BERICHTEN REGERINGSCOMMISSARIS REORGANISATIE RIJKSDIENST

POGINGEN TOT UITLOKKING

23 januari 1985

Voor u liggen 'Pogingen tot uitlokking', drie inleidingen over de reorganisatie van de rijksdienst.
Deze bundel is de eerste van een kleine serie gewijd aan enkele afzonderlijke aspecten van de reorganisatie.
Zoals de titel al aangeeft, houd ik me voor reacties zeer aanbevolen.
Mag ik tenslotte van de gelegenheid gebruik maken – het kan nog net – U een zeer voorspoedig 1985 toe te wensen.

mr. H. D. Tjeenk Willink

Regeringscommissaris Reorganisatie
Rijksdienst,
Schedeldoekshaven 200,
2511 EZ 's-Gravenhage

INHOUD

Inleiding

1 *Ervaringen in Den Haag, kansen in de gemeenten?*

2 *Octogonen als bijdrage aan de reorganisatie van de rijksdienst*

3 *Cultuur en de reorganisatie*

Bijlagen

1 *Instellingsbesluit en taak regeringscommissaris*

2 *Secretariaat regeringscommissaris*

INLEIDING

De problemen in het functioneren van de Rijksdienst staan niet op zichzelf. Zij zijn onderdeel van een groter probleem: het functioneren van de parlementaire democratie. Dat is niet alleen een probleem voor ambtenaren, maar voor politici, andere overheden, adviescolleges, maatschappelijke instellingen, burgers. Zonder druk vanuit gemeenten en maatschappelijke instellingen komt de reorganisatie van de rijksdienst niet van de grond. Zonder veranderingen in het functioneren van parlement en adviescolleges mist de reorganisatie van de rijksdienst haar effect. Toch is reorganisatie dringend nodig. Die reorganisatie realiseren is niet eenvoudig.

De vervlechting tussen overheid en maatschappij is groot. Hoe dat vlechtwerk in elkaar zit is nauwelijks bekend. Er is niet één maatschappij. Elk deel van de overheid heeft zijn eigen verbindingen en zijn eigen beeld van de maatschappelijke werkelijkheid. Die beelden lopen uit elkaar. Dat wordt vaak onvoldoende beseft. In het denken over reorganisatie van de rijksdienst komen die verschillen onvoldoende aan bod.

Het behoort tot de taak van de Regeringscommissaris een draagvlak voor de reorganisatie van de Rijksdienst op te bouwen en in stand te houden.
De publicatie van Jaarberichten is een van de middelen daarvoor. Daarnaast zijn er spreekbeurten, discussies, afzonderlijke adviezen.
In deze publicatie zijn drie inleidingen gebundeld waarin achtereenvolgens gemeenten, aankomende managers en een adviescollege worden opgeroepen hun beeld van de maatschappelijke werkelijkheid tegenover de 'Haagse werkelijkheid' te stellen. Drie pogingen tot uitlokking om bestaande patronen en structuren te doorbreken. Daarom gaat het bij de reorganisatie van de rijksdienst.

ERVARINGEN IN DEN HAAG, KANSEN IN DE GEMEENTEN?[1])

Veranderen in organisatie en functioneren van de overheid is moeilijk. U weet dat uit eigen ervaring bij de gemeenten. Ik ervaar dat bij de rijksoverheid. Patentoplossingen bestaan niet. Pretenties in die richting moeten worden gewantrouwd. Kans op succes is er alleen, als alle creativiteit wordt gebundeld, ervaringen worden uitgewisseld.
Daarop is deze discussiebijdrage gericht.
Vanuit mijn ervaringen in Den Haag zal ik een aantal kanttekeningen maken bij de positie en de organisatie van de gemeenten.
Ik doe dit rond een vijftal thema's:

1. Wat is er bij het Rijk aan de hand. Wat staat de gemeenten te wachten?
2. Gemeente-ambtenaren in de tang.
3. De spanning tussen grootschaligheid en kleinschaligheid.
3. Reorganisatie bij gemeenten.
5. Eisen aan het bestuursdienstonderwijs te stellen.

1. Wat is er bij het Rijk aan de hand; wat staat de gemeenten te wachten?

Bij de rijksoverheid zijn veel ontwikkelingen gaande. Ik noem alleen de zogenaamde grote operaties: decentralisatie, heroverweging, deregulering, privatisering, –2%-operatie, reorganisatie rijksdienst.

Er worden knelpunten en tegenstrijdigheden geconstateerd:

– Wij willen dat mensen meer mogelijkheden krijgen om hun eigen zaken te regelen. Werkloosheidsprojecten stuiten echter op allerlei (nieuwe) belemmeringen. Het lijkt wel eens of die belemmeringen groter worden.

– Wij willen, dat de overheid meer klantgericht gaat werken. Het formulier, dat de minima voor hun aanvullende uitkering moeten invullen is echter zo ingewikkeld, dat een normaal mens het niet kan invullen.

– Wij willen, dat regels, maatregelen en voorzieningen worden vereenvoudigd. De intenties worden echter niet gevolgd door activiteiten. Perfectionering van specialismen wint het nog steeds van uitbouw van basisvoorzieningen.
Psychiatrische ziekenhuizen en RIAGGS winnen het van wijkcentra voor psychische opvang en begeleiding. Gespecialiseerde politie-eenheden winnen het van de wijkagent. Ook gemeenten worden met deze tegenstrijdigheden geconfronteerd.

Zijn die tegenstrijdigheden (en de klachten daarover) niet te vermijden?
Kan de rijksoverheid niet gecoördineerder werken?

Ik vrees van niet, om een aantal redenen:

– De rijksoverheid bestaat niet. De rijksoverheid bestaat uit vele onderdelen. Daarin weerspiegelt zich ook de verscheidenheid in de maatschappij. Eén samenhangend beleid is daarom onmogelijk.

– De omgeving van de rijksoverheid zit ingewikkeld in elkaar. Er zijn belangengroepen, doelcorporaties, provincies en gemeenten. Het is moeilijk, zelfs onmogelijk, vooraf met alle – uiteenlopende – eisen en verwachtingen rekening te houden. Wat gecoördineerd is ten behoeve van belangengroep X kan juist gebrek aan coördinatie zijn voor gemeente Y. Bij de beleidsvorming zal het gewicht van belangengroepen groot blijven (werkgevers-werknemers; specialisten).

1) Inleiding voor het congres van het Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst (CIVOB) op 25 oktober 1984.

– Pogingen tot coördinatie zijn vaak aangegrepen om pijnlijke ingrepen op de lange baan te schuiven. Daarom zal de neiging bestaan onontkoombare pijnlijke ingrepen vooraf juist niet te coördineren.

– Collegiaal bestuur ontbreekt bij de rijksoverheid. Niet het kabinet is verantwoordelijk voor de rijksdienst. De afzonderlijke ministers beheren ieder hun eigen departement. Reorganisatie van de rijksdienst als geheel bestaat alleen in algemene termen. Een gemeenschappelijke richting is belangrijk. De invulling van die richting en de uitvoering zijn echter in hoge mate aangelegenheden van de afzonderlijke departementen. De gang van zaken rond de grote operaties is daarvan een interessante illustratie. Over de algemene doelstellingen van die grote operaties bestaat overeenstemming op kabinetsniveau. Daar worden de hoofdlijnen aangegeven. Per operatie worden echter specifieke doelstellingen gehanteerd, die per departement nog vaak verschillend worden ingevuld. Op het niveau onder het kabinet lopen de lijnen dus uit elkaar. Daar gelden eigen intenties en interpretaties. Er is geen doorgaande verbinding tussen de algemene beleids-voornemens van het kabinet en de maatregelen, die ter uitvoering van deze voornemens worden ontwikkeld.

Ook voor de gemeenten en de provincies is dus op voorhand niet duidelijk aan te geven, hoe de grote operaties gezamenlijk zullen uitpakken en wat de gevolgen daarvan voor provincies en gemeenten zijn.

In mijn advies over de samenhang tussen de grote operaties heb ik al vermeld, dat als vóóraf niet is aan te geven wat de gevolgen van het Haagse beleid zullen zijn, veel meer nadruk zal moeten liggen op de controle op de uitvoering en het signaleren van de effecten van het gevoerde beleid. Dat geldt met name voor de gemeenten. Als meest verafgelegen schakel – ik denk ook aan de kleine gemeenten – zullen zij het bij de beleidsvorming vaak afleggen tegen de specifieke georganiseerde belangen. Toch zijn zij het vaak die direct met de gezamenlijke effecten van veranderingen bij de rijksoverheid – vaak (ook) bezuinigingen – worden geconfronteerd.

Die andere overheden – u dus – beschikken over informatie, die bij de beleidsvormers in Den Haag niet of nauwelijks bekend is. Beleidsvormers hebben er vaak ook geen belang bij om de effecten van beleid te kennen. De uitspraak van een staatssecretaris uit dit kabinet ('Wie heeft eigenlijk belang bij duidelijkheid') is illustratief. De afstand tussen topambtenaren en ambtenaren met wie gemeenten contact hebben is groot.
Het aantal bewindslieden en topambtenaren met ervaringen in gemeenten is klein.

Ter afsluiting van dit eerste thema, stel ik de vraag of er methoden te bedenken zijn, waarmee gemeenten effectiever de resultaten en de gevolgen van het *gevoerde* beleid en de problemenen bij de uitvoering kunnen signaleren en in Den Haag deponeren. Voorbeelden uit het afgelopen jaar: protesten van sociale diensten en wethouders van onderwijs tegen de Haagse regelgeving.

