

EINDBERICHT 1986

REGERINGS COMMISSARIS

REORGANISATIE RIJKSDIENST

Aan alle Ministers en Staatssecretarissen

's-Gravenhage, juli 1986

Een nieuw kabinet is aangetreden. U begint Uw werkzaamheden met de bedoeling een aantal maatschappelijke problemen op te lossen. Dat is niet eenvoudig. De overheid kan moeilijk greep krijgen op die problemen. Zij is nauwelijks bij machte haar eigen bestuurlijke grenzen te doorbreken, regels aan te passen, financieringsstelsels op elkaar af te stemmen.

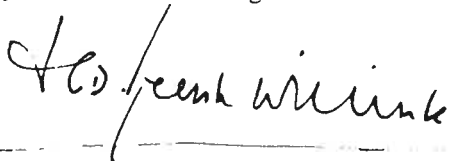
In de afgelopen jaren is met name in het project reorganisatie rijksdienst geprobeerd het functioneren van de centrale overheid te verbeteren. Dat project kon op brede steun rekenen. Veel ambtenaren hebben daaraan tijd, aandacht en energie besteed. Rapporten werden geschreven; talloze oplossingen aangereikt. Toch heerst er vrij algemeen teleurstelling over de resultaten tot nu toe. Hoe komt dat? In dit Eindbericht 1986 wordt geprobeerd een antwoord op die vraag te formuleren. Over dat antwoord is in de UCV Reorganisatie Rijksdienst op 28 april 1986 gesproken. In die bespreking heb ik aanleiding gevonden met name de hoofdstukken 3 en 4 grondig te wijzigen.

Gedurende mijn werkzaamheden ben ik de spanning tussen Den Haag en de buitenwereld steeds meer als het probleem van de centrale overheid gaan zien. Lastige maatschappelijke problemen worden in Den Haag versimpeld tot het politiek en ambtelijk haalbare. De bekwaamheid regelingen te treffen en beslissingen te nemen wordt hoger gewaardeerd dan het vermogen de maatschappelijke werkelijkheid te onderzoeken. Het beleid van de centrale overheid dreigt permanent weg te zakken in een administratief beheersproces. Organisatorische ingrepen, bedrijfsmatige technieken en vermindering van personeelsaantallen worden als bestuurlijke vernieuwing gepresenteerd. De zorg voor de maatschappelijke effectiviteit van het overheidsoptreden komt op het tweede plan.

Het is die ontwikkeling die mij met zorg vervult. Het klimaat voor bestuurlijke veranderingen die ik op grond van mijn werkzaamheden in de afgelopen jaren noodzakelijk acht, is niet gunstig.

Veranderen is kiezen. Kiezen waarom veranderingen nodig zijn. Kiezen wat en hoe veranderd moet worden. Dat vereist een andere visie op de functie van de centrale overheid. Die visie moet ontwikkeld worden. Aan nieuwe inzichten in organisatie en functioneren van de centrale overheid moet meer aandacht worden geschonken. Ervaringen en creativiteit moeten beter worden benut.

Van daaruit moet een nieuwe start worden gemaakt. Er zijn kansen voor gemeenschappelijk gedragen veranderingen. Voor het realiseren daarvan is een rechtstreekse verbinding nodig met de bestuurlijke praktijk buiten Den Haag. Betrokkenheid van de belangrijke politieke stromingen is een voorwaarde. Succes is niet bij voorbaat verzekerd. De geloofwaardigheid van de overheid is echter in het geding en daarmee ook van het kabinet dat thans met zijn werkzaamheden begint.



(Mr. H.D. Tjeenk Willink)

JAARBERICHT 1986
REGERINGSCOMMISSARIS
REORGANISATIE RIJKSDIENST

'Het is zinloos te zeggen: dit is beter dan dat, als niet eerst gezegd is waaruit dit en waaruit dat bestaat.'

Uit: Michel Foucault, *Ervaringen en waarheid*
Stichting Te Elfder Ure 1985, pagina 89.

INHOUD

Inleiding

1. *Tussen continuïteit en breuk*

- 1.1. Algemeen
- 1.2. Coördinatie centraal
- 1.3. Herwaardering
- 1.4. Kabinetsformatie
- 1.5. Herwaardering
- 1.6. Breuk

2. *Het project reorganisatie rijksdienst*

- 2.1. Algemeen
- 2.2. Opzet
- 2.3. Aanpak
- 2.4. Deelprojecten
- 2.5. Afsluiting

3. *Overheid in de problemen*

- 3.1. Algemeen
- 3.2. Herdefiniëring van de problemen
- 3.3. Herijking van beelden
- 3.4. Herziening van strategie
- 3.5. Perspectief draaien

4. *Denken en doen*

- 4.1. Algemeen
- 4.2. Opdracht

Bijlagen

1. Geraadpleegde literatuur
2. Organisatieschema van het project reorganisatie rijksdienst (1982-1983)
3. Overzicht publicaties
4. Instellingsbesluit en taak regeringscommissaris
5. Taak en samenstelling begeleidingscollege
6. Secretariaat regeringscommissaris

In het eindverslag van de project-minister reorganisatie rijksdienst wordt aangekondigd:

'Na afloop van het project zal de reorganisatie commissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst verslag uitbrengen over de opzet, de aanpak en het verloop van het project in het algemeen en over zijn eigen werkzaamheden daarin.'¹⁾

- Dit verslag ligt thans voor u. Het is niet zonder moeite tot stand gekomen. Een terugblik die meer wil zijn dan een beschrijving levert problemen op. Er rijzen vragen:
- Wat was het doel van de reorganisatie en is dat doel gerealiseerd?
 - Tegen welke achtergrond moeten de beschouwingen worden geplaatst?
 - Op welke gegevens kan de beoordeling worden gebaseerd?
 - Welke verbindingen met ontwikkelingen elders moeten worden gelegd?

Omdat de overheid een ingewikkeld netwerk is van organisaties, posities en verhoudingen zijn deze vragen vaak niet eenduidig te beantwoorden. Doelinden worden verschillend geïnterpreteerd, achtergronden op diverse wijzen geschilderd, resultaten uiteenlopend beoordeeld, de omgeving vanuit verschillende hoeken bekeken. Dat remt de ontwikkeling van beleidsevaluatie bij de overheid. Daarbij komt dat politici en ambtenaren vaak niet op evaluatie zitten te wachten. Een evaluatie die meer is dan een rechtvaardiging van het gevoerde beleid is riskant. Successtories lopen de kans ontmaskerd te worden. Altijd zijn posities in het geding. De prijs van het achterwege laten van evaluaties is echter hoog, te hoog. Als een organisatie het vermogen mist van ervaringen te leren worden keer op keer dezelfde fouten gemaakt, onuitvoerbaar regelingen aanvaard, ondoelmatige maatregelen gehandhaafd, onwerkbare oplossingen gepropageerd.

