het projectministerschap betrokken.

#### *Samengevat luidt de aanbeveling:*

*Er wordt tijdens de kabinetsformatie een beperkt aantal projectministers aangewezen. Zij hebben tot taak de voorbereiding en/of uitvoering van concrete plannen en maatregelen, die behoren tot de hoofdpunten van het beleid van het kabinet als geheel.*

#### 5.4. Externe adviesorganen

De positie van de zgn. 'externe adviesorganen' staat zowel binnen als buiten de rijksdienst ter discussie. De CHR heeft de nadruk gelegd op de bijdrage van externe adviesorganen aan het totstandkomen van een samenhangend beleid. De aanbevelingen van de CHR richten zich op betere samenhang tussen adviesraden, bundeling van verwante of elkaar overlappende sectorraden en versterking van de zgn. integrerende adviesorganen. In het verlengde hiervan moet volgens de CHR de invloed van de specifieke sectorraden worden beperkt. Voorts dient elk adviesorgaan een wettelijke basis te krijgen en een beperkte levensduur. Het aantal adviesorganen moet omlaag.

#### *Klachten*

De aanbevelingen van de CHR richten zich met name op verbetering van de collectieve besluitvorming. De wijze, waarop de positie van de individuele minister in zijn onderhandelingen op vier fronten kan verbeteren, krijgt minder aandacht. Toch zijn het vooral de individuele ministers en de ambtenaren van afzonderlijke departementen, die klagen over het aantal adviesorganen en hun bijdrage aan de politieke besluitvorming. Die klachten zijn in het algemeen terug te voeren op de volgende factoren:

- De druk om binnen een adviesorgaan tot een gemeenschappelijk advies te komen, neemt af. Het adviesorgaan zelf, of individuele leden daarvan, onderhandelen vóór, tijdens en na het uitbrengen van het advies, gewoon door met de eigen en andere achterbannen, met de politieke partijen, met de ambtenaren en met andere ministers. Met

- de inschakeling van een adviesorgaan is de minister dus niet af van de onderhandelingen met groeperingen op verschillende fronten.
- Het aantal adviesorganen, dat per onderwerp moet worden ingeschakeld, is vaak groot. Dat vertraagt het tempo van besluitvorming.
  - De functies van adviesorganen, zoals maatschappelijke inspraak (informatie) en legitimering van beleid, worden ook op andere wijzen vervuld: er zijn inspraakprocedures, brede maatschappelijke discussies, het parlement houdt hoorzittingen, planbureaus informeren over maatschappelijke ontwikkelingen, etc.
- Ook voor de inbreng van deskundigen hoeft niet blijvend een beroep op een adviesorgaan te worden gedaan. Adviezen van deskundigen van buiten de rijksdienst moeten door de rijksdienst zelf worden opgepakt en vertaald in beleid. Daarvoor zijn binnen de rijksdienst deskundigen nodig. Naarmate het adviesorgaan langer bestaat, pleegt het aantal deskundigen binnen de rijksdienst toe te nemen. De oorspronkelijke behoefte aan het adviesorgaan neemt af. Adviesorganen (en hun secretariaten) verambtelijken. Formeel kan nog wel, feitelijk niet meer, van *externe* deskundigen worden gesproken. Dat betekent een verdere vervaging van de verantwoordelijkheden.

### Opheffen

Elk adviesorgaan is zelf de uitkomst van onderhandelingen op de vier fronten. Elk adviesorgaan heeft altijd wel voor één van de betrokkenen bestaansrecht. Daarom is de opheffing van afzonderlijke adviesorganen moeilijk. Het totaal aantal adviesorganen en het sterk sectorale karakter van de meeste daarvan, moet echter worden teruggedrongen. Regelmatig moet worden nagegaan, of de functie(s) van een bestaand adviesorgaan niet ook, en beter, op andere wijze (kunnen) worden vervuld. Een politieke discussie over het nut van een eenmaal bestaand adviesorgaan wordt zelden gevoerd. De enige manier om het functioneren van afzonderlijke adviesorganen regelmatig ter discussie te stellen, is het binden van de levensduur van alle adviesorganen aan een duidelijke termijn. Daarom moet worden besloten alle adviesorganen, met uitzondering van de in de grondwet genoemde, via een nader op te stellen schema binnen zes jaar op te heffen. Adviesorganen kunnen bij formele wet (opnieuw) voor een beperkte tijd (bijvoorbeeld vier jaar) worden ingesteld. Om het aantal sectorale adviesorganen te beperken, moet elk wetsvoorstel door tenminste twee ministers worden ingediend.