Het gaat dus niet om incidentele signalen, als het politiek goed uitkomt, maar om een meer systematische signalering. Het gaat niet om commentaar op het *te voeren beleid*, maar om signalen over het *gevoerde beleid*.

2. Gemeente-ambtenaren in de tang.

Met het terugbrengen van de overheids-bemoeienis worden niet automatisch de verwachtingen van burgers teruggeschroefd. Hun problemen verdwijnen niet, omdat de rijksoverheid er geen antwoord meer op geeft of omdat politici niet meer de verzorgingsstaat aanhangen, maar de garantiestaat uitroepen. De vraag van de burgers naar overheids-voorzieningen is ten slotte ook niet alleen maar door het aanbod opgeroepen.
Twijfel over het vermogen van de centrale overheid om zelf, of door middel van subsidie aan instellingen, problemen van burgers op te lossen, mag niet tot de ontkenning van die problemen leiden of tot de suggestie dat oude verbanden (gezin, burenhulp) op commando weer in het leven zijn te roepen. Daardoor worden – soms ook letterlijk – een groot aantal onbetaalde rekeningen gepresenteerd. Het zijn de gemeenten, die op de betaling zullen worden aangesproken. Zij staan het dichtste bij de burgers.

Wat betekent dat?

– De andere overheden zullen veel meer dan de abstracte centrale overheid met de gevolgen van de crisis (ook in het bestuur) worden geconfronteerd. Immers, het verzet of de onlust van de bevolking zal vooral concrete doelen en objecten kiezen (zwartrijden, proletarisch winkelen, kraken, bezettingen).

– In de mate waarin het rijk er niet voor zorgt, dat tegelijk met minder geld en overheidsvoorzieningen andere mogelijkheden ontstaan om reële maatschappelijke problemen op te lossen, blijft de druk op het voorzieningenniveau bestaan.

– Met minder geld en met minder ambtenaren moeten meer taken worden uitgevoerd.

Met name de gemeenten komen in onmogelijke dilemma's terecht. Zij kennen de noden van de burgers, maar voelen zich niet in staat om daar adequate antwoorden op te geven. Vooral ambtenaren die in direct contact met de burgers staan, zullen de last van deze dilemma's ondervinden. Hun problemen worden nog groter omdat niet alleen het niveau van de voorzieningen wordt verlaagd. Tegelijkertijd worden de plannings- en controlemechanismen versterkt. De toekomstige ontwikkelingen moeten beter beheerst worden dan tot nu toe. Het rijk dwingt de gemeenten tot een dialoog over een beleid, dat vooral op (en uit) papier bestaat. Ik heb al eerder het voorbeeld genoemd dat gelijktijdig met de inkrimping van de gezinszorg en de wijkverpleging de mogelijkheden voor het aanstellen van regionale planningsfunctionarissen worden *uitgebreid.*[1])
Gemeenten en gemeente-ambtenaren raken hierdoor niet alleen financieel, maar ook psychologisch in de tang. Zij worden opgenomen in beleids- en planningscircuits, die alleen maar machteloze documenten produceren. Zij dekken de maatschappelijke werkelijkheid niet. Zij bieden onvoldoende houvast aan de gemeenteambtenaren die in hun dagelijkse praktijk het hoofd moeten bieden aan de gevolgen van het rijksbeleid en de problemen die de burgers daarvan ondervinden.
Gevolg van dit alles zijn gevoelens van machteloosheid bij gemeente-ambtenaren.

Op bestuurlijk niveau wordt de verhouding tussen gemeenten en rijk zichtbaar moeilijker. De polarisatie tussen gemeenten – soms in merkwaardige bondgenootschap met centraal georganiseerde belangengroepen – en het rijk neemt toe. Als die polarisatie te groot wordt, dreigt het door niemand gewenste effect van bestuurlijke ongehoorzaamheid.

Het is de vraag wat gemeenten en gemeente-ambtenaren in deze omstandigheden te doen staat. Is bestuurlijke ongehoorzaamheid de enige uitweg en wat is daarvan het perspectief? Naar mijn mening geen.

Juist nu zal daarom moeten worden nagedacht over mogelijkheden om extra druk te mobiliseren voor decentralisatie, het overdragen aan gemeenten van reële bevoegdheden. Kunnen gemeenten het rijk, heel concreet, duidelijk maken dat de problemen, die bij het ombouwen van de verzorgingsstaat ontstaan, met meer succes op lokaal niveau worden opgelost?
Is het rijk bereid die geluiden serieus te nemen?

Ter afsluiting van dit tweede thema luidt dus de vraag:
Bestaan er mogelijkheden om juist op dit moment de decentralisatie vanuit de gemeenten nieuwe impulsen te geven?
Ik denk hierbij niet aan massale eisen in de trant van: 'het rijk moet decentraliseren naar de gemeenten, dan komt alles goed'.
Iedereen weet, dat dat onzin is. Ook gemeenten hebben hun beperkingen, hun verkokering, hun bestuurlijke problemen die soms zeer vergelijkbaar zijn met die op het niveau van de centrale overheid. Het gaat mij om practische, concrete voorstellen.
Daarbij denk ik ook aan de kleinere gemeenten. Ik besef, dat de provincie niet buiten schot kan blijven. Het politieke klimaat in Den Haag is gunstig voor een dergelijke concrete decentralisatie met overzienbare risico's. Daarvan moet worden geprofiteerd. We moeten niet wachten tot dat de Haagse departementen met voorstellen komen. Voor veranderingen daar is druk van buitenaf nodig. Zouden we hier en nu niet eens een lijst met 10 concrete suggesties kunnen opstellen?

1) Jaarbericht 1984 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, 's-Gravenhage 1984, pagina 17.

3. Spanningen tussen grootschaligheid en kleinschaligheid.

Met name op gemeentelijk niveau doet zich een paradoxale ontwikkeling voor.
Enerzijds neemt de kleinschaligheid toe. Door werkloosheid en arbeidstijdverkorting wordt de wereld voor de burgers kleiner. Ze brengen – gedwongen of vrijwillig – meer tijd door in huis en buurt. Zij zullen de lokale overheid op het leveren van voorzieningen aanspreken. Dat kan een voortgaande politisering van het lokale bestuur tot gevolg hebben. Gemeentebesturen kunnen daardoor gedwongen worden (of daarin een aanleiding zien) de verhouding met Den Haag en het daar zittende kabinet te politiseren.

Aan de andere kant is en blijft er sprake van grootschaligheid. Het is nog altijd zo, dat voor ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, op economisch en technologisch gebied, de lokale overheid niet aangesproken wordt. De invloed van dergelijke (vaak internationale) ontwikkelingen op het kleinschalige gebeuren is echter groot. Omdat burgers er geen greep op hebben, kan de grootschaligheid leiden tot apathie en depolitisering. De pogingen van politici en ambtenaren om deze grootschalige ontwikkelingen in de greep te krijgen door planning en computerisering geven de burgers nog meer gevoelens van vervreemding en machteloosheid.

Dit spanningsveld is niet nieuw. Het is moeilijk op te lossen. Ik zal de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur niet oprakelen. Maar er is wel ruimte om iets te doen. Er zijn binnen gemeenten voorbeelden van werkgelegenheidsinitiatieven, faciliteiten voor nieuwe woonvormen, initiatieven met betrekking tot de eerste-lijnsgezondheidszorg. Het gaat vaak voor de (individuele) burger om kleine dingen. Dat vergeten we dikwijls.
De vernieuwde wet Gemeenschappelijke Regelingen biedt mogelijkheden voor gemeenten gezamenlijk creatieve oplossingen te zoeken voor problemen in hun regio.
Het lijkt mij belangrijk, dat die ruimte maximaal wordt uitgebuit door gemeenten afzonderlijk en gezamenlijk. Het is vaak de enige manier om weerwerk te bieden aan het beleid van rijk en provincies.
Die pretenderen wel de oplossingen te hebben voor lokale en regionale problemen; in werkelijkheid valt dat tegen.

Wordt de bestaande ruimte wel maximaal uitgebuit?

De ervaring bij het rijk is een andere. Ambtenaren beperken vaak zelf hun mogelijkheden door nieuwe regels waar noch politici noch maatschappelijke groeperingen om gevraagd hebben. Ik ga er op voorhand van uit, dat dit bij veel gemeenten niet anders is. Zijn gemeenten tot nu toe niet vooral geneigd geweest om zich zorgvuldig – ook onverplicht – naar de beleidsvoorschriften uit Den Haag te richten? Er werd weinig tussen de regels doorgewerkt. Onduidelijkheden of misverstanden werden aan Den Haag gemeld. Daar had men altijd wel een aanvullende of een nieuwe circulaire in petto.
Nu de druk groter wordt en de problemen toenemen, zullen oplossingen veel meer op lokaal niveau moeten worden gezocht.
De burgers staan op de stoep en vragen om creatieve oplossingen van bestuurders en ambtenaren. Een beroep op de regels is niet toereikend meer. Beleidsresultaten zijn belangrijker dan regels. Resultaten zijn niet de automatische uitkomst van het toepassen van regels. Het gaat eerder om het zoeken van een samenstel van regels bij het gewenste resultaat.
Er moet bij alle geklaag ook eens duidelijker worden gekeken naar successen en minder naar mislukkingen. Waar zijn ondanks het feit dat de regels hetzelfde zijn, initiatieven genomen, successen geboekt? Ze zijn er.
Ter afsluiting van het derde thema wil ik de vraag stellen: Weten de gemeenten van elkaars successen? Kunnen zij daarvan leren?
Of is de concurentie tussen de gemeenten zo groot dat het rijk gemakkelijk nieuwe ontwikkelingen kan afstoppen en zijn regelzucht op de gemeenten kan botvieren?