Voldoende redenen voor deze terugblik.

Direct betrokkene

Het oordeel over het project reorganisatie rijksdienst in dit verslag kan niet worden los gemaakt van de beoordeelaar, de reorganisatiecommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst. Andere mogelijkheden zijn overwogen. Evaluatie kan behalve intern ook extern gebeuren. Verschillende varianten zijn daarbij denkbaar. Intern evaluatie-onderzoek kan worden uitgevoerd door medewerkers binnen de organisatie, die buiten het te evalueren project staan. Het kan ook door de

betrokkenen in de vorm van zelfevaluatie gebeuren. Ook mengvormen komen voor.

Externe evaluatie kan tot de taak van een vaste instantie behoren (bijvoorbeeld de jaarlijkse rapportage van de Algemene Rekenkamer) of als opdracht aan derden worden gedelegeerd (bijvoorbeeld aan universiteiten of onderzoeksinstituten). Elk van de hier aangeduide varianten heeft voor- en nadelen. Aan zelfevaluatie kleef bijvoorbeeld het gevaar van selectiviteit in de waarneming. Dat leidt gemakkelijk tot vertekening van de werkelijke gang van zaken. Bij externe evaluatie is dat risico minder groot. Daar staat echter tegenover, dat de resultaten van de evaluatie gemakkelijker terzijde kunnen worden geschoven. Het optreden van evaluatie-onderzoekers van buiten wordt ook sneller als kritiek ervaren. Bovendien zijn meestal extra voorzieningen nodig om het onderzoek een plaats in de staande organisatie te geven.

De keuze voor een terugblik door de regeringscommissaris wordt gemotiveerd door de taak die hij de afgelopen jaren heeft vervuld. Daarin heeft de analyse van problemen in organisaties en functioneren van de rijksdienst een belangrijke plaats ingenomen. Het project reorganisatie rijksdienst heeft met die problemen in ruime mate te maken gehad. Een terugblik 'in eigen beheer' is daarom een logische afsluiting van de werkzaamheden van de regeringscommissaris.

Achteraf

Het oordeel in dit verslag wordt ook gekleurd door het tijdstip waarop het wordt uitgesproken. Evalueren behoeft niet als een afzonderlijke activiteit na afloop van een project te geschieden. Het kan ook als een vast onderdeel tijdens een project plaatsvinden. In dat laatste geval is er sprake van een voortdurende reflectie op de voortgang en de resultaten van het project. Bij de opzet van het project reorganisatie rijksdienst is daarin niet uitdrukkelijk voorzien. De mogelijkheden van bijsturing op grond van nieuwe inzichten en ervaringen waren gering. Deze beoordeling vindt daarom achteraf plaats. Daardoor kunnen ook vertekeningen optreden. Achteraf kunnen dingen scherper worden gemarkeerd dan tijdens een lopend project, zelfs dingen waarvoor eerder aandacht werd gevraagd.

Voorbereiding

Voor dit verslag zijn verschillende bronnen

geraadpleegd. Er werden gesprekken gevoerd met politici en direct betrokken ambtenaren. Daarin had mevrouw E. Kabout (ROI) een werkzaam aandeel. Er vond een grondige analyse plaats van verschillende nota's en werkplannen. Dit eindbericht werd voorbereid door dr. W. Beck en mr. P. Kuypers.

1. TUSSEN CONTINUÏTEIT EN BREUK

1.1. Algemeen

De zorg voor het beter functioneren van de centrale overheid is niet nieuw. Het project reorganisatie rijksdienst vormt de (voorlopige) afronding van een reeks van reorganisatiepogingen. Vanaf 1970 hebben zich een aantal commissies daarmee bezig gehouden. In het optreden van die commissies is een doorlopende lijn te onderkennen. Die lijn begint bij de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (commissie van Veen). Daar start de voorgeschiedenis van het project.

Doorlopende lijn

De opdracht aan de commissie van Veen was 'ter voorbereiding van de kabinetsformatie advies uitbrengen aan de Minister-President met betrekking tot de interdepartementale taakverdeling (het aantal departementen en de inhoud van de portefeuilles):

- in dit advies te betrekken de wijze waarop de coördinatie tot stand moet komen bij onderwerpen die meer den één departement betreffen.¹⁾

In 1975 publiceert de WRR haar rapport *De Organisatie van het Openbaar Bestuur*. Behalve over het beleidsvormingsproces en de verhouding tussen centrale overheid en lagere overheden worden ook aanbevelingen gedaan over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Het zijn onder andere deze aanbevelingen die in 1975 leiden tot de instelling van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (MITACO). De commissie stelde zich tot taak knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie te inventariseren en de voor- en nadelen aan te geven van mogelijke wijzigingen, zodat bij de kabinetsformatie ook organisatorisch verantwoorde beslissingen kunnen worden genomen. Door de val van het Kabinet den Uyl (1977) blijven haar werkzaamheden tot de inventarisatie beperkt.

Mede daarom werd in 1979 de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) ingesteld. De opdracht aan die commissie luidde: 'Vóór de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer de Staten Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de voor- en nadelen van eventuele wijzigingen in:

- het aantal departementen en/of hun onderlinge taakverdeling

- het aantal en de inhoud van de portefeuilles
- de wijze van interdepartementale coördinatie.²⁾

In deze korte beschrijving valt op dat vanaf de commissie van Veen steeds twee punten terugkeren:

- Interdepartementale coördinatie en taakverdeling als centraal probleem in de organisatie van de rijksdienst
- de kabinetsformatie als strategisch moment om over veranderingen in die organisatie te beslissen. Ten aanzien van beide punten is een herwaardering nodig.

1.2. Coördinatie centraal

Het denken in termen van coördinatie en samenhang van taken loopt als een rode draad door de geschiedenis van de reorganisatie van de rijksdienst. Dit denken past in het politieke en maatschappelijke klimaat. Op verschillende beleidsterreinen worden brede beleidsvisies ontwikkeld. Ook in het bedrijfsleven zijn samenvoeging en samenwerking aan de orde van de dag.

In verschillende toonaarden wordt het coördinatie-thema door de commissies naar voren gebracht. De commissie van Veen legt een verband tussen 'de verticale indeling van het regeringsapparaat in departementen en de horizontale coördinatie-mechanismen om de afstemming van doeleinden en van taakuitvoering van de gescheiden onderdelen te verzekeren'. Naar het oordeel van de commissie dient 'permanent gezocht te worden naar een zodanige taakverdeling dat de coördinatiebehoefte wordt geminimaliseerd'.

