

J A A R B E R I C H T 1 9 8 5

R E G E R I N G S C O M M I S S A R I S

R E O R G A N I S A T I E R I J K S D I E N S T

JAARBERICHT 1985
REGERINGSCOMMISSARIS
REORGANISATIE RIJKSDIENST

INHOUD

Inleiding

1. Twee werelden, een wereld van verschil

1.1. Algemeen

1.2. Afstand

2. *De onmisbare overheid*

2.1. Algemeen

2.2. Partijen verschillen

2.3. Ambivalente burger

2.4. De machtige overheid

3. *Departementen en hun cliëntèle*

3.1. Eigen cliëntèle

3.2. Oriëntatie gelijk

3.3. Twee werelden

4. *Uitvoerders van het beleid*

4.1. Algemeen

4.2. Inconsistent

4.3. Inflexibel

4.4. Weinig belangstelling

4.5. Gevolgen

5. *Afstand overbruggen*

5.1. Algemeen

5.2. Aandacht voor de uitvoering

6. *Verbeteringen in de praktijk*

6.1. Algemeen

6.2. Primaat van de politiek

6.3. Burgers en uitvoerders

7. *Adres van Antwoord*

Bijlagen

1. Instellingsbesluit en taak regeringscommissaris

2. Taak en samenstelling begeleidingscollege

3. Secretariaat regeringscommissaris

Voor u ligt het Jaarbericht-1985.

Hierin wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen rijksdienst en burgers.

Velen menen, dat de afstand tussen Den Haag en de wereld, waarin de burgers leven te groot is geworden. Ministers willen een doelgericht beleid voeren.

Zij verzuchten, dat de voorbereiding daarvan wel erg veel tijd kost.

Burgers hebben het gevoel, dat met hun problemen weinig rekening wordt gehouden. Zij kunnen Den Haag vaak niet meer volgen.

Nagegaan wordt, waardoor dit komt en wat er aan te doen valt.

Uitvoerders van het beleid – ambtelijke diensten en instellingen, die direct met burgers in aanraking komen – spelen in de relatie tussen rijksdienst en burgers een belangrijke rol.

Veel uitvoerders zitten in de problemen. Zij voelen zich vaak ingeklemd tussen de loyaliteit aan hun Haagse superieuren, de gebondenheid aan de normen van hun beroep en de dienstbaarheid aan de burgers, hun klanten.

Tot nu toe is in de reorganisatie van de rijksdienst weinig aandacht besteed aan de uitvoerders en de oplossing van hun problemen. Verbeteringen werden vooral gericht op de top van de rijksdienst en op de beleidsvoorbereiding. Die verbeteringen kunnen bijdragen aan versterking van het primaat van de politiek.

Dat primaat houdt niet alleen in, dat ministers en parlement beslissen, wat er moet gebeuren. Het houdt ook in, dat ministers en parlement greep hebben op wat ter uitvoering van die beslissingen geschiedt.

Als het moeilijk is maatschappelijke ontwikkelingen te voren te voorspellen, of algemene beleidslijnen te trekken, krijgt het beleid vorm in de uitvoering.

Daarmee raken ministers en parlement onontkoombaar meer afhankelijk van de uitvoerders, hun ervaringen, hun mogelijkheden en motivatie.

Politieke aandacht voor de uitvoering is daarom noodzakelijk.

Binnen de rijksdienst neemt de aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening toe. Klant- en produktgericht werken wordt meer en meer het devies. Ook het besef, dat de overheidsorganisatie niet kan blijven doorgroeien, draagt daaraan bij.

Het is echter onjuist de verhoudingen tussen rijksdienst en burgers gelijk te stellen aan een verhouding van aanbod en vraag.

De burgers zijn, meer dan klanten, dragers van rechten en plichten.

De overheid is meer dan een producent van goederen en diensten. In de organisatie van de rijksdienst is ook die bredere relatie tussen overheid en burgers in het geding. Het instandhouden van die relatie behoort tot de eerste verantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordigers.

Daarom is de enige aanbeveling in dit jaarbericht aan het parlement gericht.

1. TWEE WERELDEN, EEN WERELD VAN VERSCHIL¹⁾

1.1. Algemeen

Klachten van buiten de rijksdienst over zijn organisatie en functioneren zijn niet nieuw. In tijden van bezuinigingen dringt de vraag naar de effectiviteit van de rijksdienst in zijn optreden naar buiten zich echter steeds meer op.

Het verschil tussen de wereld gezien vanuit de kantoorflats in Den Haag en de maatschappelijke realiteit, waarin de burgers leven, wordt scherper gevoeld.

Volgens velen is de afstand tussen wat er in Den Haag gebeurt en wat de burgers willen te groot geworden. Waardoor is die afstand ontstaan?

Grote bureaucratische organisaties

Met de uitbreiding van de overheidstaken zijn de departementen grote bureaucratische organisaties geworden.

Bureaucratische organisaties kenmerken zich onder andere door een hiërarchische opbouw en de inzet van deskundige medewerkers. De wegen in de departementen zijn vaak lang. Op elk niveau interpreteren ambtenaren de maatschappelijke werkelijkheid naar de hun opgedragen taken. Naast juristen deden technische deskundigen, economen en sociale wetenschappers hun intrede.

Zij hebben hun contacten met deskundigen buiten de eigen organisatie. De invloed daarvan zal zich op elk niveau kunnen doen gelden.

Op dezelfde manier als in andere grote organisaties, groeit de afstand tussen het 'hoofdkantoor' en de plaatsen waar het produkt aan de klant moet worden geleverd. Klachten van de klanten dringen slecht tot het 'hoofdkantoor' door of worden ondergeschikt gemaakt aan de regels en verhoudingen die daar gelden.

Politieke organisaties

De regels en verhoudingen in Den Haag worden sterk bepaald door het politieke karakter van de departementen. Ministers zijn verantwoordelijk. Zij kunnen elk moment in de gang van zaken op de departementen ingrijpen. Zij willen een eigen beleid voeren. Zij moeten rekening houden met collega-ministers. Parlementaire verhoudingen dwingen tot bijsturen. Maatschappelijke organisaties stellen hun eisen.

Om beleid te kunnen voeren moeten ministers en hun ambtenaren permanent onderhandelen: met politieke partijen, met maatschappelijke groepen, met andere ministers en hun ambtenaren, met elkaar.

Iedere onderhandelingspartner heeft zijn eigen beeld van de maatschappelijke werkelijkheid.

Ambtenaren spelen een grote rol in de onderhandelingen, die formeel een minister voert. Om deze rol te vervullen worden problemen zo gedefinieerd, dat ze binnen de bestaande regels kunnen worden opgelost; worden structuren en procedures voor overleg ontworpen; worden onderzoeken verricht en rapporten geschreven; worden financiële en personele grenzen getrokken.