4. Reorganisaties bij gemeenten.

Als bij gemeenten vergelijkbare ontwikkelingen aan de gang zijn als bij het rijk – en waarom niet – dan zal ook de gemeentelijke organisatie de komende tijd te maken krijgen met veel veranderingen.
Het maatschappelijk veld verandert, permanent en snel.
Bestaande (overleg) structuren worden

vervangen door ad hoc, probleemgerichte projecten. Permanente structuren zijn niet altijd in staat de relatie tussen overheid en maatschappij in goede banen te leiden. Zelfbewuste burgers zullen minder vaak genoegen nemen met allerlei tussenschijven en loketten. Over hun (kleinschalige) problemen willen ze rechtstreeks contact met de verantwoordelijke politici en ambtenaren. Aan gemeentelijke kant zal dat leiden tot meer projectmatig werken, naast meer ruimte voor uitvoerende ambtenaren.

Tegelijkertijd is er de – ook begrijpelijke – behoefte de overheidsorganisatie beter te beheersen. Dat leidt al gauw tot meer interne regelingen, controle, centralisatie van het beheer. Minder ruimte dus.

Bij het rijk is permanent het gevaar aanwezig, dat de eerste ontwikkeling (het probleemgericht werken) het aflegt tegen de tweede ontwikkeling (een betere interne beheersing van de organisatie). Dat gevaar is waarschijnlijk bij de rijksoverheid daarom groot, omdat de rijksoverheid verder van de maatschappelijke problemen afstaat. Een betere interne beheersing van de organisatie betekent al gauw een (verdere) afsluiting van wat er maatschappelijk aan de hand is. Dat vergroot de bestuurlijke onmacht. Gemeenten worden directer geconfronteerd met maatschappelijke problemen. Daarom zijn de ervaringen met reorganisaties bij gemeenten voor het rijk leerzaam. Ook bij gemeenten zijn centraliserende ontwikkelingen waar te nemen. Maar daarnaast zijn er ook duidelijke tegenbewegingen. Er zijn aanzetten tot projectorganisatie en een toename van tijdelijke structuren.

Mij interesseert, daarmee sluit ik dit vierde thema af: hoe kan worden voorkomen, dat een probleemgerichte, projectmatige aanpak verzandt in bureaucratie en controle. En als dat lukt, hoe blijft dan de relatie met het algemene beleid in stand? Wat komt er terecht van de politieke sturing en controle vanuit college en raad? Komen college en raad niet in de tang te zitten tussen aan de ene kant meer ruimte voor uitvoerende diensten (zelfbeheer) en aan de andere kant meer centraal management, het beter in de hand houden van het hele ambtelijke apparaat?

Moet geen onderscheid worden gemaakt tussen grote gemeenten en kleine gemeenten? Bij grote gemeenten zouden college en raad zich met name moeten richten op controle en op arbitrage in conflicten tussen burgers en ambtenaren. Bij kleine gemeenten zouden de politici en de ambtenaren beiden meer naar buiten moeten treden.

5. Eisen aan het bestuursdienstonderwijs te stellen.

Het is duidelijk dat bij reorganisaties veel afhangt van ambtenaren, hun vaardigheden, hun creativiteit.
De traditionele hiërarchie, die met name in de gemeente-secretarieën sterk was, geeft ambtenaren geen houvast meer. Zij worden door burgers aangesproken op hun bijdrage aan de oplossing van problemen. Zij kunnen niet meer volstaan met de toepassing van procedures en regels.
Wat kan het bestuursdienstonderwijs aan de oplossing van hun problemen bijdragen? Alleen al de gesignaleerde paradox tussen kleinschaligheid en grootschaligheid leidt tot de conclusie, dat het niet om *het* bestuursdienstonderwijs aan *de* ambtenaren gaat. Er zijn verschillende problemen en situaties. Daarom ook is het aanleren van (nieuwe) technieken onvoldoende.
Het gaat om verschillende vaardigheden en dus opleidingswensen. Daarbij zullen we ook af moeten van bepaalde verwachtingen; bijvoorbeeld de verwachting, dat geautomatiseerde informatievoorziening de problemen zal oplossen en dat het dus gaat om meer automatiseringsdeskundigheid.
Als planning en programmering nu tekort schieten, zal automatisering van deze activiteiten daaraan weinig veranderen.
Meer informatie en meer alternatieven leiden niet tot beter beleid.
Niettemin, bij een goed gebruik van de technologie zijn er mogelijkheden om meer menselijke capaciteit beter in te zetten; beter omgaan met mensen; beter leren zien, wat de maatschappelijke problemen eigenlijk zijn; minder nadruk op de bestaande wettelijke mogelijkheden en de aanpassing van de problemen daaraan.
Ook het leren onderhandelen met mondige burgers is een vereiste voor de nieuwe gemeente-ambtenaar. Ambtenaren moeten

bestendig worden tegen druk, zowel vanuit de politiek, als van burgers en maatschappelijke groepen. Dat leidt tot een meer inhoudelijke betrokken, minder instrumenteel denkende gemeente-ambtenaar. Ambtenaren moeten beleidsmatig denken. Dat geldt overigens ook voor ambtenaren in Den Haag.

De grote vraag is, of dergelijke ambtenaren opgeleid worden in een bijna schools systeem, waarin ieder voor zich werkt voor zijn volgende GAI of GAI-I diploma. Misschien moeten er programma's ontwikkeld worden voor groepen ambtenaren en politici, die toegesneden zijn op de problemen, waar zij samen in de praktijk van alledag mee te maken hebben.
Opleidingen, heeft Albeda vanmorgen gezegd, moeten snel kunnen reageren op veranderende behoeften. Nauw contact is nodig met de praktijk van het bestuur zelf. Bij de afsluiting van dit vijfde thema rijst de vraag: Hoe kan dit? Wat betekent dat voor de inhoud en de vorm van de opleidingen?

OCTOGONEN ALS BIJDRAGE AAN DE REORGANISATIE VAN DE RIJKSDIENST[1])

Als onderdeel van het werkplan reorganisatie rijksdienst 1984-1985 [2]) wordt een eerste proef genomen met het zogenaamde octogoon-programma. Dit programma is – zo schrijft minister Rietkerk in het werkplan – bedoeld voor aankomende managers.
Als aankomende manager bent u een onderdeel van het bestaande systeem van de overheid.
Als deelnemers aan het octogoonprogramma bent u erop uit, dat systeem te verbeteren. Verbeteringen aanbrengen betekent bestaande patronen doorbreken. Voor die doorbreking bent u echter afhankelijk van de mogelijkheden die het systeem biedt. Zonder toestemming van uw chefs zat u hier niet.

Hoewel de positie van regeringscommissaris een bijzondere is, voel ik mij met u verwant. Geschoold in het bestaande systeem, aangetrokken om het systeem te veranderen, afhankelijk van de bereidheid binnen het systeem tot veranderingen.

In een groep, die met een bepaald probleem bezig is, ontstaat snel een eigen taal en een eigen beeld van de werkelijkheid.
Vanochtend wil ik u confronteren met de taal en de werkelijkheid van de reorganisatie van de rijksdienst.

Ik wil een viertal thema's aan u voorleggen:

1. Waarom moet het systeem eigenlijk veranderen?
2. Wat gebeurt er nu feitelijk?
3. Waarom is veranderen zo moeilijk?
4. Betekenis van het octogoonprogramma.

1. Waarom moet het systeem veranderen?

De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) formuleerde de reden aldus:
Er is een afnemend sturend vermogen bij toenemende sturingsbehoeften.
Hoe is dat probleem ontstaan?
Aan de ene kant nemen de verwachtingen bij de burgers toe. Politieke partijen bevestigen die verwachtingen.
Maatschappelijke belangengroepen stellen eisen. De complexiteit van de problematiek maakt inschakelen van deskundigen nodig. Tegelijkertijd groeit aan de andere kant het inzicht in de beperkingen in organisatie en functioneren van de rijksdienst. Politieke partijen komen moeilijk tot gezamenlijke keuzen. De overheid is niet (meer) zeker van reacties in de maatschappij op haar maatregelen. De overheidsorganisatie is minder doorzichtig en beheersbaar geworden.

Als het probleem is de spanning tussen sturingsbehoeften en sturend vermogen kan de oplossing in twee richtingen worden gezocht: versterking van het sturend vermogen of vermindering van de sturingsbehoeften.

Tot voor kort heeft de nadruk gelegen op versterking van het sturend vermogen. Steeds is daarbij het gevaar aanwezig van overheidscentrisme. Dat wil zeggen, dat de (interne) problemen van de overheid zelf centraal staan en niet de maatschappelijke problemen. Toch waren de maatschappelijke ontwikkelingen de voornaamste oorzaak voor het ontstaan van het probleem.