### Tempo

Onder het etiket 'adviesorgaan' worden zeer verschillende functies vervuld. Die functies kunnen niet alleen per adviesorgaan, maar ook per advies wisselen. Toch worden alle organen min of meer volgens hetzelfde patroon ingeschakeld, nl. vóórdat de regering haar standpunt bepaalt. Dat kan nodig zijn om informatie en deskundigheid te mobiliseren. Het ligt, mede gelet op de positie van het parlement, minder voor de hand als het om beleidslegitimering gaat. Deze uniforme procedures en het aantal adviesorganen dat over één beleidsvoornemen geraadpleegd moet worden, leiden tot vervaging van de verantwoordelijkheden en tot tempooverlies. Adviesorganen bepalen vaak zelf de termijn, waarbinnen het advies wordt uitgebracht.

Nodig zijn meer flexibele procedures, afhankelijk van de functie, die het adviesorgaan, naar het oordeel van de betrokken minister(s), in het specifieke geval moet vervullen.

Daarom moet besloten worden dat, bij wet, de verplichting wordt afgeschaft om voorafgaande aan de bepaling van het regeringsstandpunt advies te vragen. Ook dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op die adviesorganen, die in de grondwet worden genoemd.

De bevoegdheid om ongevroegd te adviseren wordt gehandhaafd.

Tot nu toe zijn door individuele ministers weinig adviesorganen opgeheven. De druk om nieuwe adviesorganen in het leven te roepen, is groot. Ministers kunnen dan ook in bepaalde gevallen adviesorganen goed gebruiken. Problemen die nog niet kunnen worden opgelost, verdwijnen enige tijd van de agenda. Verschillende fronten kunnen via het adviesorgaan aan elkaar gekoppeld worden of juist uit elkaar gespeeld. Beleidsopvattingen kunnen onverplicht worden geventileerd, etc. Als niettemin de alom gesignaleerde nadelen overheersen en serieus worden genomen, luiden samengevat de aanbevelingen:

*Alle externe adviesorganen, met uitzondering van de in de grondwet genoemde, worden, via een nader op te stellen schema, binnen zes jaar opgeheven. Tot het moment, waarop dat schema is vastgesteld, worden geen nieuwe externe adviesorganen ingesteld.*

*Adviesorganen kunnen bij formele wet (opnieuw) voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld vier jaar) worden ingesteld.*

*Wetsvoorstellen daartoe moeten tenminste door twee ministers worden ingediend.*

- *De verplichting wordt afgeschaft om voorafgaande aan de bepaling van het regeringsstandpunt advies te vragen.*

### 5.5. Algemene bestuursdienst

Een van de oorzaken van de gebrekkige aansluiting van het overheidsbeleid op de maatschappelijke werkelijkheid, ligt in de sterke vereenzelviging van ambtenaren met de eigen afdeling en het eigen departement. Deelbelangen overheersen. De samenwerking met andere afdelingen en departementen is dikwijls moeizaam. Dit ligt niet alleen aan de organisatie van de rijksdienst, ook aan de gegroeide ambtelijke cultuur. Met de invoering van een algemene bestuursdienst (de CHR spreekt zelf van een centrale personeelsdienst) wil de CHR een doorbraak plegen. Het blikveld van ambtenaren kan worden verruimd. Een louter specialistische benadering van maatschappelijke problemen kan worden doorbroken. De samenwerking tussen en binnen departementen kan worden verbeterd.

Daarvoor acht de CHR nodig een grotere mobiliteit, een grotere inzetbaarheid en een beter gebruik van de mogelijkheden van het personeel. De algemene bestuursdienst is een middel daarvoor.

Over het doel van de algemene bestuursdienst bestaat geen verschil van mening. Ook de reacties op het voorgestelde middel (een algemene bestuursdienst voor topambtenaren) zijn overwegend positief. Toch zijn er wel bezwaren tegen dit middel aan te voeren:

- Het gevaar, dat bovenop het sectoraal georganiseerde personeel een gesloten elite van topambtenaren ontstaat. Daardoor zou de flexibiliteit in de overheidsorganen eerder af- dan toenemen.
  - Het gevaar, dat een korps topambtenaren ontstaat, waar ministers en parlement moeilijk tegenop kunnen (vierde macht).
- Of deze gevaren reëel zijn, hangt af van de invulling, die aan de algemene bestuursdienst wordt gegeven. Er zijn vele vormen van een algemene bestuursdienst denkbaar.