De departementen in Den Haag hebben hun eigen werkelijkheid en organiseren hun eigen cliëntèle.

Publieke organisaties

De departementen zijn ook publieke organisaties. Het is hun taak bij te dragen aan de beheersing van maatschappelijke ontwikkelingen, de bescherming van burgers, de oplossing van maatschappelijke problemen. De wijze waarop ze dat doen, is aan regels gebonden. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid moeten worden gewaarborgd. De rechtmatigheid van een beslissing in elk concreet geval vereist zorgvuldigheid bij voorbereiding en uitvoering.

De regels, die ambtenaren in acht moeten nemen, laten echter ruimte. Niet alles is in wetten vastgelegd. Wetten moeten worden ingevuld door beleidsregels. Van gestelde beleidsregels moet soms worden afgeweken. Een ambtenaar dient zelf te beoordelen wat de omstandigheden vragen. De ruimte voor die beoordeling wordt met name door (Haagse) beleidsambtenaren gevuld. Zij stellen nadere regels, die de (lokale) uitvoerders van het beleid in acht moeten nemen. Hun beoordelingsruimte is daardoor dikwijls beperkt. Hun mening over de vereiste zorgvuldigheid bij de uitvoering van hun werk verschilt van de opvattingen in Den Haag. Van hun ervaringen zou bij de beleidsvorming meer geprofiteerd kunnen worden.

1.2. Afstand

De departementen zijn niet alleen grote organisaties, maar ook politieke en publieke organisaties. Zij moeten aan tegenstrijdige eisen voldoen. Ook daarom zal er altijd spanning zijn tussen wat de burgers vragen en wat de Haagse overheid biedt. Niet op alle terreinen is die spanning even groot. Niet overal is de overheid even actief. Niet in alles verschilt de Haagse wereld van de

¹⁾ Titel ontleend aan Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Elk kent de baan die derwaart gaat, hoofdstuk 3. 's-Gravenhage 1980.

wereld waarin de burgers leven. Niet alle regels, die aan uitvoerders worden gesteld, knellen.

De spanning zal vooral worden gevoeld door burgers die van de overheid afhankelijk zijn. Zij worden gedwongen hun werkelijkheid aan de Haagse werkelijkheid aan te passen.

2. DE ONMISBARE OVERHEID

2.1. Algemeen

In hoogontwikkelde samenlevingen kan de overheid op veel gebieden niet meer worden gemist.

Problemen zijn te ingewikkeld en te grootschalig geworden. Zonder medewerking van de overheid kunnen ze niet worden opgelost. Er zijn nauwelijks terreinen, waarvan vaststaat dat de overheid er zich nimmer (meer) op zal bewegen. Als er ergens een maatschappelijk probleem ontstaat, wordt de overheid er altijd direct of indirect mee geconfronteerd.

Als het niet in Den Haag is dan wel in de gemeenten. Als het niet bij de gemeenten is dan wel bij de provincie of via een gesubsidieerde instelling.

De overheid is een onderdeel geworden van het maatschappelijk en economisch leven.

Deze vervlechting tussen overheid en maatschappij is niet op alle terreinen even groot. De pleidooien voor minder overheidsbemoeienis zijn dan ook niet op alle terreinen even sterk. Op sommige terreinen moet de overheid terug, op andere terreinen moet de bemoeienis van de overheid worden geïntensiveerd. Ook in de zogenaamde grote operaties – decentralisatie, heroverweging, privatisering, deregulering en –2%-operatie – gaat het niet om een terugtreden van de overheid over de hele linie. Het gaat om het anders leggen van prioriteiten. Dat kan alleen door bestaande belangen en gevestigde posities aan te tasten. Dat is moeilijk. Zeker in tijden van bezuinigingen treden verhandelingen op. Sterke belangen kunnen zich het beste verdedigen. In het verleden hebben bijvoorbeeld plannen tot uitbreiding van de eerstelijnsgezondheidszorg vooral geleid tot een krachtiger bundeling van de tweedelijnsgezondheidszorg.

Over de onmisbaarheid van de overheid op verschillende terreinen wordt uiteenlopend gedacht.

2.2. Partijen verschillen

Politieke partijen verschillen niet alleen onderling in hun visie op de overheid. Ook per partij kunnen algemene uitgangspunten (het aantal regels moet terug) en standpuntbepaling in het concrete geval (deze nieuwe wet moet er komen) strijden.

De overheid als hoeder van het algemeen belang, als arbiter, als laatste vangnet ontmoet dagelijks de overheid als beschermer van deelbelangen, als medespeler, als initiatiefnemer. Zonder ambtelijke en maatschappelijke steun is het voor politieke partijen moeilijk bestaande deelbelangen te doorbreken, de interventies te beperken, het initiatief aan anderen te laten.

De zogenaamde grote operaties hebben dan ook in de eerste plaats ten doel een veranderingsklimaat te scheppen.

De grote operaties *zijn* niet groot vanwege de veranderingen, die daarmee op korte termijn kunnen worden gerealiseerd.

Veranderingen kosten tijd. De grote operaties *heten* groot om de noodzaak van (toekomstige) veranderingen duidelijk te maken.

Dat doel van de operaties kan een averechts effect sorteren als de resultaten van het beleid tegengesteld zijn aan de richting die de operaties willen wijzen.

Deregulering verliest aan geloofwaardigheid als het aantal circulaire van de centrale overheid blijft toenemen.

Afslanken van de overheidsorganisatie verliest aan geloofwaardigheid als Den Haag minder afslankt dan andere overheden.

Decentralisatie verliest aan geloofwaardigheid als de lijst met centraliserende maatregelen groeit.

Controle op de uitvoering van het beleid is daarom nodig. Anders komen centrale overheid en burgers in de problemen. De centrale overheid doet niet wat is aangekondigd. De burgers krijgen niet wat ze verwachten.

2.3. Ambivalente burger

Het beeld dat de burgers van de overheid hebben is tweeledig. Aan de ene kant heeft de burger grote verwachtingen van de overheid. De overheid moet zorgen voor veiligheid, goed onderwijs, een redelijk inkomen, werk, een schoon milieu, goede wegen, huisvesting en talloze andere zaken. Aan de andere kant heeft de burger een negatief beeld van de overheid. De overheid is ondoelmatig, onpersoonlijk, omslachtig, langzaam en inefficiënt.

De opvattingen van de burger over de overheid worden gekleurd door zijn ervaringen. Contacten met de wijkagent, met de dienst bestratingen, met de belastingen of de sociale diensten brengen de overheid voor de burger tot leven. Naarmate deze contacten talrijker zijn wordt het beeld dat de burger van de overheid heeft scherper. Naarmate het optreden van de overheid beter te volgen is wordt het beeld completer en minder stereotype. Sommige burgers kunnen de overheid beter volgen dan andere. Hoger opgeleiden of mensen die vanuit hun werk met de overheidsorganisatie in aanraking komen zijn in een betere positie dan ongeschoolden die van een uitkering leven.