Bij de aandacht voor de interne problemen van de overheid zelf, ligt een sterk accent op de organisatie.
Er wordt vanuit gegaan, dat die organisatie verouderd is, onoverzichtelijk, onaangepast en niet meer beantwoordend aan de eisen van deze tijd.

De benadering van de CHR is in beginsel ruimer. De commissie wijst op gebrek aan afstemming van het overheidsbeleid op de maatschappelijke problemen. Niettemin staat in de uitwerking ook bij de CHR de interne organisatie van de overheid centraal.

1) Inleiding bij de start van het octogoonprogramma op 23 oktober 1984.
2) Tweede kamer 1984-1985 17353 no. 19.

In de termen van het systeemmodel dat de commissie hanteert: de doorvoer.

Dat hanteren van een systeemmodel betekent zowel een doorbreking van de traditionele benadering van de problemen van de centrale overheid, als een bijdrage aan de traditionele oplossing.
Het is een doorbreking van de traditionele benadering, omdat heel nadrukkelijk het bestaan van een buitenwereld wordt erkend. Tegelijkertijd realiseert de commissie zich, dat het systeem dat de centrale overheid vormt, uit verschillende afzonderlijke onderdelen bestaat, die niet los van elkaar gezien kunnen worden.
De commissie heeft de consequenties, die uit deze opvatting voortvloeien, niet volledig doorzien en ook niet uitgewerkt. Daardoor blijven de voorgestelde oplossingen in het traditionele patroon steken.

De commissie heeft zich niet gewaagd aan het doorbreken van bestaande normatieve (staatsrechtelijke) beelden van de overheid. Ook zij gaat er bijvoorbeeld van uit, dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de gehele overheidsorganisatie geldt. Ook zij vindt dat de rijksdienst een hiërarchische, rationeel bureaucratische organisatie dient te zijn.
In de beschouwingen van de commissie is de verwevenheid tussen de ambtelijke organisatie en de politieke en maatschappelijke omgeving onderbelicht gebleven.
Niet wordt aangegeven, hoe de afzonderlijke onderdelen van het systeem ook in hun onderlinge relatie feitelijk werken.
In zekere zin bevestigt de systeemtheoretische benadering bestaande normatieve beelden. Systemen veronderstellen immers stabiliteit. Binnen bepaalde grenzen is een systeem in evenwicht. Het voortbestaan ervan is afhankelijk van een interne ordering, die in staat is ontwikkelingen buiten dat systeem onder controle te krijgen. Overschrijding van bepaalde grenzen leidt tot verstoring van het evenwicht binnen het systeem. Het is daarom niet onbegrijpelijk dat de CHR vooral de nadruk op de doorvoer heeft gelegd. De invoer en de uitvoer van het systeem zijn verwaarloosd.
De buitenwereld is in de systeemtheorie bijna per definitie een bedreigende, destabiliserende.

Het verbaast dan ook niet dat volgens onderzoekingen door de commissie verricht, de meerderheid van ambtenaren en ministers vinden, dat het parlement verstorend werkt. Ook maatschappelijke ontwikkelingen worden binnen de ambtelijke organisatie al gauw als lastig ondervonden.
(Binnenhof-demonstratievrij?).
Men realiseert zich niet dat politiek en maatschappij langs talloze kanalen in de ambtelijke organisatie zijn doorgedrongen. Men erkent bovendien niet, dat de ambtelijke organisatie zich in allerlei vormen in de politiek en de maatschappij heeft vertakt.

Bij de keuze voor versterking van het sturend vermogen van de Rijksdienst, ziet de CHR over het hoofd dat met die versterking niet automatisch een beter antwoord wordt gegeven op de maatschappelijke sturingsbehoeften. Daarvoor is meer inzicht in die sturingsbehoeften nodig. Die sturingsbehoeften worden echter niet geanalyseerd. Daarmee komen de aanbevelingen van de CHR op drijfzand te rusten.

Dezelfde gevaren dreigen, nu niet de versterking van het sturend vermogen, maar het terugdringen van de maatschappelijke sturingsbehoeften wordt beproefd. Als middel daarvoor wordt vermindering van de overheidsbemoeienissen bepleit.
Dat leidt echter niet automatisch tot beperking van de maatschappelijke sturingsbehoeften.

In beide benaderingen – versterking van het sturende vermogen, vermindering van de sturingsbehoeften – staan tot nu toe de belangen en problemen van de overheidsorganisatie centraal. Het nadeel daarvan is dat de maatschappelijke werkelijkheid naar de mogelijkheden van de overheid wordt gemodelleerd.
De oplossing van de problemen in de overheidsorganisatie leveren echter niet automatisch de oplossing van maatschappelijke problemen.

2. Wat gebeurt er nu feitelijk aan veranderingen in de rijksdienst?

Binnen de Rijksdienst is er een duidelijker veranderingsklimaat ontstaan.

Veel ambtenaren zijn bereid hun bijdrage aan vernieuwingen te leveren.
Ook op politiek-ideologisch terrein is veel gewonnen.
Er is brede consensus, dat langer doorgaan op de bestaande wegen ons in het slop voert. De zogenaamde grote operaties zijn daarvan een uiting.
Ook de publieke belangstelling voor veranderingen in de overheidsorganisatie groeit. Sommige van de grote operaties (deregulering en heroverweging) zijn in de publiciteit behoorlijk aan bod gekomen.
Toch is er scepsis over het mogelijke succes van al deze veranderingsoperaties.
Er bestaat bij ambtenaren twijfel over de politieke wil om de voornemens ook in concrete daden om te zetten. Er bestaat bij politici twijfel over het vermogen en de bereidheid van de ambtelijke organisatie om in eigen vlees te snijden.
In het algemeen vraagt men zich af, of de meeste operaties meer dan (tijdelijke) bezuinigingen zullen opleveren.

Het is waar, veel aktiviteiten binnen de grote operaties zijn tot nu toe gericht geweest op studie. Studie is nog geen uitvoering.
Het droevige lot van de meeste studies binnen de rijksdienst is, dat ze vooral geschikt zijn als materiaal voor nieuwe studies. De prix d'excellence wordt niet uitgereikt aan de praktische therapeut of aan de eenvoudige huisarts, maar aan onkwetsbare analytici.
Zij leggen ieder hun deeltje van het probleem onder het vergrootglas. Onduidelijk blijft, hoe die deeltjes aan elkaar passen en hoe de analyses zijn om te zetten in doeltreffende oplossingen. Analyse en oplossingen hangen met elkaar samen. Diagnose en therapie kunnen niet zonder elkaar.

En hoe staat het met het project reorganisatie rijksdienst zelf? Aan de ene kant heeft de verbreding van het spectrum een gunstige invloed gehad op het klimaat, waarin de reorganisatie van de rijksdienst moet plaatsvinden. Toch wordt ook dat project door de buitenwereld voortdurend met gemengde gevoelens gevolgd.
Er is een geregeld terugkerende roep om concrete resultaten.
Er is twijfel over de bereidheid van de ambtelijke organisatie om zichzelf te veranderen.
Er leeft ook het gevoel, dat de huidige projectorganisatie niet tegen haar taak is opgewassen.
Tenslotte wordt gewezen op het gebrek aan politieke en maatschappelijke belangstelling.
In het politieke denken treden verschuivingen op. Hardere ingrepen worden bepleit.
Door afslanking af te dwingen, zou verbetering in organisatie en functioneren van de rijksdienst automatisch volgen.

De voortdurende twijfels van de buitenwacht mogen niet worden genegeerd. Zij kunnen niet worden afgedaan als voorkomend uit onkunde of onbegrip. Ze zijn ook een signaal voor de moeite, die het de rijksdienst kost de maatschappelijke betekenis van de ambtelijke reorganisatieactiviteiten duidelijk te maken. De buitenwacht heeft ook nog weinig gemerkt van een betere rijksdienst, wel van vermindering van maatschappelijke voorzieningen. Het aantal regels en circulaires heeft de neiging te groeien. Nieuwe planningsvoorschriften ontstaan op een moment, dat er minder geld is voor diensten aan de burger.

Is er vanuit mijn functie en ervaring nu reden voor optimisme of pessimisme over de reorganisatie van de rijksdienst?
Er is naar mijn mening geen reden tot pessimisme. Waarom niet? Uit de informatie, die door de minister-president aan de Tweede Kamer is toegezonden[1]) blijkt, dat er in korte tijd heel veel werk is verzet en ook reeds resultaten zijn geboekt.

Veel ambtenaren zijn bereid mee te denken en mee te werken aan veranderingen.
Ik erger me dan ook aan het negatieve beeld van de overheidsorganisatie en van alle ambtenaren. Niet alles gaat slecht.
Sommige onderdelen van de overheidsorganisatie lopen verrassend goed. Er is een grote inzet.
Niemand die de rijksdienst kent, kan de illusie hebben gehad dat binnen een paar jaar werkelijk blijvende veranderingen gerealiseerd zouden zijn. Reorganisaties nemen tijd, ook in het particuliere bedrijfsleven.
De politieke discussie over de problematiek is verbreed.
Politici beschouwen de reorganisatie rijksdienst niet langer als een intern-

1) Tweede Kamer 1984-1985 18315 no. 3.

organisatorisch probleem van ambtenaren. Dat verhoogt de druk op de reorganisatie van de rijksdienst.
Ambtenaren moeten rekenen op voortdurende kritische aandacht van de buitenwereld. Die is ook nodig om veranderingen van de grond te krijgen.