Enkele voorbeelden:

- De algemene bestuursdienst kan alle hoge lijn- en staffuncties omvatten, of alleen bepaalde categorieën lijn- respectievelijk staffuncties. Een beslissing daarover hangt af van de beoordeling van de huidige Nederlandse bestuurlijke cultuur. Daarin vormt vakkundigheid tot in de departementale topposities een belangrijk element.
- De werkingssfeer van de algemene bestuursdienst kan zich beperken tot de ‘binnendiensten’ van de

departementen of ook de ‘buitendiensten’ omvatten. Een beslissing daarover hangt af van de rol, die de buitendiensten kunnen spelen in de interdepartementale beleidsvoorbereiding.

- De algemene bestuursdienst kan ambtenaren vanaf een bepaalde (hoge) rang omvatten, of zich juist op lagere rangen richten. Een beslissing daarover hangt af van het oordeel, waar een grotere mobiliteit en een doorbreken van de hokjesgeest het meeste nodig is en waar van de aanwezige mogelijkheden van het personeel met name een beter gebruik zou kunnen worden gemaakt.

Zonder duidelijk politieke beslissingen over deze invulling kan de instelling van de algemene bestuursdienst op weinig medewerking rekenen. Daarom moeten op korte termijn over die invulling beslissingen worden genomen.

### *Creativiteit opgesloten*

Het doel van de algemene bestuursdienst moet voorop staan, niet de organisatorische vorm of de discussie over de bevoegdheden. Dat doel – door niemand omstreden – is een grotere inzetbaarheid en een grotere mobiliteit. Maatregelen daartoe zijn ook nodig, omdat het slagen van de eerder genoemde aanbevelingen (bijvoorbeeld project-ministerschap, hoofdbeleidsgebieden, ondersteuning van leden van de ministerraad) en van andere interdepartementale veranderingsoperaties mede afhankelijk is van deze grotere inzetbaarheid en mobiliteit. Deskundigheid en creativiteit zijn wel aanwezig, maar zitten ‘opgesloten’ in afzonderlijke organisaties binnen en buiten de rijksdienst. Er zijn nauwelijks mogelijkheden deze deskundigen tijdelijk te mobiliseren. Inschakeling door middel van (interdepartementale) commissies werkt in het algemeen te traag en doorbreekt de hokjesgeest niet.

De leden van die commissies hebben het te druk met hun eigen departementale werk. De positie van de leden van dergelijke commissies is ook vaak onduidelijk. Zijn zij vertegenwoordigers van hun eigen organisatie of deskundigen voor de oplossing van het probleem?

Het opzetten van een permanente organisatie is moeilijk, zo lang het maatschappelijke probleem en de rol van de overheid daarin nog niet scherp zijn omlijnd. Competentieconflicten met bestaande departementen en afdelingen dreigen de inhoudelijke discussie te overheersen.

Om de algemene bestuursdienst niet te doen

stranden op de klippen van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de departementale autonomie, moet worden ingespeeld op bestaande knelpunten in de politieke besluitvorming.

#### *Inzetbaarheid*

Daarom wordt voorgesteld ten behoeve van de betere inzetbaarheid te starten met het vergroten van de mogelijkheden (ook rechtspositioneel) voor een bepaalde periode ambtenaren t/m de huidige rang 150 en deskundigen van buiten de rijksdienst in te zetten voor de oplossing van bepaalde problemen, waaraan de overheid iets moet doen. Hiertoe kunnen met name de (tijdelijke) projecten, waarvoor projectministers verantwoordelijk zijn, gerekend worden.

Voor de algemene bestuursdienst betekent dit, dat ambtenaren (voorlopig) alleen tijdelijk tot de algemene bestuursdienst behoren. Daarmee worden ook enkele gevaren, die hierboven werden genoemd, voorkomen.

Na voltooiing van de opdracht keren de ambtenaren terug naar hun eigen departement.

#### *Mobiliteit*

Een grotere mobiliteit kan worden bereikt door thans de principe-beslissing te nemen, dat aanstelling in de huidige rang 148 niet kan plaatsvinden van ambtenaren, die geen ervaring hebben in tenminste één ander departement of buiten de overheid (of later in de algemene bestuursdienst). Deze principe-beslissing moet op korte termijn uitgewerkt worden in voorstellen met betrekking tot: de categorieën van ambtenaren, waarvoor de regel vooralsnog niet kan gelden; de organisatorische voorzieningen voor de plaatsing van ambtenaren binnen de overheid; de ontwikkeling van een passend personeelsbeleid en de controle op de uitvoering van de beslissing.

Door deze twee maatregelen kan geleidelijk een flexibele algemene bestuursdienst ontstaan, die aansluit bij direct gevoelde behoeften.