De competente burger

De overheid gaat ervan uit dat de burger competent is. De burger wordt geacht zijn rechten en plichten te kennen en in staat te zijn om die rechten in te roepen en

te verwezenlijken. De niet-competente burger is uitzondering.

Dit laatste blijkt echter steeds meer een bureaucratische fictie.¹⁾

'Ondernemers hebben verscheidene vergunningen en ontheffingen nodig. Zij moeten herhaaldelijk ingewikkelde, onbegrijpelijke, slechtgestelde vragen beantwoorden. Zij moeten aan vele instanties belastingen en heffingen voldoen. Ook voor subsidies moeten zij zich tot verschillende instanties wenden.

Vooraf kleinere ondernemers hebben vaak moeite met het juist voldoen aan de formaliteiten.

Zij ervaren het tijdsbeslag dat gemoeid is met de contacten met deze instanties op z'n minst als verspilde tijd. (...) Ook de individuele burger moet herhaaldelijk ingewikkelde, onbegrijpelijke, slechtgestelde vragen beantwoorden om aan zijn verplichtingen te voldoen.²⁾

Zowel de overheid als particuliere instanties zetten middelen in om burgers te helpen hun recht te halen.

Vaak moet de overheid deze middelen ook wel inzetten om haar beleid te realiseren. Voorlichting wordt gegeven, adviezen verstrekt, hulp geboden.

Sommige burgers maken van deze mogelijkheden meer gebruik dan andere. Zij zijn beter geïnformeerd en hebben daardoor meer kansen. Zij formuleren hun belangen zo dat zij beantwoorden aan de eisen die de overheid stelt. Zij tekenen beroep aan als een beslissing hen niet bevalt. Zij roepen algemene rechtsbeginselen in, die de overheid moeilijk kan negeren. Zij organiseren zich om het beleid te beïnvloeden. Als het moet kunnen zij zich het beste aan de overheid onttrekken.

2.4. De machtige overheid

'Overheden zijn voor de burgers altijd bovenheden'.³⁾

Voor de burger is de overheid er altijd.

Structuren en procedures liggen vast.

De burger moet de overheid op zijn individuele geval opmerkzaam maken. Hij moet zich elke keer opnieuw een positie verwerven. Hij is in belangrijke mate afhankelijk van de overheid.

¹⁾ Drs. B.C. Filet, Kortsluiting met de bureaucratie. Alphen a/d Rijn 1974, pagina 35.

²⁾ Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik, 1985, pag. 44.

³⁾ Drs B.C. Filet, Kortsluiting met de bureaucratie. Alphen a/d Rijn 1974, pagina 35.

3. DEPARTEMENTEN EN HUN CLIËNTÈLE

3.1. Eigen cliëntèle

Op hetgeen de centrale overheid doet en laat, hebben individuele burgers maar zijdelings invloed.

Maatschappelijke organisaties treden in hun plaats. Zij verdringen zich voor het Haagse loket.

Zij vragen daar de aandacht van parlementsleden, ministers, ambtenaren voor de belangen van hun achterban; werkgevers en werknemers, leraren, doktoren en kunstenaars.

Bijna elk departement heeft zijn eigen onderhandelingspartners.¹⁾ De wijze waarop en het stadium waarin onderhandeld wordt verschillen.

De invloed van de onderhandelingspartners is niet gelijk. Hun politiek gewicht evenmin.

Op het welzijnsterrein bestaan andere verhoudingen dan op het terrein van de gezondheidszorg.

Voor Rijkswaterstaat ziet de maatschappelijke omgeving er anders uit dan voor Onderwijs en Wetenschappen.

Die verschillen zijn in belangrijke mate historisch bepaald. Sommige departementen hebben alleen voor onderdelen van hun taak met maatschappelijke organisaties te maken. Andere departementen ontmoeten organisaties op hun hele beleidsterrein.

Ook de wijze van organisatie verschilt. Het onderwijs is georganiseerd op levensbeschouwelijke grondslag. Op het welzijnsterrein is dit niet meer het geval. Dat terrein is naar werksoort georganiseerd (maatschappelijk werk, bejaardenwerk, sociaal cultureel werk). Informeel bestaan nog wel duidelijke verbindingslijnen uit het verzuilingstijdperk.

Adviesorganen

Op sommige terreinen zijn de relaties tussen het departement en de maatschappelijke organisaties sterk geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld in adviesorganen.

Onderwijs en volksgezondheid zijn voorbeelden. Op het terrein van het welzijnsbeleid is dit in veel mindere mate het geval.

De positie van de formele adviesorganen – bijvoorbeeld het College Algemene Bijstandswet – is daar zwakker.

De versnippering op het welzijnsterrein zal daaraan mede debet zijn.

De verhoudingen binnen de adviesorganen zijn niet gelijk. In adviesorganen op het gebied van de volksgezondheid is de inbreng van de maatschappelijke organisaties groot. Dit heeft ook te maken met de

representativiteit van die organisaties. Ook hun financiële onafhankelijkheid speelt mee.

Op het welzijnsterrein is de ambtelijke inbreng in adviesorganen sterker.

Op het terrein van de volksgezondheid worden adviesorganen in een vroeg stadium ingeschakeld. Behalve adviseren zijn aan deze organen vaak ook beherende en toezichhoudende en soms regelgevende taken toegekend.

3.2. Oriëntatie gelijk

Naarmate de contacten tussen departementen en hun onderhandelingspartners meer geïnstitutionaliseerd worden, gaan beiden meer op elkaar lijken.

Het departement gaat de wereld steeds meer met de bril van de deskundige – de medicus, de onderwijsspecialist, de macro-econoom – bekijken. Het aantal deskundigen binnen de departementen neemt toe.

De maatschappelijke organisaties houden steeds meer rekening met procedures en verhoudingen, waaraan ambtenaren gebonden zijn. Zij gaan beschikken over secretariaten, die als bureaucratische organisaties zijn opgezet en functioneren.

Professionalisering en bureaucratisering gaan hand in hand. De problemen, die moeten worden opgelost, worden daaraan aangepast.

Dat kan op verschillende manieren. Eén mogelijkheid is om specifieke problemen onder een algemene noemer te brengen. Voorbeelden zijn het samenhangend welzijnsbeleid van het vroegere ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, het constructief onderwijsbeleid van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en het minderhedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ook het omgekeerde komt voor. Grote complexe problemen met vertakkingen naar vele beleidssectoren worden in stukjes opgeknipt. Over ieder afzonderlijk stuk is gemakkelijker overeenstemming te bereiken. Een maatschappelijk probleem kan ook worden gedefinieerd als een specifiek probleem van een bepaalde bevolkingsgroep, gehandicapten, bejaarden, jongeren.