De MITACO definieert coördineren als 'het bevorderen van eenheid van beleid respectievelijk voorkomen van tegenstrijdigheden in het beleid zowel binnen een departement als tussen de departementen'³⁾.

De CHR benadert het functioneren van de rijksdienst vanuit het vermogen tot afwegen, zicht op samenhang en behoefte aan flexibiliteit. 'Iedere organisatie, ook de rijksdienst kent problemen met taakverdeling en gelijktijdige betrokkenheid van taken op elkaar; anders gezegd met vraagstukken van differentiatie en integratie. De rijksdienst kent deze problematiek in hoge mate'⁴⁾.

De voornaamste aanbevelingen van de commissies wijzen dan ook in dezelfde richting: verbetering van de coördinatie op ministerieel en ambtelijk (top-)niveau, versterking van de toppen van de afzonderlijke departementen.

Accentverschillen

Toch verschuiven in de loop van de jaren de accenten. De commissie van Veen concentreert zich volledig op de interdepartementale taakverdeling en coördinatie in de top van de rijksdienst. De CHR ziet als centraal probleem de spanning tussen de groeiende behoefte aan centrale sturing van maatschappelijke ontwikkelingen en het (gelijktijdig) afnemende sturende vermogen van de centrale overheid. De CHR gaat uit van een rijksdienst in open verbinding met zijn politieke en maatschappelijke omgeving. De commissie denkt niet alleen in structuren maar in processen.

Gedurende haar werkzaamheden heeft de commissie de consequenties van deze benadering niet geheel willen of kunnen trekken. De problemen van de top van de rijksdienst komen voorop te staan. De verbindingen met de politieke en maatschappelijke omgeving krijgen allengs minder aandacht. De politieke omgeving wordt verengd tot ministers en ministerraad. De maatschappelijke omgeving wordt gelijk gesteld met maatschappelijke organisaties waarmee de centrale overheid in geregeld contact staat en adviescolleges.

In zijn studie over de CHR merkt Jolles⁵⁾ op dat de commissie haar eigen premissen onvoldoende kritisch heeft getoetst. De oorspronkelijke verbreding van de analyse werkt daarom niet door in de aanbevelingen. Ook de opdracht aan de commissie en haar samenstelling hebben daaraan bijgedragen.

Verwetenschappelijking

Een tweede accentverschil is de verwetenschappelijking van de analyse die de CHR uitvoert. De toepassing van het systeemmodel van de commissie is daar een uiting van. Talloze onderzoeksopdrachten worden uitgezet, deskundigen ingeschakeld. Jolles wijst erop dat de koppeling van opzet en resultaten van wetenschappelijk onderzoek met de uitgangspunten van de commissie problemen kan opleveren. Er is een verschil tussen de wereld van de wetenschap en de denkbeelden van de commissie. De commissie heeft door strakke coördinatie van de onderzoeken dat verschil trachten te verkleinen. Ook binnen de commissie zelf zijn er twee lijnen te onderkennen, een analytische lijn en een beleidsmatige lijn, de lijn van de aanbevelingen. De commissie probeert die twee lijnen te verzoenen door het analysemodel dat zij hanteert met de werkelijkheid van het beleid te vereenzelvigen. 'Het open-systeemmodel van de rijksdienst is niet langer een hulpmiddel waarmee de politiek-bestuur-

lijke werkelijkheid wordt beschreven of beoordeeld maar gaat geleidelijk aan in die werkelijkheid over⁶⁾. De CHR werkt met een constructie van de werkelijkheid waarin de onopgeloste spanning tussen het analytische denken en de praktijk van alle dag verdwijnt. Omdat eerdere commissies zich niet zo uitdrukkelijk van een analysemodel hadden bediend, was die spanning hen bespaard gebleven. Als de uitvoering van de aanbevelingen van de CHR in het project reorganisatie rijksdienst ter hand wordt genomen, blijkt hoe broos de constructie van de CHR is. Die uitvoering laat zich niet voegen in het systeemmodel dat de CHR hanteert. De verhoudingen en processen in de overheidsorganisatie volgen een andere logica. Voor de medewerkers in het project weegt die realiteit zwaarder dan de abstracte betekenis van het systeemmodel. Het lukt hen in ieder geval niet om dat model in operationele termen te vertalen.

Open werkwijze

Een derde accentverschil ligt in de open werkwijze die de CHR volgt. In tegenstelling tot haar voorgangers sluit de commissie elke fase in haar werkzaamheden af met de publicatie van een rapport. Die publicatie is uitdrukkelijk bedoeld om de politieke discussie te activeren, reacties uit te lokken. De commissie is niet alleen een onderzoeken adviescommissie maar probeert ook zelf een draagvlak voor haar (toekomstige) aanbevelingen op te bouwen.

1.3. Herwaardering

In het functioneren van de rijksdienst onderscheidt de CHR twee werelden, de wereld van de sectoren en de wereld van de integratie.

De wereld van de sectoren omvat het veelkleurige beleidsproces van beneden naar boven; het beleid zoals dat gevormd wordt op de 'werkvloer' van de rijksdienst. Die wereld is maatschappelijk goed verankerd, wordt beleidsmatig ondersteund door tal van instrumenten. Die wereld wordt soms getypeerd als een wereld van gesloten circuits. Op het niveau van de sectoren worden coördinatieproblemen als het ware door veelvuldige overlapping en een systeem van diverse petten opgelost, althans geregeld⁷⁾.

De tweede wereld ziet er geheel anders uit. Die wereld houdt zich bezig met de integratie van zeer uiteenlopende takenpakketten. Die wereld poogt in het totale beleid van de rijksdienst samenhang te

brengen, daarin te coördineren en een algemene politieke richting aan te geven. Het is de wereld van de ministerraad, de onderraden, hun ambtelijke voorportalen en coördinerende bewindspersonen. Ook het parlement maakt van deze wereld deel uit. Deze wereld kent vooral zwakten: de verhoudingen zijn wisselend, de competenties liggen gevoelig, de maatschappelijke ondersteuning is veelal afwezig, en de organisatorische structuur is wazig en bestuurlijk zwak. De verbinding tussen beide werelden verloopt vooral via de toppen van de 14 (thans 13) departementen, losjes aaneen gehouden door collegiale verhoudingen en veel goed bewaakte autonomie en door een onoverzichtelijke wirwar van interdepartementale regelingen. Deze onevenwichtigheid tussen de twee werelden moet worden tegengegaan. Daarvoor beveelt de CHR aan: versterking van de positie van coördinerende bewindspersonen, aanwijzing van projectministers, verbeteringen in het functioneren van onderraden en hun ambtelijke voorportalen, hervervakeling van ministeriële portefeuilles in hoofdbeleidsgebieden. De inhoud van het beleid is niet aan de orde. Coördinatie wordt bij uitstek als een organisatorisch vraagstuk gezien. 'Algemeen belang, samenhang, deregulering, zij vormen symbolen voor een bepaalde oriëntatie van de overheid op de maatschappij. Zij zeggen niets over het antwoord, dat de overheid op problemen, die in de maatschappij opkomen geeft⁶⁸).