*Samengevat luidt de aanbeveling:*

*Ter bevordering van een grotere mobiliteit en een grotere inzetbaarheid van ambtenaren, komt er een algemene bestuursdienst. Op korte termijn worden beslissingen genomen over de invulling daarvan. De aanstelling van beleidsambtenaren in de huidige*

*rang 148 vindt in principe alleen plaats, indien de betrokkene ervaring heeft in tenminste één ander departement of buiten de rijksdienst (of later in de algemene bestuursdienst).*

*De mogelijkheden om tijdelijk deskundigen van binnen en buiten de rijksdienst in te zetten voor de oplossing van complexe problemen worden vergroot.*

*Enkele (inter)departementale veranderingsoperaties, gericht op verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst.*

Aan de verschillende departementen is verzocht opgave te doen van de (inter)departementale veranderingsoperaties, waarbij zij betrokken zijn. Onderstaande inventarisatie is zoveel mogelijk beperkt tot:

- Operaties, gericht op heroverweging van taken, die door de centrale overheid (moeten) worden vervuld;
- Operaties, gericht op verbetering van de collectieve ministeriële besluitvorming;
- Operaties, gericht op verbetering van de beleidsvorming door de individuele ministers. Deze inventarisatie is geenszins uitputtend en bevat veel ongelijksoortige operaties. Zij geeft niettemin een eerste indruk van de vele initiatieven die, ook los van het project reorganisatie rijksdienst, genomen zijn om te komen tot verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst.
- Decentralisatieplan;
- Decentralisatie van de behandeling van paspoorten naar provincies/gemeenten;
- Decentralisatie van bevoegdheden met betrekking tot het openbaar vervoer;
- Overdracht van wegen en vaarwegen, die niet tot de hoofdinfrastructuur behoren, aan de provincies en gemeenten;
- Stroomlijning externe geldstromen (rijksbijdrage-regeling)
- Decentralisatie volkshuisvesting en stadsvernieuwingsbeleid;
- Ambtelijke werkgroep profijtgedachte en privatisering;
- Onderzoek naar mogelijkheden om accountantscontrole uit te besteden;
- Procedure voor toetsing van voorgenomen wetgeving ten aanzien van de belasting van het justitiële apparaat;
- Heroverwegingsoperatie;
- Studiegroep begrotingsruimte;
- Harmonisatie van wetgeving;
- Commissie afstemming financieringsstelsels;
- Harmonisatie raming quartaire sector;
- Voorbereiding sociale miljoenennota;
- Interdepartementale adviescommissie vertalingen rijksdienst;
- Heroverweging van het stelsel van coördinerende bewindspersonen;
- Invoering Kaderwet Specifiek Welzijn;
- Algemene begrotingstoelichting op het interdepartementale welzijnsbeleid;
- Onderzoek naar samenhangen in het welzijnsbeleid;
- Plan integratie milieubeleid;
- Reorganisatie van Staatsbosbeheer;
- Reorganisatie van de vleeskeuringsdiensten;
- Herstructurering landelijke welzijnsorganisaties;
- Ontwikkelen van een model voor een toekomstige nationale adviesorganisatie voor de gehele gezondheidszorg;
- Stuurgroep democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen;
- Experimentele regionale coördinatiecommissies met betrekking tot de samenhang tussen het arbeidsvoorzieningsbeleid en het uitkeringsbeleid.
- Departementsraden (departementaal topperleg);
- Interne driehoek-vergadering (FEZ, OA, PZ);
- (Experimentele) vijfjaarlijkse doorlichting van de directies;
- Intradepartementaal beleidsplan/meerjarenbeleidsplannen/centraal beleidskader;
- Ontwikkeling en uitvoering van een meerjarig informatievoorzienings- en automatiseringsbeleid;
- Departementale centrale stuurgroep veranderingsorganisatie;
- Invoering van 'vrijgestelde' loco-secretarissen-generaal;
- Departementale projectgroep voor de reorganisatie van de sociale zekerheid;
- Invoering management-informatie-systeem;
- Decentralisatie van de personeelsfunctie;
- Organisatorische onderscheiding van beleidsontwikkeling, -ondersteuning en -uitvoering;
- Ontwikkelen van management-opleidingen;
- Departementale projectgroep cliëntgerichtheid;
- Departementale projectgroep decline-management (d.w.z. 'planmatige aanpassing van het bestuurs-systeem aan een omgeving die tot afslanking noopt en zich daartegen verzet');
- Departementale coördinatiegroep Vonhoff-problematiek.