3. Waarom is veranderen zo moeilijk?

Om een aantal redenen is veranderen in organisatie en functioneren van de rijksdienst moeilijk. Ik noem er vier.

a. Er is bij de rijksoverheid weinig ervaring met ingrijpende veranderingen. Tot nu toe was het mogelijk binnen de rijksdienst die ingrijpende veranderingen in denken en doen uit de weg te gaan. De rapporten van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling (commissie Van Veen, 1971) en de CHR waren niet erg verontrustend. Zolang groei mogelijk was, was de druk om tot ingrijpende sanering te komen, beperkt. Er waren wel vernieuwingen, meestal niet in de vorm van kwalitatieve veranderingen, maar in de vorm van uitbreiding van het bestaande ('meer van hetzelfde').
De politiek – ministers en parlement – had daar weinig greep op. Zij was bovendien niet afkerig van een dergelijke ontwikkeling. Uitbreiding van de ambtelijke organisatie suggereerde oplossingen voor problemen waarmee de politiek worstelde. Omgekeerd beriepen ambtenaren zich op de ondeskundigheid van politieke vertegenwoordigers. De traagheid en irrationaliteit van hun optreden vormden vaak de legitimatie voor de superioriteit van het bureaucratisch handelen.
Vanuit de politiek was daar niet zoveel verweer tegen. Politici probeerden hun eigen legitimiteit te versterken door inspraak, verbetering van de relatie kiezers-gekozenen en nieuwe structuren.
De voorstellen daartoe leverden weinig op. Daarnaast probeerden politici door invoering van nieuwe bestuurs- en planningstechnieken het overheidsbeleid bij de tijd te brengen. Vooral in progressieve kring leefde de opvatting, dat deze technieken zouden bijdragen aan een moderne hervormingspolitiek. In de praktijk is van deze verwachting weinig terecht gekomen.

b. De ruimte om te veranderen is beperkt. Pogingen tot vernieuwing lopen vaak vast op starre regels en verhoudingen.
Niettemin zijn er ook ambtelijk steeds nieuwe pogingen om de organisatie en het eigen functioneren te verbeteren.
De energie die daaraan wordt besteed, is soms niet goed gericht. Vaak wordt ook te weinig rekening gehouden met het eigen karakter van de overheidsorganisatie, de invloed van politieke en maatschappelijke factoren. Dikwijls worden pogingen tot vernieuwingen ten onrechte geminimaliseerd. Veranderingen moeten groot en groots zijn.
Het gevolg daarvan is cynisme. Dat cynisme wordt door sommigen in de ambtelijke organisatie vervolgens gebruikt om de status quo heilig te verklaren. Ogenschijnlijk hebben zij het gelijk van de feiten aan hun zijde. Het is niet moeilijk er voor te zorgen dat de feiten hun gelijk bewijzen. Met idealisme en goede bedoelingen alleen is dit cynisme niet te doorbreken. Een realistische inschatting van de mogelijkheden en een coalitie met andere vernieuwingsgezinden is nodig. Er kan meer dan men denkt.

c. Een derde reden, waarom veranderen moeilijk is, ligt in de verwaarlozing van de invoeringsproblematiek. Hoe kunnen veranderingen worden ingevoerd? Welke middelen hebben we daarvoor? Welke voorwaarden moeten daarvoor worden vervuld?
Wij zijn er tot nu toe vanuit gegaan dat het analyseren van problemen voldoende is en dat de voorstellen op basis van die analyses automatisch hun weg in de organisatie zullen vinden. Die vooronderstelling klopt niet. Analyses leveren niet meer dan 'een' beeld van de werkelijkheid op. Er zijn echter meerdere, tegenstrijdige werkelijkheden. Analyses leveren ook vaak geen aanknopingspunten op voor doelgerichte voorstellen. Als ze dat wel doen, blijken die voorstellingen vaak niet te passen op de specifieke problemen, die de mensen in de organisatie dagelijks ervaren.
Misschien moeten we daarom het pad van de grote, vooraf te maken analyses en brede oplossingsrichtingen verlaten.
Analyses en oplossingen, die al werkende worden ontwikkeld, verdienen de voorkeur. Dan is het risico, dat het definitief mis gaat, ook minder groot. Er kan tijdig zonder grote

schade worden bijgestuurd. Het belangrijkste voordeel is echter dat diegenen, die de problemen ondervinden èn uiteindelijk de oplossing moeten uitvoeren, ook zelf de diagnose moeten maken. Daarbij kunnen zij nagaan hoever hun polsstok lang is. Nu zijn ze daartoe meestal niet in de gelegenheid. Zij moeten het doen met polsstokken, die niet op hun maat zijn gesneden. Zij missen daardoor de balk en bereiken de andere kant niet.

d. De vierde reden sluit hierop direct aan. Bij veranderingen is de terugkoppeling van therapie naar diagnose zwak. We zijn of bezig met studies of (minder vaak) met de invoering van voorgestelde veranderingen. Met ervaringen bij die invoering wordt in de rijksdienst slordig omgesprongen. Controle en evaluatie zijn zwak ontwikkeld. Resultaten – werkelijke successen, gepretendeerde successen en mislukkingen – worden onvoldoende zichtbaar. Omdat de organisatie wel beter beheerst moet worden, komt de belangstelling te eenzijdig te liggen op intern beheer en management van de rijksdienst. Dat is vaak een verlegenheidsoplossing die geen succes garandeert.
Deze conclusie klinkt misschien merkwaardig in een gezelschap, dat zich voorstelt zijn vaardigheiden op deze terreinen te verhogen. Daarom twee opmerkingen ter verduidelijking. Voor beheer en managementtechnieken wordt vaak naar het bedrijfsleven gekeken. De overheid kan ongetwijfeld veel leren van het bedrijfsleven. Door de dwang van de produktie en de bedrijfsrendementen is het bedrijfsleven vaak eerder gedwongen tot veranderingen dan de gesloten, meer op zichzelf aangewezen overheidsorganisatie. Het bedrijfsleven heeft daarbij beter dan de overheid geleerd, gebruik te maken van organisatie- en sturingstechnieken. Op dat punt kan de overheid veel profijt hebben van ervaringen in het bedrijfsleven.

Maar de overheid heeft andere doelstellingen. Haar functioneren wordt door andere principes bepaald dan het streven naar winstmaximalisatie of het behalen van rendement op de produktie.
Het is belangrijk om dat nogmaals vast te stellen. De overheidsorganisatie moet als gevolg daarvan aan andere eisen beantwoorden. De uitgangspunten, de opdrachten, de taakstellingen en de randvoorwaarden zijn anders. En dat is nogal wat. Het is in ieder geval meer dan een afwijking op secundaire punten.

In de tweede plaats moeten we goed zien, dat het invoeren van nieuwe vormen van beheer en management de bedoeling heeft om geldende beheersvormen af te wijzen. De kritiek richt zich op een vorm van leiding geven, die als 'inhoudelijk' wordt gekwalificeerd. Daarbij wordt gedacht aan een type ambtenaar, dat wel zicht heeft op beleidsinhoudelijke aspecten, maar te weinig de technisch-organisatorische kanten van het management beheerst. Die kritiek is terecht. Hij schiet echter zijn doel voorbij als management tot een inhoudloze techniek wordt teruggebracht. Daarmee wordt de gerichtheid op de eigen organisatie versterkt. Dat levert geen beter beleid op.

4. Betekenis van het octogoonprogramma

De verhoudingen, waarbinnen de ambtelijke organisatie op dit moment moet werken, leveren in vergelijking met vroeger grote spanningen op.
In de traditionele bureaucratie bestond weinig twijfel over de rechtzinnigheid van het ambtelijk gedrag. Oosting noemt onpersoonlijkheid, berekenbaarheid en formalisme de voornaamste kenmerken van de bureaucratie[1]). Het zijn veilige en betrouwbare bakens voor ambtenaren. Die bakens ontbreken nu vaak. De effectiviteit van het ambtelijk handelen vraagt andere normen en oriëntatiepunten.
Deze klassieke kenmerken van de bureaucratie strijden ook met de dominante waarden in de maatschappij (bijvoorbeeld persoonlijke ontplooiing, aandacht voor nieuwe vormen van solidariteit, relativering van normen, die van buiten komen).
Ook ambtenaren zijn een onderdeel van die maatschappij.
Evenals anderen zijn zij in staat om met een bepaalde mate van schizofrenie te leven.

1) Mr. drs. M. Oosting, *Beginselen van bestuur*, Samsom Alphen aan den Rijn 1980, pagina 10.

Dat vermogen heeft echter zijn grenzen. Wanneer de tegenstellingen tussen het werk en het persoonlijk leven te groot worden, zullen er naar beide kanten spanningen optreden.

Het is voor iedereen, die met de rijksdienst te maken heeft duidelijk, dat die spanningen bestaan en te groot worden.
Ambtenaren lopen stuk op de bestaande verhoudingen. Ze zijn niet in staat om aan de tegenstrijdige eisen, die worden gesteld te voldoen. De bestaande regels dwingen hen tot gedrag, dat in de wereld buiten de bureaucratie geen erkenning vindt en vaak afwijzende reacties oproept. Kwaliteiten zoals durf, ondernemingszin, persoonlijk initiatief, soepelheid en creativiteit worden in de rijksdienst maar schaars beloond.
Riskant en fantasierijk gedrag staat niet hoog aangeschreven. Het krijgt weinig kans binnen de ambtelijke organisatie en het wordt als overtollige energie afgevoerd in de vaak eindeloze overleg- en praatcolleges.
De drang om staande te blijven in de organisatie, leidt tot een angstig perfectionisme, dat dodelijk is voor elke poging tot vernieuwing.