Hoe een probleem gedefinieerd wordt is ook afhankelijk van de positie, die een departement of een minister inneemt. Taken die vroeger tot het welzijnsterrein gerekend werden, krijgen nu bij onderwijs en volksgezondheid onderdak. Nieuwe taken worden nu eerder dan vroeger als middelen ter bestrijding van de werkloosheid gepresenteerd.

Middelen of inhoud

Overeenstemming tussen de onderhandelingspartners is vaak alleen te bereiken over de structuren waarbinnen,

¹⁾ Vergelijk bijvoorbeeld SCP-cahier nr. 23, De Structuur van het Beleidsveld Zorg, 1981. SCP-cahier nr. 32, Planning van Educatieve Voorzieningen, 1982.

de procedures waarlangs of de middelen waarmee taken zullen worden aangepakt. Het *hoe* is belangrijker dan het *wat*. Voor de burger is meestal het omgekeerde het geval. Het is voor hem minder interessant, hoe zijn problemen worden opgelost. Belangrijker is dat ze worden opgelost.

3.3. Twee werelden

Zo ontstaat in Den Haag een ander beeld van de werkelijkheid dan waarmee de burgers dagelijks te maken hebben.

Het circuit rond de departementen in Den Haag dreigt steeds meer in zichzelf opgesloten te raken. Met de erkende onderhandelingspartners onderhouden de beleidsambtenaren vaak meer en intensievere contacten dan met de uitvoerders van het beleid. De banden tussen de maatschappelijke organisaties en hun oorspronkelijke achterban boeten aan betekenis in.

De burgers komen er weinig aan te pas. Zij hebben een ander beeld van de maatschappelijke werkelijkheid dan in Den Haag bestaat.

Mevrouw X op zoek naar gezinsverzorging wordt Bejaarde X. Met medewerking van alle instanties kan zij juist in een bejaardenhuis worden geplaatst. Zij wilde alleen niet naar een bejaardenhuis; zij wilde hulp thuis. Collega A, die met 200 anderen collectief ontslag heeft gekregen, wordt Mijnheer A, individueel rechthebbende op een uitkering. Het is echter onmogelijk hem als individu met zijn eigen probleem te behandelen.

Het overheidsbeleid wordt voor de burgers een probleem.

4. UITVOERDERS VAN HET BELEID

4.1. Algemeen

Het zwaartepunt van de contacten tussen rijksdienst en burgers ligt bij de uitvoerders van het beleid. Van de resultaten van hun werk is ook de geloofwaardigheid van Den Haag in belangrijke mate afhankelijk. De aandacht in Den Haag voor die uitvoering is gering. In de onderhandelingen tussen ministers, ambtenaren, parlementsleden en maatschappelijke organisaties spelen de uitvoerders nauwelijks een rol. De afstand tussen minister en uitvoerders is lang. Op het moment dat het beleid resultaten oplevert is de minister vaak al weer verdwenen, het parlement van samenstelling veranderd.

Uitvoerders

De uitvoering van het beleid dat in Den Haag wordt geformuleerd, geschiedt niet (alleen) door departements-ambtenaren. Ambtenaren van gemeenten en provincies en medewerkers van door de overheid gefinancierde instellingen spelen vaak de hoofdrol. Leraren en maatschappelijk werkers kunnen in zekere zin ook als uitvoerders van het beleid worden beschouwd. Bij hun werk zijn zij in hoge mate afhankelijk van de eisen en voorschriften uit Den Haag.

Dubbelrol

Uitvoerders moeten vaak een dubbelrol spelen. Zij zitten ingeklemd tussen de voorschriften uit Den Haag en de problemen van de burgers. Van hen wordt zowel klantgericht werken verwacht als uitvoering van het beleid dat in Den Haag is overeengekomen. Een voorbeeld vormen de gewestelijke arbeidsbureaus nieuwe stijl. Zij ontwikkelen een meer marktgerichte benadering. Deze oriëntatie op de regionale arbeidsmarkt betekent prioriteit voor goed in de markt liggende banen en goed in de markt liggend arbeidsaanbod. Die prioriteit is dikwijls moeilijk te combineren met de landelijke richtlijnen voor inschrijving en bemiddeling van alle werklozen of voor de herintreding van vrouwen. De gedecentraliseerde markt oriëntatie en de centrale sturing staan in de praktische uitvoering met elkaar op gespannen voet.

Loyaliteit

Eigenlijk wordt van uitvoerders verwacht dat zij tegelijkertijd loyaal zijn: aan hun Haagse 'superieuren'; aan de normen, die zij als deskundigen in acht behoren te nemen;

aan de burgers die van hen afhankelijk zijn.

Deze drievoudige loyaliteit brengt de uitvoerders in tijden van bezuinigingen in verlegenheid. Hun manoeuvreerruimte wordt beperkt. Zij krijgen te maken met de spanning tussen de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever, de noodzakelijke bezuinigingen, de problemen van burgers en hun eigen opvattingen. Die spanning leidt vaak tot conflicten met Den Haag, discussie in de eigen organisatie, moeilijkheden met de burger en persoonlijke problemen. Training in sociale vaardigheid, het omgaan met mensen, lossen deze spanning niet op.

Wie zijn oor te luisteren legt, ontdekt vergelijkbare klachten bij uitvoerders op uiteenlopende terreinen. Het beleid vertoont weinig samenhang, is onberekenbaar en wisselvallig; verhoudingen en posities zijn star; belangstelling voor de uitvoering van het beleid ontbreekt.

4.2. Inconsistent

In de onderhandeling tussen ministers, ambtenaren, parlementsleden en maatschappelijke organisaties lukt het vaak niet een inhoudelijk beleid te formuleren. Doeleinden verschillen, posities en belangen lopen uiteen. Problemen zijn ingewikkeld. Ontwikkelingen zijn moeilijk te voorspellen. Structuren, procedures en financiële middelen geven de kaders, waarbinnen het beleid moet worden ingevuld.

Als de verhoudingen in Den Haag binnen of tussen departementen, binnen het kabinet of in de Kamer verschuiven, verandert de invulling. Voor de uitvoerders is lang niet altijd duidelijk, waarom dat gebeurt. Tegelijkertijd wordt van hen gevraagd rekening te houden met beleidsvoornemens waarvan de uiteindelijke inhoud en vorm lange tijd onzeker blijft. Intussen worden zij wel moedeloos onder de vloed van tegenstrijdige berichten en circulaires.