Regelmatig verschijnen publikaties over problemen die in dit Jaarbericht aan de orde zijn. Voor een thematische bundeling van artikelen over sommige van die problemen kan verwezen worden naar *Beleid Beschouwd*, een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst. Specifiek over de reorganisatie rijksdienst gaan de *Beleid Beschouwd*-nummers 4144, 4285, 4340, 4386, 4447 en 4548. De discussie over de verzorgingsstaat is te vinden in de nummers 4149, 4280, 4389, 4440, 4494, 4531 en 4619.

Heroverweging, privatisering en deregulering komen aan de orde in de nummers 4298, 4602 en 4616, Zie verder ook de nummers 4601 (minister-raad) en 4541 (adviesorganen)

Hieronder volgt bovendien een overzicht – chronologisch – van enkele publikaties over de periode januari–oktober 1982. Hierin zijn ook artikelen en interviews opgenomen die wat meer toegespitst zijn op het stagneren van de politieke besluitvorming en op problemen die ministers ondervinden bij het realiseren van hun individuele en collectieve verantwoordelijkheid. Het overzicht beoogt geenszins volledig te zijn. Het gaat er eerder om te laten zien hoezeer de problematiek in discussie is.

*Januari 1982*

- A. Tchernoff: (Her)structureren of (beter) functioneren? T.v.O., 7 januari 1982
- E. van Thijn: De Democratie verkeert in levensgevaar, NRC-Handelsblad, 15 januari 1982
- Th. Quené, Grenzen aan de Beleidsvoering, Acta Politica, januari 1982
- J. G. A. van Mierlo, Verdediging van de parlementaire democratie, *Beleid en Maatschappij*, januari 1982
- D. W. P. de Ruiter; Wettelijke ombuiging en het vertrouwensbeginsel, *Bestuurswetenschappen*, januari 1982, nr. 1
- H. W. J. Bosman: Volkshuishouding en parlementaire democratie; W. F. de Gaay Fortman: Commentaar op artikel Bosman, *Christen Democratische Verkenningen*, januari 1982

*Februari 1982*

- H. D. Tjeenk Willink: Bijdrage aan politieke besluitvorming belangrijkste deel van mijn taak, Ned. Staatscourant, 4 februari 1982
- C. J. Rijnvos: We zitten meer bestuurlijk in de put dan economisch, Els. Weekblad, 6 februari 1982

- P. Tas: Biza en Financiën zijn trekpaarden bij reorganisatie, *Binnenlands Bestuur*, 13 februari 1982
- A. de Kok: op zoek naar een maatschappelijke theorie van neergang, *Reflex*, februari 1982
- Overleg tussen ministeries verloopt traag, *De Werkgever*, 4 maart 1982

*Maart 1982*

- J. van Thijn en M. van Weezel: Het grote geheim van Den Haag: het kabinet bestaat niet, *Vrij Nederland*, 13 maart 1982
- Interview met minister van Mierlo, *Haagse Post*, 20 maart 1982
- Inrichting project reorganisatie rijksdienst, *Ned. Staatscourant*, 18 maart 1982
- D. Q. R. Mulock Houwer: Adviesraden zonder nut als adviezen niet worden gebruikt, *NRC-Handelsblad*, 19 maart 1982
- F. Hartog: de les van ziektegeld en voorjaarsnota, *Els. Weekblad*, 20 maart 1982
- L. Emmerij: Visies op 'n totaalbeleid worden niet gewaardeerd, *NRC-Handelsblad*, 22 maart 1982
- L. van Geest: Bezuinigingskunde, *E.S.B.*, 24 maart 1982

*April 1982*

- H. D. Tjeenk Willink: Reorganisatie Rijksdienst is een politiek probleem, *Het Torentje*, maart 1982
- W. Albeda: grenzen aan de concensus, *Trouw* 7 april 1982
- Interview met minister de Ruiter, *De Tijd*, 10 april 1982
- G. Sporre: Verplaatsing PTT-top slechts vinger-oefening, *De Volkskrant*, 14 april 1982
- L. Klinkers: Economische crisis is een bestuurlijke, *Binnenlands Bestuur*, 23 april 1982
- D. J. Wolfson: LAT is niets, *ESB*, 21 april 1982
- E. L. Berg: Overproduktie van informatie, *ESB*, 28 april 1982
- J. Kooiman: Drie strategieën voor deregulering, *Onderneming*, 26 april 1982
- A. de Kok: Den Haag doet lauw over plan rijksdienst, *De Volkskrant*, 29 april 1982
- Interview met Minister van der Stee, *Haagse Post*, 27 maart 1982
- H. Goslinga en T. Koelé: De lange tenen van Den Haag, *Trouw*, 3 april 1982