Deze tekorten van de bureaucratie zijn geen tekorten van mensen. Zij worden dat misschien op een bepaald moment. Dat komt dan, omdat mensen terugwijken voor de eisen van de organisatie. Mensen doen dat echter alleen, omdat die eisen zo dwingend zijn, dat er niet aan te ontkomen valt.

Bij veranderingen in de organisatie gaat het niet in de eerste plaats om verbetering van de interne procedures en verhoudingen.
Het gaat om de oplossing van maatschappelijke problemen. Het gaat om het mobiliseren van de creativiteit in de ambtelijke organisatie.
Die creativiteit is er.

Mensen zijn het belangrijkste kapitaal van een organisatie. Aandacht voor hun mogelijkheden is de belangrijkste voorwaarde om de doeltreffendheid en het rendement van een organisatie te verhogen.
Daarin ligt voor mij het perspectief van de reorganisatie van de rijksdienst. Het gaat daarbij niet om het ontwikkelen van nieuwe technieken. Veel belangrijker is de ontwikkeling van een aantal kwaliteiten.

Een van die kwaliteiten is de durf om los te komen van normatieve beelden.
Bijvoorbeeld het beeld, dat de overheid een gesloten, statische organisatie is.
In de wetenschappelijke discussie is er een sterker wordende stroming, die ervan uitgaat, dat systemen niet door evenwicht, maar door instabiliteit worden gekenmerkt. De structuren zijn niet statisch. Zij verschuiven en veranderen als gevolg van voortdurende fluctuaties.
De theorie van de thermo-dynamicus Prigogine[1]) heeft de stoot aan deze nieuwe stroming gegeven.
Dat zou betekenen, dat structuren permanent in beweging blijven en zich vernieuwen, niet als gevolg van causale wetmatigheden, maar als gevolg van de autonome ingrepen en bewegingen van groepen en individuen.

Beter dan tot nu toe moet ook worden beseft, dat werkelijke vernieuwingen in een complexe organisatie langzaam tot stand komen.
De systeemtheorie suggereert teveel, dat een systeem op een bepaald moment (weer) onder controle zal zijn, het evenwicht hersteld.

Wat betekent dit alles voor u als deelnemers aan het octogoonprogramma?

Een van de grootste dilemma's van dit soort conferenties is, dat het zicht op de ambtelijke realiteit verdwijnt.
Daardoor ontstaat ruimte voor een teugelloos idealisme, dat na afloop op de realiteit stuk loopt. Ik blijf daarom voor een aanpak, waarbij de noodzakelijke fantasieën over andere vormen van leiding geven voortdurend getoetst worden aan de mogelijkheden, thuis. De afstand mag niet zo groot worden, dat fantasieën over een nieuwe praktijk niet tot een doorwerking in de bestaande kunnen komen.

Het omgekeerde doet zich ook voor.
Een te sterke nadruk op de inpassing van wat hier aan ervaringen wordt opgedaan in de bestaande ambtelijke praktijk, levert onvoldoende impulsen voor vernieuwend handelen. De creatieve fantasie wordt dan op voorhand ondergeschikt gemaakt aan de onvoorwaardelijke inertie van de realiteit.

1) Voor een korte uiteenzetting wordt verwezen naar Chun Glin Kwa. Verbeeldingen van de natuur in de milieubeweging. Krisis, tijdschrift voor filosofie nr. 16 pagina 18 e.v.

Het enige effect, dat een programma als dit de deelnemers dan oplevert, zijn nieuwe vaardigheden en technieken.
Zij worden vervolgens gehanteerd om de bestaande praktijk en de bestaande verhoudingen nog eens extra te consolideren ten behoeve van de eigen carrière.

Elke medewerker in een organisatie komt op een bepaald moment voor het probleem te staan, waarop hij of zij zich moet richten: de top, de collegae van eigen of ander departement, de klanten. Ambtenaren zijn loyaal, maar er zijn verschillende vormen van loyaliteit. Daarin speelt ook de maatschappelijke visie van de ambtenaar een rol.
Impliciet of expliciet wordt een keuze gemaakt. Welke keuze ook gemaakt wordt, er zal altijd onderhandeld moeten worden.
Iedere ambtenaar werkt op verschillende fronten tegelijk. Hij of zij kan zich daarbij vaak niet meer beroepen op richtlijnen van hoger gezag.
Het lijkt mij van belang in een programma als dit na te gaan, welke eisen ingewikkelde onderhandelingen aan mensen stellen.
Hoe kan onderhandeld worden? Welke belemmeringen ondervinden ambtenaren daarbij? Hoe kunnen die belemmeringen worden overwonnen? Ook hier gaat het niet alleen om het aanleren van technieken.
Onderhandelen is meer dan een spel om de macht. Het is een manier om verschillende belangen en posities in een organisatie tot hun recht te laten komen. Alleen door goed zicht op die belangen en posities zijn veranderingen mogelijk.

Ik kom tot een afronding.
Enkele gevaren bij veranderingen in de rijksdienst heb ik genoemd.
- Het gevaar van overbelichting van de problemen van de overheid zelf. Dat leidt tot het modelleren van de maatschappelijke werkelijkheid naar het beeld van de overheid.
- Het gevaar van de vlucht in de organisatorische oplossingen (bijvoorbeeld nieuwe coördinatiestructuren).
  Die oplossingen hebben tot nu toe niet gewerkt. Er bestaat weinig uitzicht dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn.
- Het gevaar van te veel nadruk op intern beheer en management.

De ambtelijke organisatie moet gericht zijn op politiek en maatschappij, op de oplossing van politieke en maatschappelijke problemen. Daarvoor moet die organisatie kunnen signaleren wat in politiek en maatschappij speelt. Die signalen moeten worden gewaardeerd. Die waardering moet zo onbevooroordeeld mogelijk geschieden.
Paradoxaal genoeg is de ambtelijke organisatie – oorspronkelijk als rationele organisatie bedoeld – weinig geschikt voor een dergelijke onbevooroordeelde waardering. De ambtelijke organisatie heeft haar eigen belangen gekregen. De beelden van de maatschappelijke realiteit worden aangepast aan de mogelijkheden van die organisatie. Dat moet elke ambtenaar beseffen. Als ambtenaren zich – misschien onbewust – alleen laten leiden door de belangen van de eigen organisatie, gaat dat ten koste van de burgers voor wie de ambtelijke organisatie uiteindelijk was bedoeld.

CULTUUR EN DE REORGANISATIE[1])

Wat hebben cultuur en ambtelijke organisatie met elkaar te maken? Op het eerste gezicht weinig.
Cultuur gaat toch over vrije creativiteit, beweeglijkheid, maatschappelijke differentiatie. Ambtelijke organisatie kenmerkt zich toch door uniforme regels, veel formulieren en procedures die statisch zijn en moeilijk in beweging te krijgen.

Is de tegenstelling werkelijk zo groot? Overheid en maatschappij zijn nauw vervlochten. Waar de overheid begint of ophoudt, is moeilijk te zeggen.
De maatschappelijke cultuur en de cultuur in de ambtelijke organisatie zijn nauw verweven. Ook het menselijk verkeer in de maatschappij is in belangrijke mate bepaald door instituties en regels.
Zonder organisatie is een kunst- en cultuurbeleid nauwelijks denkbaar. Twee recente voorbeelden:
NRC-Handelsblad van donderdag 24 mei 1984 bevat een bericht over een opleiding kunstmanagement, bedoeld voor hen, die zakelijk, organisatorisch of programmatisch werk doen in organisaties, die zich met kunst bezighouden.
In het rapport Kunstsponsoring (Knapper & Mc Alley) wordt gepleit voor het opzetten van een professionele organisatie. Thans wordt 'een professionele aanpak gemist. Partijen gaan hap-snap te werk'. Dat is natuurlijk vreselijk.

Ook in de reorganisatie van de rijksdienst spelen beter management en professionalisering een voorname rol. Het gevaar bestaat, dat deze instrumenten voor een beter beleid doeleinden in zichzelf worden. Bestaande organisaties krijgen hun eigen belangen en hebben hun eigen drang tot overleven. Dat kan betekenen, dat op uitvoerende overheidstaken en dienstverlening aan de burgers eerder gekort wordt dan op de organisatie, die deze taken en diensten produceert. In het Jaarbericht-1984 heb ik als voorbeelden genoemd wijkverpleegkundigen, die worden ontslagen, zwembaden die moeten sluiten op een moment, dat voor de *planning* van de gezondheidszorg geld beschikbaar komt.

Bestaande organisaties moeten dus periodiek aan een kritisch onderzoek onderworpen worden. De Raad voor de Kunst heeft zojuist een onderzoek afgerond naar de taakvervulling van de Raad.[2])
Het is een van de redenen, dat ik graag op uw uitnodiging 'ja' heb gezegd.