Waarom coördinatie

Baestlein en Konukiewitz⁶⁹) formuleren vier redenen, waarom coördinatie van beleid een probleem kan zijn

de deelnemers aan het beleidsproces kennen het gemeenschappelijk doel niet:

- de deelnemers kennen het doel wel maar weten niet welke bijdrage van hen wordt verwacht;
- de deelnemers weten wel wat er van hen verwacht wordt als bijdrage aan het gemeenschappelijk doel maar zijn niet bereid om die bijdrage te leveren en hun eigen actieruimte in te perken.

In alle drie situaties zijn bijzondere activiteiten nodig om

- de deelnemers aan het beleidsproces in te lichten over het doel dat zij gemeenschappelijk hebben;
- te bepalen wat hun bijdrage dient te zijn;
- hun bereidheid tot harmonisatie van de beleidsdoelstellingen te vergroten.

Wanneer door achtereenvolgende commissies over coördinatie wordt gesproken, gaat het om dit soort activiteiten. Zo opgevat leiden coördinatieproblemen dan tot een organisatie-model, dat Elmore

(1978) heeft aangeduid als het 'systeem-managementmodel'¹⁰). Verbetering van coördinatie is uiteindelijk een managementprobleem: meer bevoegdheden voor de Minister-President, betere afstemming van onderraden, betere controle op ambtelijke voorbereiding en -uitvoering. In die zin houdt de nadruk die thans op verbetering van het management wordt gelegd géén werkelijk andere benadering in.

Maar er is nog een vierde reden waarom coördinatie een probleem kan zijn. Die reden is, dat de deelnemers aan het beleidsproces eigen doelstellingen nastreven, die onderling strijdig zijn. Dat maakt een gemeenschappelijk doel moeilijk bereikbaar.

Conflictbeheersing

Deze situatie verschilt fundamenteel van de drie eerder genoemde. Zij vereist een andere benadering en andere vaardigheden. In het geval van conflict over doelstellingen zal onderhandelen en conflictregulering centraal moeten staan.

Deze coördinatie loopt door het gehele proces heen. Zij vervult een rol vanaf het moment dat een conflict ontstaat tot het moment, dat overeenstemming wordt bereikt. Waar belangenconflicten in het geding zijn biedt het systeem-managementmodel geen oplossing.

Verbetering van coördinatiestructuren biedt geen perspectief als de verhouding tussen de deelnemers aan het beleidsproces door fundamentele belangen- tegenstellingen wordt bepaald. Die structuren leveren uiteindelijk vaak niet meer op dan de bevestiging van de bestaande (interdepartementale) machtsverhoudingen. In het denken over reorganisatie is deze conclusie tot nu toe te weinig onder ogen gezien. De opeenvolgende commissies hebben de coördinatieproblemen van de rijksoverheid vooral benaderd vanuit de eerste drie invalshoeken. Aan de vierde ingang hebben zij nauwelijks aandacht besteed. Overheersend in hun voorstellen is de verbetering van de managementstructuur. De mogelijkheden om de coördinatieproblematiek langs de lijnen van onderhandelen en conflictregulering tot een oplossing te brengen zijn nagenoeg volledig buiten beschouwing gebleven.

1.4. Kabinetformatie

Bij de reorganisatie van de rijksdienst is de aandacht sterk gericht op beslissingen tijdens de kabinetformatie. De kabinetformateur en de onderhandelende fractievoorzitters worden aangesproken. Dit is opmerkelijk omdat diegenen voor wie de reorganisatie

tie bedoeld is, ministers en ambtenaren, in de kabinetsformatie maar een bescheiden rol geacht worden te spelen. De kabinetsformateur (en toekomstige Minister-President) en soms de minister van Binnenlandse Zaken worden als opdrachtgevers voor veranderingen beschouwd.

Deze oriëntatie op de kabinetsformatie is echter om drie redenen verklaarbaar.

Allereerst is er een direct verband tussen de beleidsprioriteiten die tijdens de kabinetsformatie worden gesteld en de organisatie van de rijksdienst. Dat verband komt tot uiting in het aantal departementen, hun onderlinge taakverdeling en de inhoud van de portefeuilles van ministers en staatssecretarissen. De onderhandelingen over de vorming van een nieuwe coalitie kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de verdeling van ministeriële taken.

'Overwegingen van politieke en persoonlijke aard kunnen leiden tot een verzwaring of verlichting van bepaalde ministeriële portefeuilles. Het is mogelijk dat bepaalde taken bewust aan ministers van verschillende partijen zullen worden toebedeeld ter verzekering van het politiek evenwicht'.¹¹⁾

In het denken over reorganisatie van de rijksdienst is het accent echter in de loop der jaren minder op de taakverdeling tussen departementen en op de inhoud van ministeriële portefeuilles komen te liggen.

Verhoudingen doorbreken

De kabinetsformatie werd (en wordt) ook het moment geacht waarop bestaande posities en verhoudingen kunnen worden doorbroken. De zittende ministers zijn demissionair, de nieuwe nog niet bekend. De binding tussen politici en ambtenaren verzwakt. De ambtelijke beleidsvoorbereiding staat op een laag pitje. De druk van belangengroepen is gerelativeerd door de kiezersuitspraak. Er is ruimte voor veranderingen. Gevolg is echter wel dat iedereen zich op de kabinetsformatie stort.

Bij de kabinetsformatie 1982 was er een extra reden om van de (veronderstelde) ruimte gebruik te maken: het bestuurlijk crisisbewustzijn bij vele politici. De CHR had met haar voorstellen op dat bewustzijn ingespeeld.