*Mei 1982*

- W. Lemstra: Vonhoff wordt in de ambtenarij vermoord, Binnenlands Bestuur, 16 mei 1982
- M. C. Burkens en R. Crince Le Roy: Bestuurlijk immobilisme, T.v.O., 9 mei 1982
- Staatssecretaris Stuiveling namens minister-president Van Agt op eerste bijeenkomst interdepartementaal overleg reorganisatie rijksdienst. Antwoord regeringscommissaris Tjeenk Willink, Ned. Staatscourant, 12 mei 1982
- H. M. Jolles: Commissie Vonhoff heeft uitvoerbaarheid voorstellen niet aangetoond, Ned. Staatscourant, 12 mei 1982 (n.a.v. H. M. Jolles: Tussen macht, beleid en overmacht. Een kritische doorlichting van het werk van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst Amsterdam 1982)
- H. A. van Wijnen: De onrust onder de breuk, Het Parool, 13 mei 1982
- H. D. Tjeenk Willink op UvA-symposium: Legitimiteit van overheidsoptreden vervaagd door politieke vaagheid, Binnenlands Bestuur, 14 mei 1982
- Interview met minister Van Mierlo, De Volkskrant, 15 mei 1982
- W. Albeda: De crisis in de crisis, Trouw, 19 mei 1982
- Interview met Minister Van Dam, Haagse Post, 21 mei 1982
- J. P. van Iersel: Bestuursstagnatie mag niet op vacuum uitlopen. CD/Actueel, 22 mei 1982

*juni 1982*

- E. Spiegel: Het beleid van de staat, de staat van beleid. Voordracht vereniging voor strategische beleidsvorming, 3 juni 1982
- Jaarverslag Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Ned. Staatscourant, 4 juni 1982
- Interview met minister van Kemenade, Het Vrije Volk, 5 juni 1982
- J. M. N. Ritzen: Ontraden, ESB, 9 juni 1982
- Interview met minister Van der Louw, De Tijd, 11 juni 1982
- W. J. M. Kickert: Ideeën Commissie Vonhoff missen realiteitszin, De Volkskrant, 19 juni 1982
- Denkwerk van commissies te weinig benut; weergave rede H. Vonhoff 'Chaos in de chaos', Eindhovens Dagblad, 24 juni 1982

*juli 1982*

- Ph. A. Idenburg, Politiek Den Haag is van de samenleving vervreemd geraakt, NRC-Handelsblad, 9 juli 1982

*augustus 1982*

- G. Sporre: Nederlandse overheid bijna even centralistisch als in het Oostblok, NRC-Handelsblad, 7 augustus 1982
- M. P. C. M. van Schendelen: Politieke achtergronden van deregulering, Beleid en Maatschappij, augustus 1982
- Jaarverslag Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, augustus 1982
- J. Kooiman: Snoeien in het web van wetten en regels van de overheid, NRC-Handelsblad, 12 augustus 1982
- M. Santema: Ondanks mooie woorden wordt er steeds meer gecentraliseerd, NRC-Handelsblad, 18 augustus 1982
- J. de Beus: Overleg-socialisme is een illusie, de staat beslissend, De Volkskrant, 21 augustus 1982
- E. Boogerman: Nederlanders in recessie egoïstisch en verwend, NRC-Handelsblad, 25 augustus 1982
- E. Boogerman: Organisaties trachten bezuinigingen te verlammen, NRC-Handelsblad, 26 augustus 1982
- J. S. Knipscheer en F. K. M. van Nispen: Privatisering als middel om onbelaste overheid te saneren. NRC-Handelsblad, 27 augustus 1982
- E. Boogerman: Professionalisme in de verzorgingsstaat is uit de hand gelopen, NRC-Handelsblad, 28 augustus 1982

*september 1982*

- H. D. Tjeenk Willink: Haagse bureaucratie heeft opknopbeurt dringend nodig, NRC-Handelsblad, 2 september 1982
- U. Rosenthal: Bestuurbaarheid: de behoefte aan politieke sturing, E.S.B., 8 september 1982
- H. D. Tjeenk Willink: Reorganisatie als voorwaarde voor Beleid, E.S.B., 8 september 1982

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van 21 januari 1982, no 24 houdende de instelling van het ambt van Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst en de benoeming van de heer mr. H. D. Tjeenk Willink als zodanig

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 20 januari 1982, nr. P82/110, hoofdafdeling Personeelszaken;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

1 Met ingang van 1 februari 1982 zal optreden een Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, wiens taak het zal zijn Onze Minister van Binnenlandse Zaken op het terrein van de reorganisatie van de rijksdienst de nodige bijstand te verlenen.