Ad-hoc beleid

In het beleid spelen financiële overwegingen een belangrijke rol. Het financieel beleid moet nogal eens in negatieve zin worden bijgesteld.

Het is onzeker, of na enkele jaren nog geld beschikbaar is voor bijvoorbeeld werkloosheidsprojecten. De projecten mogen niet concurrentie-vervalsend werken, maar moeten na een paar jaar wél zichzelf kunnen bedruipen. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de

kinderopvangprojecten.

Andere overheden krijgen vaak de rekening gepresenteerd van experimenten en projecten, die met geld van de rijksoverheid zijn gestart. Dat stimuleert niet tot medewerking.

Bij vele uitvoerders bestaat de indruk, dat zij van de bezuinigingen meer de dupe zijn dan Den Haag zelf. Die indruk is moeilijk met harde cijfers te weerleggen.

Tijdsdruk

Het bereiken van overeenstemming tussen alle betrokkenen in het Haagse onderhandelingscircuit kost veel tijd. Lange termijnmaatregelen worden door noodzakelijke korte termijnbeslissingen doorkruist.

Die moeten vaak van de ene dag op de andere worden uitgevoerd. De vraag, of dat wel mogelijk is en wat dat kost aan tijd en geld wordt zelden gesteld.

Het risico is immers te groot, dat het moeizaam bereikte Haagse (bezuinings-)compromis opnieuw in discussie komt. Signalen over onuitvoerbaarheid of over het weglekken van de bezuinigingseffecten worden zo lang mogelijk genegeerd.

Regelgeving

Regelgeving komt vaak overhaast tot stand en bevat vele tegenstrijdigheden. Beroepsmogelijkheden zijn er niet alleen ter bescherming van de burgers, maar dienen soms ook als alibi voor onzorgvuldige en gehaaste regelaars. Hun ervaring met de uitvoeringspraktijk van alledag is beperkt.

4.3. Inflexibel

Tussen en binnen departementen bestaan organisatorische scheidslijnen. Maatschappelijke problemen, die deze scheidslijnen overschrijden, blijven vaak liggen of worden verknipt naar de bestaande indeling in departementen en departementsonderdelen. Hun oplossing wordt afgestemd op de daar beschikbare instrumenten en financiële middelen. Uitvoeringskosten en afwentelingen blijken vaak pas later. De pogingen om door coördinatie de nadelen van deze scheidslijnen op te heffen, leveren vaak weinig meer op dan een bevestiging van bestaande (inter-)departementale machtsverhoudingen en competenties.

De uitkomsten van die coördinatie houden te weinig rekening met het grillige patroon van beleidsvoering. Beleid wordt zelden zò uitgevoerd als het oorspronkelijk is geformuleerd.

Aanpassingen aan praktische bezwaren en aan nieuwe cijfers en ontwikkelingen zijn nodig.

Onduidelijke verantwoordelijkheden

Posities en verhoudingen zijn vaak onduidelijk.

Ministers zijn formeel verantwoordelijk; feitelijk hebben ze het maar gedeeltelijk voor het zeggen.

Uitvoerders worden aangesproken op hun loyaliteit aan het beleid van de minister. In feite kan de minister onmogelijk weet hebben van alle (nadere) regelingen, die in zijn naam worden verstuurd.

Wie is aanspreekbaar?

Formeel wordt er uitgegaan van drie bestuurslagen (rijk, provincie en gemeenten). Feitelijk is er een dicht netwerk tussen deze bestuurslagen ontstaan.

Met wie moet waarvoor en wanneer rekening worden gehouden?

Langere lijnen

Bij het zoeken naar oplossingen voor problemen wordt onderzoek gestart, worden (externe) deskundigen ingeschakeld, wordt overleg gevoerd. Dat gebeurt niet alleen bij het rijk, maar ook bij provincies en gemeenten. Aan de uitvoerders worden steeds nieuwe gegevens gevraagd. Het resultaat is vaak nieuwe regels, nieuwe verfijningen, nieuwe structuren.

De uitvoerders zijn daarmee zelden geholpen.

Maar ook hun eigen fixatie op structuren en regels speelt hen parten. De nog aanwezige ruimte om zelf – eventueel in onderlinge samenwerking – tot inhoudelijke oplossingen te komen, wordt daardoor verder beperkt.

4.4. Weinig belangstelling

Ministers en parlementsleden hebben vooral belangstelling voor nieuw beleid.

Nieuwe ontwikkelingen volgen elkaar in snel tempo op.

Nieuwe beslissingen worden genomen, terwijl de voorafgaande nog nauwelijks zijn verwerkt.

Uitvoering verwaarloosd

Uitvoerders klagen, dat oude problemen steeds opnieuw onder de aandacht van politici moeten worden gebracht. Die hebben weinig ervaring in de uitvoering van het beleid. Bij het nemen van beslissingen komt de uitvoerbaarheid van het beleid zelden ter sprake. Naar de inzet van mensen en middelen voor die uitvoering wordt niet gevraagd. De interesse voor de uitvoering ontwaakt pas, als knelpunten worden opgespeeld.

Dat kan lang duren. De uitvoerders zullen dat moment zolang mogelijk uitstellen. De loyaliteit aan de eigen minister is groot. Dat geldt zelfs voor de uitvoerende instanties, die niet direct onder de ministeriële verant-

woordelijkheid vallen. Ook die voelen zich (financieel) afhankelijk van Den Haag.

Informatie over problemen bij de uitvoering wordt door de uitvoerders ook zelden in bruikbare vorm aan ministers of parlementsleden gepresenteerd.

Vaak merkt het parlement wel, dat iets niet goed loopt. Inzicht in de redenen, waardoor dat komt ontbreekt echter. Opheldering wordt gevraagd aan beleidsambtenaren van de departementen. Die hebben hun eigen beeld van de maatschappelijke werkelijkheid. Hun antwoord wordt daardoor bepaald.

Experimenten

Wanneer de effecten van het beleid niet te voorspellen zijn, kunnen experimenten uitkomst bieden.

Experimenten zijn echter vaak politieke compromissen, voorlopers van een toekomstig beleid, waarover nog geen overeenstemming mogelijk is.

Daarom worden experimenten aan strakke regels gebonden en mogen zij niet mislukken. Bestaande belangen mogen niet worden geschaad. Politieke prestiges staan op het spel.

Experimenten kosten extra geld. Vanwege het compromiskarakter moeten echter alle financiële risico's worden vermeden.

4.5. Gevolgen

Uitvoerders kunnen vaak geen kant op. 'Waar zijn we eigenlijk mee bezig?'. Sommigen houden de pas in. Anderen proberen zich te organiseren en naar creatieve oplossingen te zoeken.

Burgers en uitvoerders zitten in hetzelfde schuitje.