Waar de overheid begint en ophoudt, is moeilijk aan te geven. Zijn bijvoorbeeld adviescolleges nu wel of geen onderdeel van de overheidsorganisatie? Wat betekent de onafhankelijkheid van adviescolleges? In hoeverre bureaucratiseren de secretariaten? Iedere gedachte, dat de Raad voor de Kunst of zijn secretariaat een deel van de bureaucratie kan zijn, zal door ieder van u als belachelijk van de hand worden gewezen.
Dit is een tweede reden om de uitnodiging te aanvaarden.
Een derde reden is, dat de reorganisatie van de rijksdienst in belangrijke mate een cultuurprobleem is; geen probleem van organisatorische ingrepen alleen. Het gaat om veranderingen in de ambtelijke cultuur, de stijl van werken.
Die ambtelijke cultuur is niet los te zien van de cultuur in de maatschappij.

Het lijkt mij goed mijzelf eerst kort bij u te introduceren.
Als regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst ben ik onafhankelijk adviseur van het kabinet voor verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst. Onder verantwoordelijkheid van minister Rietkerk worden, in zogenaamde deelprojecten, op verschillende onderdelen

1) Inleiding voor de Raad voor de kunst op dinsdag 29 mei 1984.
2) Evaluatierapport Raad voor de kunst, 's-Gravenhage, november 1984.

(bijv. personeelsbeleid, functioneren ministers en ministerraad) verbeteringen voorbereid en uitgevoerd. De projectgroep externe advisering (de u bekende commissie-van der Ploeg) houdt zich met een van die onderdelen bezig.

Een onafhankelijk adviseur kan zijn werkzaamheden op twee manieren inrichten: Hij kan zich beperken tot adviezen, gevraagd of ongevraagd, op onderdelen. In dat geval zal hij het moeten opnemen tegen deskundigen op die onderdelen.
Hij kan ook proberen de algemene lijnen te ontwikkelen, waarlangs in dit geval de reorganisatie van de rijksdienst, moet verlopen; aangeven, welke afwegingen moeten worden gemaakt; voorkomen, dat de verschillende deelprojecten verzelfstandigen, waardoor de reorganisatie van de rijksdienst zelf het slachtoffer zou worden van de problemen, die moeten worden opgelost. Als regeringscommissaris heb ik tot nu toe vooral de tweede mogelijkheid beproefd.
In twee jaarberichten zijn algemene lijnen uiteengezet, die aansluiten bij de problemen, die de Raad in zijn evaluatierapport aanstipt. Het gaat om de vraag: wie bepaalt uiteindelijk de inhoud van dat beleid en wat is de rol van ambtenaren?

In het eerste jaarbericht is een analyse gegeven van de politieke besluitvorming door ministers. Betoogd wordt, dat verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst in ons parlementair-democratisch systeem gericht moeten zijn op versterking van het primaat van de politiek. Wat versta ik daaronder?
Het primaat van de politiek houdt in, dat parlement en ministers zich bezighouden met de belangrijkste maatschappelijke problemen en greep hebben op de taken, die door de overheid worden verricht of moeten worden verricht. Het primaat van de politiek in een democratie kenmerkt zich daarbij niet in de eerste plaats door het gelijk van de meerderheid, maar door pluriformiteit, rechten voor minderheden, veelkleurigheid.

Het tweede jaarbericht analyseert het functioneren van ambtenaren.
Aangegeven wordt, dat ambtenaren in de organisatie van de overheid een eigen positie innemen. Zij zijn niet de neutrale uitvoerders van het beleid, dat de minister heeft vastgesteld. In ingewikkelde verhoudingen tussen overheid en maatschappij, treden zij op als onderhandelaars. Om deze verhoudingen te kunnen beheersen, beschikken ambtenaren over een aantal bureaucratische strategieën en procedures. Deze hebben betrekking op het oplossen van problemen, de organisatie van het overleg, de inzet van instrumenten (bijv. planning en onderzoek) en het beheer van de organisatie.
Wat betekenen deze algemene lijnen uit de beide jaarberichten voor de totstandkoming van het kunstbeleid?

Uitgangspunt bij het kunstbeleid is, dat de overheid geen inhoudelijk kunstbeleid voert, maar slechts voorwaarden schept.
'De regering kan en wil geen schepper van kunst zijn', zegt de nota Kunst- en kunstbeleid. In diezelfde lijn ziet Kassies in zijn 'Op zoek naar cultuur' (Nijmegen 1984) voor de overheid slechts een beperkte taak weggelegd, want 'de staat kan de behoeften niet weten en niet meten'.
De overheid behoort dus niet als inhoudelijke beoordelaar op te treden. In uw evaluatie-rapport staat, dat de Raad voor de Kunst in feite de enige beoordelaar is op grond van artistiek-inhoudelijke criteria. Deze autonome positie van de raad ten opzichte van de overheid zou in andere sectoren veel minder bestaan. De overheid zou bijvoorbeeld wel een economisch beleid, een onderwijsbeleid, een welzijnsbeleid voeren.
Wat komt er van deze autonome positie terecht? Is het verschil tussen het kunstbeleid en het beleid in andere sectoren wel zo groot? Ik leg u een aantal vragen voor:

a. Is de grens tussen voorwaarden scheppen en inhoud altijd scherp te trekken? Beïnvloedt de keuze van de voorwaarden (financiën, regels, organisatie) juist op dit moment niet in sterke mate de inhoud van het beleid? En wie bepalen die voorwaarden?

b. Indirect worden soms toch inhoudelijke criteria door de overheid gehanteerd. De term 'maatschappelijke relevantie' in de nota Kunst- en kunstbeleid is daarvan een voorbeeld.

c. Vinden politici, ministers en parlement, in het uitgangspunt (autonomie van het

kunstbeleid) niet een alibi om zich niet of nauwelijks inhoudelijk met dat beleid te bemoeien?
Misschien is het wel makkelijk moeilijke afwegingen, die ook op dit terrein en tussen dit terrein en andere terreinen, gemaakt moeten worden aan anderen over te laten. Zou het juist in crisistijd niet nodig zijn de betekenis van het kunst- en cultuurbeleid nadrukkelijker in de openbare discussie te betrekken? Zou de relatie van politici met de inhoud van dat beleid niet moeten worden versterkt, opdat de ongeveer 0,18% van het overheidsbudget, dat aan kunsten wordt besteed, niet zonder openbare discussie – en dat is een politieke discussie – wordt verminderd?

Als de overheid via de voorwaarden toch een inhoudelijk beleid voert, moet hij dat openlijk doen en niet onder het etiket van ambtelijke neutraliteit.
Op de vraag, of deze inhoudelijke bemoeienis ook noodzakelijkerwijs tot staatskunst leidt, kom ik nog terug.

Politici mogen zich dan niet met de inhoud van het kunstbeleid bezighouden, ze zijn niet de enigen, die in de overheidsorganisatie de dienst uitmaken.
Ambtenaren hebben een belangrijke invloed. Zij adviseren de ministers, die komen en gaan over: het al dan niet vragen van advies en aan wie; het al dan niet opvolgen daarvan; het al dan niet beschikbaar stellen van geld. Er is een druk verkeer tussen ambtenaren op WVC, museum- en schouwburgdirecties, adviesraden. En dan ga ik nog maar niet in op het aantal petten, dat ook in deze sector één hoofd kan dragen.
Het is dan ook begrijpelijk, dat in het evaluatierapport aandacht wordt besteed aan de relatie met het departement.

Cultuurbeleid is in Nederland beleid, dat in nauwe samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en vertegenwoordigers van organisaties uit de culturele sector tot stand komt.
Na de oorlog, later dan in veel andere sectoren, is voor dit overlegmodel gekozen. De nadrukkelijke afwijzing van staatskunst heeft niet verhinderd, dat een belangrijk deel van de staat, i.c. de ambtenaren, nauw betrokken is geraakt bij de wijze, waarop het kunst- en cultuurbeleid vorm krijgt, de organisaties waarbinnen en de procedures waarlangs.
Adviescolleges behoren tot die organisaties. Tot de procedures behoort de wijze, waarop adviezen worden gevraagd en verwerkt.

Adviescolleges worden min of meer gedwongen zich intensief met organisatie en procedures bezig te houden. Dat geldt voor alle adviescolleges.
Niet de maatschappelijke ontwikkelingen en problemen staan voorop, maar de relatie met de bureaucratie, met andere adviescolleges. Oplossingen zijn de uitkomsten van competentieconflicten en het gevecht om behoud van posities. Op inhoudelijke problemen worden organisatorische antwoorden gegeven: nieuwe organisaties, nieuwe procedures, nieuw overleg. Dat overleg vindt plaats in een taal, die alleen voor ingewijden nog te volgen is.
Diegenen van u, die de videoproduktie 'Huilend beton', op 4 april 1984 uitgezonden door de VPRO, hebben gezien, zullen het beeld herkennen. Het benadert ook de Haagse werkelijkheid meer dan velen denken.

Het kunst- en cultuurbeleid wordt langs verschillende kanten door bureaucratisering bedreigd. Ook het interimrapport van de commissie-van der Ploeg bevat daarvoor aanwijzingen.
Er worden in dat rapport drie niveaus onderscheiden, die elk een specifieke organisatie en een specifieke deskundigheid zouden vragen. Artistiek-inhoudelijke keuzen worden door de commissie onderscheiden van vragen van beleidsmatige aard.
Worden de maatschappelijke werkelijkheid en de praktijk van de advisering daarmee recht gedaan?
Het evaluatierapport legt, dunkt mij, andere accenten. Maar ook in dat rapport zijn symptomen van bureaucratisering te vinden. De raad, 'in feite de enige beoordelaar op grond van artistiek-inhoudelijke criteria', concentreert zich sterk op organisatie en procedures.