2 Voor de periode 1 februari 1982 tot 1 februari 1986 te benoemen tot Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst

de heer mr. H. D. Tjeenk Willink,

geboren 23 januari 1942.

Onze Minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit dat zal worden gepubliceerd in het Staatsblad en de Nederlandse Staatscourant en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de Algemene Rekenkamer en de beide Kamers der Staten-Generaal.

's-Gravenhage, 21 januari 1982

(get.) BEATRIX

De Minister van Binnenlandse Zaken,

(get.) E. VAN THIJN

*Uit de nota 'Inrichting projectministerschap reorganisatie rijksdienst' (kamerstuk 17353 nr. 2, blz. 6)*

De Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst ressorteert rechtstreeks onder de projectminister. Hij zal de minister onafhankelijk van de staande organisatie en de stuurgroep adviseren, bijstaan en vertegenwoordigen (bij voorbeeld in extern overleg). Dit houdt met name in dat hij de minister adviseert over alle vraagstukken

betreffende het project reorganisatie rijksdienst en de inpassing van het decentralisatieplan daarin, de minister bijstaat bij de behandeling van diens voorstellen in het parlement (art. 120 GW) en de relaties onderhoudt tussen het project reorganisatie rijksdienst en binnen de rijksdienst de (gezamenlijke) departementen, buiten de rijksdienst het parlement, andere delen van het politieke systeem, de wetenschap en de publieke discussie over het project. De Regeringscommissaris heeft derhalve een belangrijke rol in het opbouwen en in stand houden van het draagvlak voor de reorganisatie van de rijksdienst.

Hij zal daartoe zelfstandig initiatieven kunnen nemen.

Om als intermediair goed te kunnen functioneren is een vertrouwensrelatie tussen de Regeringscommissaris en met name de projectminister, de leidende politici en de ambtenaren van de departementen onontbeerlijk. Zijn adviezen zullen bij de minister zwaar moeten wegen.

De Regeringscommissaris heeft de bevoegdheid tot het verkrijgen van alle benodigde informatie en directe toegang tot alle sleutelfiguren die bij het project of onderdelen daarvan betrokken zijn of moeten worden.

De Regeringscommissaris is buitengewoon lid van de stuurgroep. Hij zal aan zijn functie een volledige dagtaak hebben.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Nr. RC82/151

Besluit houdende instelling van een Begeleidingscollege reorganisatie rijksdienst.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Overwegende dat het wenselijk is in het kader van het project reorganisatie rijksdienst een college van niet-ambtelijke deskundigen in te stellen dat de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst zal bijstaan;  
Gelet op het besluit van de Ministerraad van 18 december 1981 tot vaststelling van de inrichting van het projectministerschap reorganisatie rijksdienst;

BESLUIT:

*Artikel 1*

Er is een Begeleidingscollege reorganisatie rijksdienst, verder te noemen het college.

*Artikel 2*

Het college heeft tot taak de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst bij te staan in zijn oordeelsvorming over de voortgang van het project reorganisatie rijksdienst en de voorstellen die vanuit de deelprojecten aan de stuurgroep reorganisatie rijksdienst worden voorgelegd.

*Artikel 3*

Het college is ingesteld voor de periode tot 1 februari 1986.

*Artikel 4*

In het college worden benoemd:

- a tot voorzitter, tevens lid:
  - mr. H. D. Tjeenk Willink, regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst;
- b tot leden:
  - drs. C. I. Dales, *oud-staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*
  - J. W. Dutman, *oud-voorzitter van de FNV-ambtenarenbond Abva-Kabo*
  - prof. mr. H. Franken, *hoogleraar in de Inleiding tot de Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Leiden*
  - dr. L. Ginjaar, *oud-minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne*
  - prof. dr. Ph. A. Idenburg, *voorzitter van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid en buitengewoon*

*hoogleraar Welzijnsbeleid aan de Rijksuniversiteit Groningen*

- drs. N. C. M. van Niekerk, *directeur van het Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven.*

*Artikel 5*

Het secretariaat van het college wordt vervuld door het secretariaat van de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst.

*Artikel 6*

Het college is bevoegd deskundigen van buiten zijn eigen kring uit te nodigen ter ondersteuning van zijn werkzaamheden.

*Artikel 7*

- 1 De regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst doet uiterlijk twee maanden voor het verstrijken van de periode genoemd in artikel 3 aan de regering verslag van de werkzaamheden en bevindingen van het college.
- 2 De Minister van Binnenlandse Zaken draag zorg voor de publikatie van het in het vorige lid bedoelde verslag.