'Want hoezeer de uitvoerende functionarissen niet zelden op bewonderenswaardige wijze in staat blijken hun problemen niet te laten doorwerken naar de burger, in veel gevallen is dit eenvoudigweg niet te voorkomen. Deze omstandigheden leiden bij verscheidene burgers tot een gevoel van onmacht tegenover het omvangrijke en ondoorgrondelijke overheidsapparaat. Anderen vertonen evenwel een meer strijdbare reactie. Deze mondt onder meer uit in het uitputten van procedurele mogelijkheden, agressie, het overgaan tot misbruik en oneigenlijk gebruik of tot burgerlijke ongehoorzaamheid.'¹⁾

¹⁾ Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik, 1985, pag. 43.

5.1. Algemeen

De relatie burger-overheid wordt gekenmerkt door een stelsel van rechten en plichten.

De overheid is meer dan een producent van materiële goederen en diensten. Zij levert ook besluiten van regelend dan wel beschikkend karakter. Zij produceert ook immateriële goederen zoals rechtszekerheid, veiligheid, orde, toezicht, rechtshandhaving. Het doel van de overheid is vaak niet om een markt te bedienen, maar om te regelen en te reguleren, bij te sturen, voorwaarden te scheppen, controle uit te oefenen, risico's weg te nemen.

In een rechtsstaat is de burger gehouden democratisch genomen besluiten te respecteren. Daartegenover staat, dat de burger door tal van rechten het overheidsoptreden kan beïnvloeden en controleren. Hij heeft kiesrecht en inspraakmogelijkheden. Hij kan zich aansluiten bij organisaties van gelijkgezinden. Hij kan door zijn mening te verkondigen de publieke opinie beïnvloeden. Er staan tal van beroepsmogelijkheden voor hem open tegen beslissingen, die hij onjuist acht.

Deze rechten bieden mogelijkheden om de afstand tot de Haagse departementen te overbruggen. Uitbreiding van die rechten heeft echter naar veler gevoelens niet tot verkleining van die afstand geleid.

Verkiezingen

Via verkiezingen heeft de burger slechts indirect invloed op het beleid, dat zal worden gevoerd. De afstand tussen individuele burgers en politici is in het algemeen groot. Het parlement bestaat uit concurrerende partijen, die de burgers vooral als kiezers beschouwen. Het aantal wisselende kiezers is groot. Voorstellen om door middel van staatsrechtelijke hervormingen de relatie kiezers-gekozenen te verbeteren, hebben het niet gehaald. Staatsrechtelijke hervormingen alleen kunnen de afstand tot Den Haag ook niet verkleinen.

Inspraak

Inspraak is een poging geweest om vooraf met ideeën en verwachtingen van burgers rekening te houden. De laatste tijd wordt steeds meer de vraag gesteld of die poging niet mislukt is. Inspraak is vooral een instrument geworden in handen van de overheid zelf. Het gaat altijd om haar plannen en maatregelen. Deze inspraak blijkt niet te leiden tot grotere betrokkenheid van de burgers bij het beleid. Zij leidt wel tot verlenging van de beleidsvoorbereiding.

Burgers maken van de inspraakmogelijkheden ook niet gelijkelijk gebruik. De minst competente burgers vallen

het eerste af. Ook brede maatschappelijke discussies leveren tot nu toe weinig op.

Belangenbehartiging

Vele diensten, die de overheid nu zelf aanbiedt of financiert, zijn oorspronkelijk door eigen organisaties van burgers tot stand gekomen. De relaties tussen die organisaties en hun achterban hebben echter aan betekenis ingeboet. De burger voelt zich door de maatschappelijke organisaties vaak niet (meer) vertegenwoordigd.

Lidmaatschappen van verenigingen lopen terug. Het belang van de organisaties verdringt het belang van de individuele burgers. De relatie tussen wat de organisaties doen en de concrete problemen, waarmee de burgers zitten, wordt losser.

Publieke opinie

Niet door elke mening wordt de publieke opinie even sterk beïnvloed. Functionarissen met een positie in het Haagse onderhandelingscircuit worden meer gehoord dan uitvoerders en burgers. Ook de media zijn vooral in dat circuit geïnteresseerd.

Beroepsmogelijkheden

De beroepsmogelijkheden van burgers tegen overheidsbeslissingen zijn groot. Burgers komen daarmee vaak terecht in een langdurige procesgang. Dat komt omdat veel van de bestaande beroepsmogelijkheden zijn opgezet vanuit de vooronderstelling, dat een conflict tussen overheid en burger uitzondering zou zijn. De werkelijkheid is echter, dat van de beroepsmogelijkheden druk gebruik wordt gemaakt.

De rechter zit daardoor vaak in de problemen. Zijn werklast neemt toe. Hij kan dikwijls pas in actie komen als de verhouding tussen de burger en de (uitvoerende) overheidsdiensten al flink is verstoord. Het is de beslissing van de uitvoerder waarover het oordeel van de rechter wordt gevraagd. Alle regels die Den Haag stelt, vrijwaren de uitvoerders niet voor een negatief oordeel van de rechter.

Door het groeiend aantal beroepen ziet de overheid zich – ook financieel – gedwongen drempels in te bouwen.

5.2. Aandacht voor de uitvoering

Als de afstand tot Den Haag niet kan worden overbrugd door het inroepen van de rechten waarover de burger

beschikt, is zorg en aandacht voor de signalen van de uitvoerders van het beleid extra nodig.

Juist die burgers, die van hun burgerrechten het minste gebruik plegen te maken, zijn vaak het meest op de diensten van de overheid of door de overheid gefinancierde instelling aangewezen.

Ook om een andere reden is meer aandacht voor de uitvoering van het beleid geboden. Als beleidsplanning en sturing van maatschappelijke ontwikkelingen vooraf maar beperkt mogelijk zijn, krijgt het beleid vorm in de uitvoering. Daarmee raken onontkoombaar ministers en parlementsleden meer afhankelijk van de uitvoerders, hun ervaringen, hun mogelijkheden en motivatie. Ministers en parlementsleden zijn zich daarvan nog weinig bewust.

Departementen des te meer. Op alle mogelijke manieren wordt geprobeerd de uitvoering te beheersen.

Automatisering biedt mogelijkheden steeds meer informatie te vergaren en controle uit te oefenen. Het aantal regels en circulaires groeit.

Onmacht

Al deze pogingen gaan uit van Den Haag als beleidscentrum. Uitvoerders zijn meestal niet in dat centrum werkzaam. Van hun kennis en ervaring wordt te weinig gebruik gemaakt. Ook zelf hebben zij vaak de neiging deze kennis en ervaring ondergeschikt te maken aan wat Haagse deskundigen hebben uitgedacht.