Juist in tijden van bezuinigingen wenst de overheid een grotere greep op de instrumenten, met name het geld, die voor het beleid worden ingezet en op het overleg, dat voor

dat beleid nodig is. Meer regels en procedures zijn het gevolg.
De gesprekspartners van de overheid, bijvoorbeeld de adviescolleges, worden bijna vanzelfsprekend tot eenzelfde gedrag gedwongen. De adviescolleges liggen toch al onder vuur. De klachten bij de overheid over hun functioneren zijn uitingen van het gevoel, dat adviescolleges onvoldoende in de pas lopen met de behoeften, die bij de overheid leven.
Er wordt geklaagd over tempo, tijdbewaking, gebrek aan deskundigheid en onvoldoende afstemming op bestuurlijke en financiële randvoorwaarden.

Wanneer adviescolleges zich niet naar deze behoeften voegen, lopen zij het risico ongeschikt te worden verklaard. Hun mogelijkheden voor reorganisatie zijn echter beperkt. Adviescolleges moeten zelf met uiteenlopende belangen rekening houden.
Als ministers of ambtenaren zich gedwongen voelen verder te gaan, zullen zij geneigd zijn zich een eigen ruimte te creëren en van andere vormen van legitimatie gebruik maken.
Een direct beroep op de publieke opinie is daarvan de meest griezelige.
Adviescolleges worden onbruikbare partners voor de politiek of voor de ambtelijke organisatie, verdwijnen naar de achtergrond en worden slechts marginaal bediend en op belangrijke punten vervangen door snellere en effectievere adviseurs. Het dilemma is dan aanpassing en verdere bureaucratisering of voortgezette autonomie met toenemend verlies aan directe invloed op het beleid.
Misschien zou het een aardige gedachte zijn in een volgend evaluatierapport eens na te gaan waarom ministers andere adviseurs inschakelen, welke maatschappelijke en politieke belangen daarmee zijn gediend en op welke wijze adviescolleges toch een *meer*waarde voor het beleid kunnen houden (of krijgen).

Als de druk op de overheidsorganisatie toeneemt, is het gevaar groot, dat de bureaucratie groeit. De vraag is, hoe die bureaucratie kan worden tegengegaan.
Een van de mogelijkheden is het onttrekken van bepaalde activiteiten aan de bureaucratie bijvoorbeeld door versterking van de markt.
We hebben hier te maken met een ontwikkeling die al langer aan de gang is.
De markt werkt ook op het gebied van de cultuur. In bepaalde sectoren (media, tijdschriften, boeken) speelt de wet van vraag en aanbod een belangrijke rol.
Geleidelijkaan worden echter ook andere gebieden onder het regime van de markt gebracht.
Over deze ontwikkeling wordt weinig systematisch nagedacht. Alleen af en toe wordt het netvlies van cultuur-politici geprikkeld door beelden van commerciële expansie.
Intussen gaan de ontwikkelingen door.
Evenals het bureaucratisch denken de maatschappij binnendringt, dringt het marktgerichte denken door in het domein van de overheid. Dat gaat ongemerkt. Het is alleen af en toe te zien aan bepaalde grove vormen van commercialisering. De subtielere uitingen van het marktmechanisme worden echter meestal niet als zodanig herkend of benoemd.
Commercialisering en toepassing van het winstprincipe zijn niet de enige manier waarop de markt werkt. De wetmatigheden van de markt zijn bovendien niet voor alle sectoren dezelfde. Er bestaan op dit punt vaak grote verschillen. Van belang zijn – ook hier – de randvoorwaarden die door de overheid of door de maatschappelijke organisaties worden gesteld. Voor een belangrijk deel bepalen zij de marges waarbinnen de markt kan functioneren.
Tegenover elkaar staan dus twee ordeningsprincipes. Dat van de bureaucratische behoeftenbepaling en dat van een op vraag en aanbod gerichte marktregulering. Het is nodig om meer inzicht te krijgen in de werking en de effecten van deze twee principes. Het ontbreken van dit inzicht bergt grote gevaren in zich. Daardoor ontstaat ruimte voor een ongecontroleerde ontwikkeling van de markt, waarop de bureaucratische behoeftenbepaling kan inspelen.
De noodzakelijke ordening van de markt mag niet plaatsvinden door 'meer van hetzelfde', uitbreiding of versterking van de bureaucratie. Dat is een verkeerde weg die uiteindelijk leidt tot het ontstaan van ondoordringbare commercieel – (semi-)ambtelijke netwerken.

Hoe paradoxaal het ook klinkt, de staat behoort zijn corrigerende macht tegelijkertijd te richten op de markt èn op de eigen organisatie.
Dat betekent beheersing door ministers en

parlement. De bureaucratie èn de markt moeten worden gecontroleerd. Belangen die door de bureaucratie of de markt verwaarloosd of genegeerd dreigen te worden, moeten worden beschermd.

Organen als de Raad voor de Kunst moeten zich niet in de armen van de bureaucratie laten drijven. De materiële winst die daarmee wordt geboekt, weegt niet op tegen het verlies aan cultuurpolitiek gewicht. Het gemodder met de bureaucratie over de inhoud van het kunstbeleid leidt al gauw tot machteloos gepraat in circuits die de neiging hebben zich steeds verder van de buitenwereld af te sluiten. Dat betekent aantasting of verminking van de cultuur. Zeker in een periode van bezuigingen is dat het geval.
Wat gered wordt, is de bureaucratie en niet de cultuur. In 'Kultur' (Fischer Taschenbuche Verlag, Frankfurt am Main, 1983) wijst de Duitse cultuurpoliticus Lattman erop, dat de bezuinigingen in Duitsland vooral de cultuur zelf treffen en niet de cultuur-administratie. Als men de ontwikkelingen in Nederland volgt, is er geen enkele reden om deze stelling uitsluitend op onze oosterburen van toepassing te laten zijn. Zo werkt het systeem.

De Raad kan aan de beheersing van de bureaucratie bijdragen door een goede afweging tussen de verschillende vormen van kunstbeleid en het uitzetten van een aantal inhoudelijke lijnen voor dat beleid.

Ik kom tot een afronding.
De uitdaging voor de Raad voor de Kunst ligt op dit moment niet in eerste instantie in een interne reorganisatie of de versterking van de specifieke deskundigheid op afzonderlijke terreinen.
Natuurlijk is het verstandig om organisatorische oneffenheden weg te werken. Belangrijker is echter aandacht te besteden aan het opnieuw formuleren van cultuur-politieke uitgangspunten die bestand zijn tegen de economische en financiële druk die op dit moment op de cultuur wordt uitgeoefend. Gevechten over concrete voorzieningen zijn van belang. Zij moeten met hardnekkigheid worden gevoerd.
Deze korte-baansacties zijn echter niet toereikend. Ze zijn te defensief om blijvend succes te hebben. Succes kan de Raad alleen boeken wanneer zij tegelijkertijd het materiaal levert voor een hernieuwde plaatsbepaling van de cultuur in de huidige maatschappelijke verhoudingen.

De samenleving is niet gediend met verdere bureacratisering, zeker het kunst- en cultuur-beleid niet.
Bij het lezen van de herdenkingsartikelen over Sandberg viel het me op dat er geen schandaal meer is in de kunst. Niemand vindt het blijkbaar nog nodig om 'boe' te roepen of rellen te ontketenen over kunstuitingen die controversieel zijn. Het heeft er zelfs de schijn van dat het begrip controversieel uit de registers is verdwenen. Kan dat ook niet samenhangen met het feit, dat de kunst op meerdere niveaus in een institutioneel kader is gevangen? De kunst is deel gaan uitmaken van een netwerk van normen, procedures, organisaties en verhoudingen waarin zelfs haar schandaliserende werking is verdwenen. Institutionele regels gelden ook voor het spel dat de kunst speelt.

Vanuit de reorganisatie rijksdienst tracht ik een bijdrage aan de bestrijding van de bureaucratie te leveren. De Raad voor de Kunst kan op zijn terrein daaraan meedoen.
Als staatskunst uit den boze is, moeten wij ons steeds de vraag stellen waar de lasten, niet alleen financieel, van de bureaucratie zo groot worden dat niet van staatskunst maar van bureaucratisch gestuurde kunst moet worden gesproken. Kan de overheid wel een kunstbeleid voeren of moet zij zich beperken tot een infra-structureel beleid gericht op accomodaties en tot een goed kunstenaars-beleid.

BIJLAGE 1. INSTELLINGSBESLUIT EN TAAK REGERINGSCOMMISSARIS

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.

BIJLAGE 2. SAMENSTELLING VAN HET SECRETARIAAT REGERINGSCOMMISSARIS REORGANISATIE RIJKSDIENST

Ten behoeve van zijn werkzaamheden beschikt de regeringscommissaris over een eigen ambtelijk secretariaat. Per 1 januari 1985 bestaat het secretariaat uit de volgende personen:
– Mevrouw M. J. Grotenhuis, senior beleidsmedewerker
– Mr. P. Kuypers, gedetacheerd vanuit het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant
– Mevrouw K. S. Thijssen-Lim
– Mevrouw M. Th. C. Weerdersteyn-Meijer

Medewerking wordt verder verleend door:
– dr. W. Beck, verbonden aan de subfaculteit der Andragologie van de Universiteit van Amsterdam.