*Artikel 8*

Een ieder die betrokken is bij de uitvoering van dit besluit en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van dit besluit de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

*Artikel 9*

Het beheer van het archief van het college geschiedt met inachtneming van de bepalingen van het Besluit Algemene secretarie-aangelegenheden (Stb. 1980, 182) op overeenkomstige wijze als bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het archief wordt na beëindiging van de werkzaamheden van het college overgedragen aan het hoofd van de algemene secretarie van dit Ministerie.

*Artikel 10*

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 1982 en werkt terug tot 1 juni 1982. Het zal in de Nederlandse Staatscourant worden geplaatst.

Afschrift van dit besluit zal worden gezonden aan de Algemene Rekenkamer.

's-Gravenhage, 28 juli 1982.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

(M. G. Rood).

*Nota van toelichting*

(bijlage bij Beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken, nr. RC82/151 dd. 28 juli 1982).

Het bijzondere karakter van het project reorganisatie rijksdienst brengt mee dat enkele bijzondere voorzieningen moeten worden getroffen ter ondersteuning en begeleiding van het project. Een van die bijzondere voorzieningen is de benoeming van een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst. Deze benoeming is geschied in februari van dit jaar. Een andere voorziening, die in het onderhavige besluit wordt getroffen, is de instelling van een niet-ambtelijk Begeleidingscollege reorganisatie rijksdienst. Dit college is aangekondigd in de nota 'Inrichting projectministerschap reorganisatie rijksdienst' (kamerstuk 17353, nr. 2, blz. 6-7).

Het college heeft tot taak de regeringscommissaris bij te staan in zijn oordeelsvorming over de voortgang van het project en de voorstellen die vanuit de deelprojecten aan de stuurgroep reorganisatie rijksdienst worden voorgelegd. Met het oog hierop kunnen leden van het Begeleidingscollege ieder een of meer deelprojecten actief volgen. Bij de zojuist genoemde oordeelsvorming zal een grote rol spelen de mate waarin voorstellen bijdragen tot de doeleinden van het project reorganisatie rijksdienst en de mate waarin daarbij de samenhang van het totale project wordt bewaard.

Onder de hier gegeven taakomschrijving kan begrepen worden geacht het vervullen door het college van een klankbordfunctie ten behoeve van de projectminister.

Omwille van de duidelijkheid, die voor het wetslagen van een zo omvangrijk en bijzonder

project als het onderhavige noodzakelijk is, is het wenselijk het verkeer tussen projectminister en Begeleidingscollege en vice-versa via de regeringscommissaris te doen verlopen. Mede met het oog daarop is de regeringscommissaris tot voorzitter van het college benoemd.

Het Begeleidingscollege is ingesteld tot 1 februari 1986. Bij het bepalen van deze datum is aansluiting gezocht bij de periode voor welke de regeringscommissaris is benoemd.

In het college hebben, naast de regeringscommissaris als voorzitter, zes niet-ambtelijke deskundigen met bestuurs- en organisatiekundige ervaring zitting. Een der leden kan tevens worden geacht het vertrouwen te genieten van ambtenarenorganisaties.

In het verslag van de regeringscommissaris, bedoeld in artikel 7, zal mede aandacht kunnen worden geschonken aan de vraag of het aanbeveling verdient de levensduur van het Begeleidingscollege te verlengen en zo ja, of het college in dezelfde opzet als thans voorzien verder dient te functioneren.

Ten behoeve van hun werkzaamheden beschikken de regeringscommissaris en het begeleidingscollege over een eigen ambtelijk secretariaat. Per 15 september 1982 bestond het secretariaat uit de volgende personen:

- Mevrouw M. Th. C. Weerdesteyn-Meijer
- Drs. J. R. M. Jooren, *tevens hoofd van de afdeling directe informatie van de Rijksvoorlichtingsdienst*
- Drs. R. B. Andeweg, *tevens wetenschappelijk medewerker politieke wetenschappen in de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Leiden.*

De plaats van een beleidsmedewerker en een halve formatieplaats voor een administratief medewerk(st)er zijn nog niet vervuld.

Aan de voorbereiding van het Jaarbericht 1983 werd behalve door het secretariaat ook meegewerkt door de volgende externe deskundigen:

- Mevrouw M. J. Grotenhuis, *secretaris Emancipatieraad.*
- Mevrouw drs. G. Kruyt en drs. K. P. E. de Bakker, *Instituut voor Beleid en Onderzoek te Utrecht.*
- Mr. P. Kuipers, *directeur Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant.*

© Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst  
1982

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