'De bestaande economische crisis immers zal zowel interne twijfel wekken aan de effectiviteit van beleid (waarom daalt de werkloosheid niet?) als aan de constructie ervan (waarom deugt de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt niet?). Naarmate de nood meer aan de man komt, zal de gevoeligheid voor de belofte van het 'betere, mits' toenemen. Dan ook is er wellicht – anders dan tevoren – in de partijpolitieke arena eer in te leggen met uitdrukke-

lijke steun voor reorganisatievoorstellen waarvan in een andersoortige omgeving het bedreigende karakter juist een overwegende belemmering voor politieke steun zou opleveren'.¹²⁾

Achteraf kan men zich afvragen hoe diep dat crisisbewustzijn was. Na de kabinetsformatie bleef er weinig van over. Na de departementale herindeling verschoof de politieke aandacht van de reorganisatie van de rijksdienst naar andere grote operaties, deregulering, privatisering en afslanking van het overheidsapparaat.

Politieke leiding

De belangstelling voor de kabinetsformatie wordt tenslotte gevoed door de vooronderstelling dat de politieke leiding aan het reorganisatieproces moet en kan geven.

'Directe verbeteringen in de besluitvorming door ministers en ministerraad en vergroten van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst zijn twee kanten van de zelfde medaille: het herstel van het primaat van de politiek.

De reorganisatie van de rijksdienst moet zelf een voorbeeld zijn van de betere politieke besluitvorming die haar doel is. In een politiek bestel waarin het primaat van de politiek wel is aangetast, maar niet is afgezworen, moeten de politici daarvoor zelf de eerste stap zetten'.¹³⁾

Onvoldoende werd in het najaar 1982 beseft dat deze oproep maar beperkt kon worden gevolgd.

1.5. Herwaardering

De verwachtingen ten aanzien van de kabinetsformatie zijn vaak hoog gespannen, te hoog.

Allereerst gaat het tijdens kabinetsformaties om de verdeling van de politieke macht. Beleidsafspraken, zetelverdeling, personele samenstelling van een kabinet zijn allereerst bedoeld als garanties voor invloed in de nieuwe kabinetsperiode. Over die beleidsafspraken, zetelverdeling en personele samenstelling wordt tussen partijen onderhandeld. De uitkomsten van die onderhandelingen zullen altijd compromissen zijn. De mogelijkheden om bepaalde denkbeelden of opvattingen door te zetten is beperkt. In de onderhandelingen tijdens een kabinetsformatie gelden andere overwegingen dan bij het oplossen van problemen in organisatie en functioneren van de rijksdienst. Een veranderingsproces stelt ook andere eisen bijvoorbeeld aan de inzet van mensen en middelen, hun oriëntatie, hun beslissingen. Bij de verdeling van de politieke macht moeten beslissingen aan de top worden genomen.

Bij het oplossen van problemen in organisatie en functioneren van de rijksdienst zijn beslissingen van de top maar van beperkte betekenis. Zij geven de ruimte waarbinnen of de richting waarin de oplossingen moeten worden gevonden. Meer doen zij niet. De oplossingen zelf moeten elders door betrokkenen worden gerealiseerd.

De orde van de tijd

Kabinetsformaties zijn een – overigens uiterst belangrijk – moment in een permanent proces van onderhandelingen. Op dat moment worden slechts die beslissingen genomen die voor het tot stand komen van een nieuw kabinet nodig worden geacht. Daarnaast worden afspraken gemaakt voor de politieke problemen die men verwacht. Dat zijn vaak niet de problemen die zich in de praktijk voordoen. De uitvoerbaarheid en de onderlinge afstemming van de afspraken zijn niet de sterkste kanten van de besluitvorming tijdens kabinetsformaties. In de tijd zijn de effecten van veel afspraken dan ook beperkt. Een strategie voor de lange termijn bevatten regeeraccorden meestal niet. Afspraken die daarop betrekking hebben bieden weinig houvast. Dat klemt met name voor veranderingen die alleen op langere termijn tot resultaten kunnen leiden. Uit de ervaringen met de adviezen van de CHR wordt dat duidelijk. Meer dan haar voorgangers is het de CHR gelukt de reorganisatie van de rijksdienst op de politieke agenda te brengen. Als geen andere commissie heeft zij de openbare meningsvorming uitgelokt en beïnvloed. Het merendeel van haar aanbevelingen werd in het regeeraccord van het Kabinet van Agt-II opgenomen. Toch heeft dit alles niet geleid tot een doorlopend reorganisatieproces dat permanent werd bijgestuurd op basis van nieuwe inzichten en ervaringen. De politieke aandacht voor de problemen van de overheid groeide wèl. Ook werd er gewerkt aan talloze veranderingen in organisatie en functioneren van de departementen. Een verbinding tussen die politieke aandacht en die concrete activiteiten kon echter niet blijvend worden gelegd. Besluitvorming tijdens de kabinetsformatie is daarvoor ook onvoldoende. Door haar actiestrategie te richten op die besluitvorming beperkte de CHR het bereik van haar voornaamste voorstellen.

Korte en lange termijn

Effectuering van de aanbevelingen van de CHR maakt een langdurend proces van integrale politieke arbeid nodig, die een ongebroken maatschappelijke

steun vereist en dus de reikwijdte van de arbeid van een formateur ten ene male te boven gaat. Het zal niet moeilijk zijn om in te zien dat deze beide zaken op gespannen voet met elkaar staan.¹⁴⁾

Hier wordt een van de essentiële problemen in het functioneren van de overheid zichtbaar, de spanning in de tijd. De tijd die politici krijgen toegemeten stemt niet overeen met de tijd waarin de ambtelijke organisatie zich beweegt en ook niet met de tijd waarin maatschappelijke processen zich voltrekken. De eis die Jolles formuleert kan niet worden vervuld. De overheid beweegt zich in een gespleten tijdsorde. Die gespletenheid wordt zelden scherp in beeld gebracht en is daardoor moeilijk te beheersen. De spanning die deze gespletenheid oplevert kan niet worden opgelost door politici aan te spreken op problemen die ze in *hun* tijd niet kunnen oplossen. Politici moeten – ook tijdens kabinetsformaties – worden aangesproken op problemen of deelproblemen waarvoor ze de tijd *wèl* hebben. Ook bij reorganisaties moet daarmee rekening worden gehouden.

1.6. Breuk

Het project reorganisatie rijksdienst is onderdeel van een traditie. De projectorganisatie is de beheerder van een erfenis van verschillende commissies. Het project is echter meer. Het is ook de eerste poging de aanbevolen verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst min of meer systematisch te realiseren; niet het geringste resultaat van de CHR.

Geen van de commissies had dat tot dan toe bereikt. Hun werkzaamheden hadden zich beperkt tot:

- het inventariseren van knelpunten in de beleidsvorming
- het doen van aanbevelingen voor de rijksdienst als geheel.