Den Haag kan de taak van beleidscentrum op dit moment niet waarmaken. Den Haag regeert een wereld, die zij eerst zelf in het leven roept; de wereld van de officiële belastingtarieven, de wereld van de formele economie, de wereld van de minima in soorten, de wereld van de formele rechtsregels.

Die wereld ontstaat, omdat het moeilijk is op maatschappelijke ontwikkelingen greep te krijgen, duidelijke beleidslijnen te formuleren, de ruimte voor de uitvoerders aan te geven. Daarom zien de departementen vaak geen andere uitweg dan zelf te doen wat elders – vaak beter – kan gebeuren.

6.1. Algemeen

Op verschillende plaatsen wordt gewerkt aan verbetering van organisatie en functioneren van de rijksdienst.

De nadruk ligt daarbij op de interne problemen. Dit is begrijpelijk. Departement zijn grote organisaties geworden.

De aandacht voor het management, voor het financiële en personele beheer, voor het opleidingsbeleid en voor het verbeteren van *bestaande* procedures en structuren bleef echter lange tijd gering.

Aan bezuinigingen op de overheidstaken valt niet te ontkomen. Het functioneren van de overheidsorganisatie mag zelf niet meer tijd en geld kosten dan strikt nodig is.

Vele deelprojecten van het project reorganisatie rijksdienst zijn op die interne verbetering gericht.

Geen doel in zichzelf

Reorganisatie van de rijksdienst is echter geen doel in zichzelf.

‘Verbetering van de interne verhoudingen is belangrijk, maar krijgt uiteindelijk pas betekenis als het maatschappelijk produkt van de overheid erdoor wordt verbeterd. De overheid is er immers voor de burgers.’¹⁾

De verbinding van deze oriëntatie met de verschillende deelprojecten is niet moeilijk.

Door de voorgenomen decentralisatie van het personeels- en formatiebeleid en van het budgetbeheer kan de aansluiting met de werkelijkheid, waarin de burgers leven, worden verbeterd.

Grotere mobiliteit van ambtenaren tussen buitendiensten en binnendiensten, tussen gemeenten en departementen maakt een beter gebruik mogelijk van wederzijdse deskundigheid en ervaringen.

De lijnen in de grote departementale organisaties kunnen worden verkort door bestrijding van het overleg om het overleg, het onderzoek bovenop het onderzoek, de controle van de controle.

In het Jaarbericht-1984 is voor deze vorm van sanering van de departementen een voorstel gedaan. In het werkplan wordt organisatiedoorlichting een bruikbaar instrument genoemd voor vergroting van de doorzichtigheid en slagvaardigheid van de organisatie.²⁾

¹⁾ Werkplan-1984/1985 projectminister Reorganisatie Rijksdienst, pag. 3.

²⁾ Werkplan-1984/1985 projectminister Reorganisatie Rijksdienst, pag. 11.

6.2. Primaat van de politiek

De departementen zijn niet alleen grote organisaties, zij zijn ook politieke organisaties.

Reorganisatie van de rijksdienst moet bijdragen aan het herstel van het primaat van de politiek. Dat betekent in de eerste plaats verbetering van de politieke besluitvorming. In het Jaarbericht-1983 is daarvoor de aandacht gevraagd.

‘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 politici daarvoor zelf de eerste stap zetten.’³⁾

In de afgelopen jaren is dat op verschillende momenten gebeurd. Verwezen kan worden naar de werkplannen van de projectminister reorganisatie rijksdienst en de zogenaamde grote operaties.⁴⁾

Volgens het Jaarbericht-1983 houdt het primaat van de politiek in, dat parlement en ministers daadwerkelijk greep hebben op de activiteiten van de overheid. Politieke aandacht voor de uitvoerbaarheid en de uitvoering van het beleid is daarvoor een voorwaarde. Die aandacht was gering, maar is groeiende onder invloed van de RSV-enquête.

Rond en tijdens de debatten over het verslag van de enquête-commissie zijn verschillende verbeteringsvoorstellen gelanceerd.⁵⁾

Bij een meer directe verbinding tussen politici en uitvoerders gaat het in de eerste plaats om het opvangen en beoordelen van signalen vanuit de uitvoering.⁶⁾

Dat biedt meer perspectief dan het invoeren van nieuwe ambtelijke controlemechanismen. De lijnen in de ambtelijke organisatie worden daardoor langer. De politici zijn daarmee niet geholpen.

6.3. Burgers en uitvoerders

De departementen zijn niet alleen politieke organisaties. Zij zijn ook publieke organisaties. De problemen, die de burgers met de overheid hebben, zijn bij de reorganisatie van de rijksdienst onderbelicht gebleven.

³⁾ Jaarbericht-1983 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, pag. 10.

⁴⁾ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1983-1984, UCV 122.

⁵⁾ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1984-1985, nr. 13 en 16.

⁶⁾ Onder meer het ISMO-rapport bevat daarvoor voorstellen.

Burgers zijn meer dan klanten. Zij hebben hun eigen rechten en plichten. Met hun problemen krijgen vooral de uitvoerders van het beleid te maken. Ook zij spelen in de reorganisatie van de rijksdienst tot nu toe nauwelijks een rol. De aandacht was vooral gericht op de top van de rijksdienst en de beleidsvoorbereiding. Verschillende commissies hebben voorstellen tot verbetering van die top gedaan.

Ervaring met de uitvoering van het beleid was in die commissies niet vertegenwoordigd.

De top van de rijksdienst alleen kan geen antwoord formuleren op de uiteenlopende en veelkleurige problemen, die de maatschappelijke werkelijkheid oplevert. Grote hiërarchische organisaties zijn daarop niet toegesneden.

Meer ruimte

Daarom moet niet alleen de politieke aandacht voor de uitvoering toenemen, maar ook de eigen ruimte van de uitvoerders. Die ruimte moet ten koste gaan van de ruimte, die nu aan beleidsambtenaren in Den Haag wordt gelaten.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de termijnen, die de departementen zichzelf gunnen in vergelijking met de termijnen die aan de uitvoerders worden opgelegd.

Deze termijnen moeten worden gelijk getrokken.

Ook moet de 'regel' worden omgedraaid, dat het overleg tussen Den Haag en bijvoorbeeld andere overheden over de uitvoering van het beleid altijd door departementsambtenaren wordt voorgezeten.

In de regelgeving zouden departementen zich moeten beperken tot het aangeven van algemene voorwaarden.

Waar het Den Haag niet lukt dergelijke voorwaarden te formuleren, moeten uitvoerders daarvoor zelf voorstellen kunnen doen.⁷⁾

Het moet mogelijk zijn, dat de uitvoerders voor de uitvoering van hun werk de hulp inroepen van departementale deskundigen. Bij het handhaven van de openbare orde bestaat deze mogelijkheid al lang.