Alle commissies gaan ervan uit, dat de realisering van die aanbevelingen alleen afhankelijk is van politieke steun en ambtelijke medewerking. Zij beperken zich dan ook tot het mobiliseren van die steun en medewerking. De CHR doet dat ook voor aanbevelingen gericht op de bevordering van een samenhangende beleidsontwikkeling en de verbetering van de beleidsvormingsorganisatie. Voor een derde categorie aanbevelingen, gericht op de verbetering van de ambtelijke organisatie, beperkt zij zich daartoe echter niet. De CHR constateert:

“Een echt veranderingsproces is ondanks verscheidene pogingen daartoe in de rijksdienst niet op gang gekomen. De aandacht beleeft

tijdelijke hoogtepunten... maar verdwijnt telkens weer".¹⁵⁾

Reorganisatie van de ambtelijke organisatie ziet de CHR als een permanent proces. Voor het op gang brengen daarvan is een aparte (tijdelijke) voorziening nodig, die bevoegd en in staat is om de sturing en de controle van dat proces op zich te nemen.

Reorganisatie omvat in de visie van de CHR niet alleen organisatorische maatregelen. Het veranderingsproces omvat ook personele en culturele elementen.

De samenhang van deze elementen moet worden uitgewerkt in een plan. Doel van de hele operatie is het reorganiserend vermogen van de rijksdienst zodanig te versterken dat het veranderingsproces op een bepaald moment in de bestaande (en intussen veranderde) organisatie kan worden ingebed.

Uitvoering

De poging 'daadwerkelijke verbeteringen in te voeren tegen de achtergrond van de door de Commissie-Vonhoff aangedragen oplossingsrichtingen'¹⁶⁾ blijft op twee punten steken.

In de eerste plaats worden de voorwaarden voor de invoering van die veranderingen niet nagegaan. Onvoldoende wordt beseft dat planmatig veranderen alleen mogelijk is, indien de inhoud van het plan (de deelprojecten), de organisatie die met de uitvoering is belast en de instanties waarop de veranderingen zijn gericht, op elkaar zijn afgestemd.

De selectie van de deelprojecten en de opbouw van de projectorganisatie voltrekken zich echter langs afzonderlijke lijnen. Voor welke instanties de veranderingen bestemd zijn, is niet altijd helder. Als gevolg daarvan kan er geen duidelijke veranderingsstrategie worden ontwikkeld.

Twijfel

In de tweede plaats rijst twijfel aan de analyse en de aanbevelingen van de CHR.

Het Jaarbericht 1983 volgt een benadering die afwijkt van het model dat de CHR hanteert. De beschrijving van de rijksdienst als een samenstel van vier fronten met wisselende posities en verhoudingen doorbreekt het beeld van de rijksdienst als eenheid. Over samenhang wordt in het Jaarbericht nauwelijks meer gesproken.

Daarnaast markeert het aantreden van het kabinet-Lubbers een omslag in het veranderingsklimaat. Zonder dat met zoveel woorden te zeggen, neemt het kabinet afstand van de centrale probleem-

stelling van de CHR. Niet de versterking van het sturend vermogen van de overheid maar het terugdringen van de maatschappelijke sturingsbehoeften wordt het doel. Terugdringen van het financieringstekort, herstel van de markt, minder overheid zijn de prioriteiten van het kabinet. Een uitdrukkelijke afwijzing van de voornaamste aanbevelingen van de CHR blijft achterwege. Noch in de Stuurgroep Reorganisatie Rijksdienst, noch in de Ministerraad, noch in het Parlement wordt een inhoudelijke discussie gevoerd over een noodzakelijke koersverlegging. Die wordt echter wel gerealiseerd. De voorstellen van de CHR met betrekking tot de bevordering van een samenhangende beleidsontwikkeling en de verbetering van de beleidsvormingsorganisatie worden geschrapt of alleen in afgeslankte vorm ter hand genomen. Achteraf is het de vraag of dat schadelijk is geweest. Uitvoering van dié voorstellen had waarschijnlijk toch maar beperkte resultaten opgeleverd. De voorstellen waren te globaal, de analyses waarop ze waren gebaseerd eenzijdig.

Aldus komt het zwaartepunt geheel op de interne reorganisatie van de rijksdienst te liggen. De deelprojecten in het werkplan-1983 en de bewoordingen waarin zij worden gepresenteerd verraden de veranderingen in het denken. De parolen die de weg van Van Veen tot Vonhoff markeren zijn verdwenen.

Terugwijken

Het doorbreken van de continuïteit in het denken over reorganisatie van de rijksdienst mag niet worden geminimaliseerd. Het is niet alleen een gevolg van veranderde opvattingen over de functie van de overheid. Het is ook een vorm van terugwijken, van ontkenning van de problemen waarmee ministers en parlement te maken hebben. Het verleggen van de aandacht naar verbetering van de bedrijfsvoering en het management houdt een beperking in van het streven naar verbetering van de politieke besluitvorming.

Naast de reorganisatie van de rijksdienst verschijnen andere grote operaties, heroverweging, deregulering, privatisering, vermindering van de personeelsomvang.

De politieke betekenis van reorganisatie van de rijksdienst voor het te voeren beleid blijft bestaan. Alleen de inhoud verandert.

'Gebleken is dat het streven naar verbetering en het streven naar afslanking niet elkaars tegengestelde zijn, maar elkaar juist kunnen aanvullen en versterken. Selectief overheidsoptreden vereist kwaliteit en flexibiliteit van het apparaat en andersom. Gezamenlijk versterken zij de politieke

aandacht voor de organisatie en het functioneren van de rijksdienst'.¹⁷⁾

Onduidelijk blijft waar (de grenzen van) de politiek en de ambtelijke organisatie elkaar raken. Onduidelijk blijft daardoor ook hoe politiek en ambtelijke organisatie op elkaar inwerken. Onduidelijk blijft tenslotte de betekenis van interne reorganisaties voor het optreden van de overheid naar buiten. Het project onderscheidt zich daarin niet van de commissies die aan het project voorafgingen. Op dit punt blijft er een opmerkelijke continuïteit.

2.1 Algemeen

In haar eindadvies stelt de CHR voor een 'aparte voorziening' in het leven te roepen voor het veranderingsproces in de rijksdienst. Gezien de taakbelasting van het kabinet beveelt de commissie dringend aan 'een regeringscommissaris aan te stellen om deze voorziening gestalte te geven en met behulp daarvan het totale veranderingsproces, zoals dat in het advies is aangegeven op gang te brengen'.

De opdracht aan de regeringscommissaris zou daartoe ondermeer omvatten het vormen van een onafhankelijke 'stuurgroep reorganisatie rijksdienst', waarvan hij zelf voorzitter wordt. Het is naar het oordeel van de commissie noodzakelijk dat de regeringscommissaris, werkend onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, op die titel gezag binnen de departementen heeft, terwijl daarnaast de onafhankelijkheid van de stuurgroep ten opzichte van deelbelangen een maximale onbevangenheid garandeert.

Daarom denkt de commissie zich de stuurgroep samengesteld uit een aantal externe deskundigen en een beperkt aantal ambtelijke leden, die als eersten in de personeelsdienst voor de rijksdienst als geheel zouden moeten worden aangesteld.

Vooronderstelling

Aan deze opzet ligt de volgende vooronderstelling ten grondslag.

Bureaucratische organisaties zijn uit zichzelf alleen maar tot beperkte veranderingen in staat. Bij alle politieke en wetenschappelijke overeenstemming over de noodzaak van veranderingen, is een krachtige impuls van buiten de bureaucratische organisatie noodzakelijk om veranderingen ook te realiseren. Het reorganisatieproces heeft een onafhankelijke veranderingsorganisatie nodig. Anders blijft de reorganisatie een bestuurlijk incident. De vraag is alleen, hoe moet die veranderingsorganisatie er uit zien? Hoe kan de onafhankelijkheid van de veranderingsorganisatie het beste worden gegarandeerd? Welke mogelijkheden biedt de door de CHR bepleite formule? Is zij bij machte om steun te mobiliseren en de bestaande organisatie actief in de veranderingen te betrekken?

In de ontstaansgeschiedenis van de projectorganisatie staan deze vragen centraal. Er is langdurig gezocht naar een constructie, waarin onafhankelijkheid en betrokkenheid in een evenwichtige verhouding met elkaar aan bod zouden komen.

2.2. Opzet

Overeenkomstig de aanbeveling van de CHR wordt de minister van Binnenlandse Zaken in 1981 projectminister voor de reorganisatie van de rijksdienst. De minister geeft een ambtelijke startwerkgroep de opdracht 'modellen voor de sturing van de project reorganisatie rijksdienst' uit te werken. Sturing roept naar het oordeel van de startwerkgroep problemen op in de sfeer van beheersing, macht en legitimatie. De beheersing vereist een centrale projectleiding onder de minister met korte bevels- en informatielijnen. Voor het overwinnen van de machts- en legitimatieproblemen is een sterk politiek en ambtelijk draagvlak nodig. Op grond van deze overwegingen ontwikkelt de startwerkgroep vier modellen. Deze verschillen van elkaar in de mate van invloed van ambtenaren (vooral van Binnenlandse Zaken) en de rol en functie van de regeringscommissaris.

Keuze projectminister

Uiteindelijk kiest de projectminister voor een opzet, waarin de centrale projectleiding gevormd wordt door een stuurgroep en een projectbureau. De stuurgroep met de minister als voorzitter zal operationeel leiding geven aan het project. De dagelijkse projectleiding berust bij de directeur Overheidsorganisatie en automatisering (O&A) als ambtelijk projectleider. Voor zijn dagelijkse ondersteuning wordt een projectbureau ingesteld waarin hij leiding geeft. Het projectbureau verricht ten behoeve van de stuurgroep o.a. de volgende taken:

- bewaking van de samenhang van het project;
- voorbereiding van door de stuurgroep te nemen beslissingen voor de aanpak van deelprojecten;
- toezicht op de realisering van de opdrachten die de stuurgroep aan de deelprojecten heeft gegeven;
- voorbereiding van door de stuurgroep te nemen beslissingen naar aanleiding van voorstellen of rapportage uit de deelprojecten.

Hiermee wordt het projectbureau tot de belangrijkste schakel tussen deelprojecten en stuurgroep. Daarboven staat de minister. Hij geeft 'algemene leiding aan het totale project'.

De begeleiding van het project wordt verzorgd door een regeringscommissaris, bijgestaan door een begeleidingsgroep bestaande uit niet-ambtelijke deskundigen. (Zie bijlage II)

Een merkwaardige constructie

De totstandkoming van de projectorganisatie vertoont een aantal opmerkelijke aspecten. Allereerst volgt minister van Thijn niet de suggestie van de kabinetsformatoren Kremers en van Thijn om een deskundige van buiten de direct betrokken departementen opdracht te geven om de projectorganisatie te ontwerpen en voor te bereiden. De voorbereiding gebeurt ambtelijk-intern. Daarmee kiest de minister voor een ander veranderingsmodel dan de CHR had voorgesteld. De politieke leiding van het project komt van het begin af bij de minister te liggen. De minister wordt voorzitter van de stuurgroep en is als projectminister hét politieke bruggehoofd naar de ministerraad en het parlement.

Een sterke centrale sturing van het project vraagt een gelijkwaardige organisatie voor de uitvoering. Daarvoor wordt binnen de directie O&A van Binnenlandse Zaken een zelfstandig projectbureau gevormd. De directeur O&A wordt met de leiding van dat bureau belast. Hij krijgt daardoor een dubbelrol: verantwoordelijk zowel voor een deel van de staande organisatie (O&A) als voor het projectbureau. Deze 'dubbele binding' moet een korte en rechtstreekse lijn tussen de sturing (projectbureau) en de uitvoering van het project (O&A) garanderen. De centrale rol van de ambtelijk projectleider wordt nog versterkt door zijn functie van lid-secretaris van de stuurgroep reorganisatie rijksdienst.

De stuurgroep – weliswaar met een groot aantal ambtenaren van Binnenlandse Zaken – is bedoeld om het ambtelijk draagvlak op te bouwen en het project naar buiten toe te legitimeren.

De rol en functie van de regeringscommissaris wordt aanvankelijk gezien als die van ambassadeur van het project. Hij treedt op als adviseur van de minister over alle vraagstukken van het project. Het behoort tot zijn taak de relaties te onderhouden 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 sturende invloed van de regeringscommissaris op het project is beperkt. Zijn rol is vooral naar buiten gericht. In deze opzet met een sturende projectminister en een uitvoerende projectleider moeten de regeringscommissaris en de begeleidingsgroep het veranderingsproces schragen door de verbinding met de ambtelijke en politieke buitenwereld te leggen.

De gekozen opzet bevat elementen van een veranderingsorganisatie, maar is zeer kwetsbaar.