Waarom zouden ook op andere terreinen geen 'bijstandsteams' gevormd kunnen worden.

⁷⁾ Een vergelijkbare suggestie deed onlangs het Tweede Kamerlid mr. J.C. Wiebenga in een uitgebreide commissievergadering Handelingen van de Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985. UCV 52, (deel grote stedenproblematiek).

Verbetering van de politieke controle op de uitvoering is afhankelijk van de politieke wil die controle uit te oefenen. Die politieke wil is uiteindelijk meer bepalend dan de instrumenten, die het parlement (nu al) ten dienste staan.

Politieke controle is minder van de politieke wil afhankelijk, indien het moment waarop de controle plaatsvindt, vast ligt. De politieke wil kan worden gestimuleerd door druk van buitenaf.

Die druk is nu vaak weinig effectief.

De informatie die voor controle nodig is, wordt van vele kanten aangeleverd. Het verslag van het Openbaar Ministerie en het onderwijsverslag behoren jaarlijks tot de begrotingsstukken.

De verslagen van de Algemene Rekenkamer en de Raad van State bevatten tal van gegevens. Voor de heroverwegingsrapporten geldt hetzelfde. Verschillende functionarissen, die met de uitvoering of met de effecten van het beleid te maken hebben, zijn georganiseerd. Zij beschikken over een schat aan gegevens en ervaringen. De Vereniging voor Rechtspraak, de Belastinginspecteurs, de Directeuren van Sociale Diensten, de Directeuren van Gewestelijke Arbeids Bureaus, de Federatie van Bedrijfsverenigingen zijn slechts enkele voorbeelden. Hun informatie zou ook aan het parlement ter beschikking kunnen komen.

Het probleem bij de politieke controle is niet zozeer het gebrek aan informatie, maar de ongelijksoortigheid daarvan. Het parlement komt er niet toe zelf de verschillende gegevens met elkaar in verband te brengen. De organisatie is er niet op ingericht. De deskundigheid ontbreekt. Aan ministers worden nota's gevraagd met een standpuntbepaling. In die nota's worden de gegevens gezien tegen de achtergrond van de departementale werkelijkheid. Informatie, die daarmee niet strookt, wordt geminimaliseerd. De nota's worden door het parlement voor kennisgeving aangenomen.

Het parlement maakt zich voor haar oordeelsvorming over de uitvoering van het beleid sterk afhankelijk van ministers en departementen. Een systeem van rapporteurs voor afzonderlijke onderwerpen – elders niet ongewoon – ontbreekt.

Deze afhankelijkheid kan worden doorbroken, als het parlement jaarlijks een adres van antwoord naar aanleiding van de Troonrede laat opstellen. Dat adres van antwoord zou een analyse moeten bevatten van de stand van uitvoering van het beleid, de inzet van mensen en middelen, de knelpunten, de klachten en de effecten. De basis voor deze analyse vormen reeds beschikbare gegevens, eventueel aangevuld met gegevens uit eigen onderzoek, bijvoorbeeld bij uitvoerende diensten.

Dit adres van antwoord zou door de fracties gebruikt kunnen worden allereerst bij de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen en vervolgens bij de behandeling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Bij onvoldoende reactie van de kant van de regering, kan de Kamer besluiten tot het openbaar horen van ambtenaren, een interpellatie, een enquête.

Omdat het ondoenlijk is jaarlijks alle beleidsterreinen onder de loupe te nemen, kunnen de fractievoorzitters ieder jaar besluiten welke terreinen in het nieuwe parlementaire jaar aan de beurt zijn.

Met dit adres van antwoord kan een systeem van parlementaire evaluatie van de grond komen. Het is een hernieuwde poging om de bemiddelende rol van het parlement tussen burgers en overheid te herstellen.

De afzonderlijke parlementsleden en fracties zijn steeds minder in staat op eigen kracht die bemiddelende rol te vervullen.

Door dit systeem van controle wordt ook de druk op veranderingen binnen de rijksdienst vergroot. Alleen zo kan worden voorkomen, dat veranderingen in de rijksdienst blijven steken in de interne verbetering van de ambtelijke organisatie.

Het is ongebruikelijk, dat in een rapport van een regeringscommissaris aanbevelingen worden gedaan in de richting van het parlement. Terecht zijn functionarissen, die door de regering zijn benoemd, terughoudend bij hun oordeel over organisatie en functioneren van het parlement. Dat in dit jaarbericht van deze gedragslijn wordt afgeweken, heeft dan ook een gewichtige reden. Die reden is, dat organisatie en functioneren van de rijksdienst niet los gezien kunnen worden van de wijze, waarop het parlement functioneert. Reorganisatie van de rijksdienst mag niet buiten het parlement om gerealiseerd worden. Doel is immers versterking van het primaat van de politiek en snellere aanpassing van de ambtelijke organisatie aan maatschappelijke inzichten en behoeften. Daarmee is ook de relatie overheid-burger in het geding. Het instandhouden van die relatie behoort tot de eerste verantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordigers.

De burger is meer dan een klant van de overheid. De overheid is meer dan de rijksdienst.

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

Besluit van 21 januari 1982, nr. 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 ene 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.

Er is een begeleidingscollege dat de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst bijstaat.

Dat 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.

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

Het begeleidingscollege bestaat per 1 mei 1985 uit:

- dr. L.J.C.M. le Blanc, lid van de Raad van Bestuur van F. van Lanschot Bankiers N.V. te 's-Hertogenbosch.
- prof. mr. M.C.B. Burkens, hoogleraar staats- en administratief recht aan de Rijksuniversiteit te Utrecht
- drs. C.I. Dales, oud-staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- mr. P. van Dijke, Commissaris der Koningin in de provincie Utrecht
- J.W. Dutman, oud-voorzitter van de FNV-ambtenarenbond Abva-Kabo
- prof. dr. Ph.A. Idenburg, voorzitter van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid en buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool Tilburg.

BIJLAGE 3. SAMENSTELLING
VAN HET SECRETARIAAT
REGERINGSCOMMISSARIS
REORGANISATIE RIJKSDIENST

Ten behoeve van zijn werkzaamheden beschikt de regeringscommissaris over een eigen ambtelijk secretariaat. Per 1 mei 1985 bestaat het secretariaat uit de volgende personen:

- Mevrouw M.J. Grotenhuis, senior beleidsmedewerker
- Mr. P. Kuypers, gedetacheerd van uit het provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant
- Mevrouw G.R. Hoekstra-van der Veen
- Mevrouw M.Th.C. Weerdesteyn-Meyer

Medewerking wordt verder verleend door:

- dr. W. Beck, verbonden aan de subfaculteit der Andragologie van de Universiteit van Amsterdam.