Projectminister

De opzet staat of valt met de kracht van het projectministerschap. In subjectief opzicht komt die kracht voort uit de bereidheid van de persoon van de projectminister om zich met het project te verbinden. In objectieve zin is zij afhankelijk van de bevoegdheden en de taken die aan het projectministerschap zijn verbonden. In het rapport van de CHR is de taak van de projectminister niet uitgewerkt. Het onderscheid dat daarin wordt gemaakt tussen normale en tijdelijke taken biedt weinig houvast. Ook in de richtlijnen van de Ministeriële Commissie Vonhoff-problematiek wordt de figuur van de projectminister onvoldoende scherp uitgelijnd. De invulling van het projectministerschap berust uiteindelijk bij de minister zelf. Van hem hangt het af of de opdracht die hij als projectminister heeft in politiek-bestuurlijk opzicht uit de verf komt.

Minister van Binnenlandse Zaken

De combinatie van projectminister en minister van Binnenlandse Zaken roept problemen op. Een minister is verantwoordelijk voor zijn eigen departement, gebonden aan zijn politieke achterban, deelnemer aan een coalitie en lid van de ministerraad. Optreden als minister betekent het afwegen van belangen, het beoordelen van consequenties, het bepalen van posities en standpunten en het nemen van beslissingen. Deze rollen – te spelen is een ingewikkeld veld van tegenstrijdige belangen en verwachtingen – verdragen zich niet met de rol, die de leider van een veranderingsorganisatie moeten vervullen. De laatste opereert in het voorterrein van de beleidsvorming. Zijn rol is eerder voorwaarden-scheppend dan beleidsbepalend. Hij maakt geen deel uit van het besluitvormingscircuit, waarop het veranderingsproces betrekking heeft. Hij behoort ook niet tot een van de partijen, die dat besluitvormingscircuit vormen. Zijn punt van identificatie ligt in het veranderingsproject. Het verloop en het welslagen daarvan is de enige toetssteen voor het succes van zijn optreden.

Voor een minister gelden deze uitgangspunten niet. Zijn loyaliteiten liggen elders. Zijn politieke positie plaatst hem niet boven de partijen maar er tussenin. Zijn belang valt voor een belangrijk deel samen het belang van zijn departement. Dat belang is niet gelijk aan dat van andere departementen. Daarom kan hij nooit de drager zijn van een project dat de belangen van die andere departementen omvat. Zijn positie als minister wordt er door ondermijnd. Zijn mogelijkheden om als 'veranderaar' op te treden worden er door beperkt. Een minister die projectmi-

nister is voor de gehele rijksdienst, raakt gevangen in zijn eigen onmacht. Dat is nadelig voor hemzelf en nog meer voor het project dat aan hem is opgedragen.

Dubbelrol

Ook voor de ambtelijke deelnemers aan het project schept deze situatie onduidelijkheid. Als ambtenaren verkeren zij in een ondergeschikte positie ten opzichte van de minister als hoofd van het departement. Als projectuitvoerder ligt hun identificatiepunt bij het project en bij de loyaliteiten, die daaruit voortvloeien.

De combinatie ambtelijk projectleider en directeur O&A levert ook daarom bezwaren op. Zij schept onduidelijkheid, vermindert de aandacht voor het project en voedt de concurrentiestrijd tussen de staande en de projectorganisatie. Door sturende en uitvoerende taken met elkaar te vermengen, wordt het moeilijk om verantwoordelijkheden van elkaar te onderscheiden. Tussen de betrokkenen ontstaat wantrouwen. Onduidelijkheid in taken en posities is nadelig voor de onderlinge verhoudingen en werkt remmend op het proces van organisatievernieuwing.

Stuurgroep

Als centraal onderdeel van de projectorganisatie moet de stuurgroep zich los kunnen maken van de dwang van de ambtelijke posities van haar leden. Dat zal altijd maar in beperkte mate mogelijk zijn. In rudimentaire vorm blijven departementale belangen steeds aanwezig. In het project was het evenwicht in dit opzicht onvoldoende gewaarborgd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken was onevenredig sterk in de stuurgroep vertegenwoordigd en zwaaide bovendien de scepter over het project. Op de werfkracht naar buiten en de acceptatie door andere departementen heeft dit nadelig gewerkt.

Regeringscommissaris

De functie van de regeringscommissaris en het begeleidingscollege kan in de gekozen constructie moeilijk uit de verf komen. Op grond van zijn uiteindelijke taakomschrijving, ontleent de regeringscommissaris zijn positie voornamelijk aan de projectminister:

- Hij adviseert de minister onafhankelijk van de staande organisatie en de stuurgroep in alle vraagstukken betreffende het project.

- Hij vertegenwoordigt de minister bijvoorbeeld in extern overleg.
- Hij staat de minister bij tijdens de behandeling van diens voorstellen in het parlement.
Over de verhouding tussen regeringscommissaris en ambtelijke projectleiding is nauwelijks iets geregeld. Over de gang van zijn adviezen is niets vastgelegd. De (formele) invloed van de regeringscommissaris op de planning en de uitvoering van het project is beperkt. Zij loopt via de minister, de voorzitter van de stuurgroep, waarvan de regeringscommissaris adviserend lid is.
In feite is de functie van regeringscommissaris meer gericht op de ondersteuning van de minister dan op die van het project. Dat stemt overeen met de centrale plaats die de projectminister in de projectorganisatie inneemt. Langs de as projectminister-ambtelijk projectleider worden de andere functies gegroepeerd. Dat maakte die functies kwetsbaar.

Een bruikbaar alternatief

De opzet van de projectorganisatie kan in de beginperiode als een bruikbaar alternatief voor het CHR voorstel worden beschouwd. Al vrij spoedig blijkt echter de centrale positie van de projectminister de achilleshiel van de projectorganisatie te zijn. Als de eerste projectminister door de val het Kabinet van Agt II zijn taak moet opgeven, wordt het project stuurloos. De continuïteit van het projectleiderschap, van levensbelang voor een projectorganisatie, wordt verbroken.

Met de komst van een nieuwe projectminister en een kabinet met andere prioriteiten ontstaan nieuwe uitgangspunten voor het project. Een vereenvoudiging en stroomlijning van de projectorganisatie in het najaar 1983, is het resultaat:

“Nu het project in de uitvoeringsfase is gekomen is er echter behoefte aan een ruimte voor een grotere doorzichtigheid en eenvoud van de projectorganisatie”.¹⁾

De Adviescommissie Overheidsorganisatie en Automatisering (AOA) wordt met de Stuurgroep Reorganisatie Rijksdienst tot de Adviescommissie Rijksdienst (ARD) samengevoegd. De projectminister treedt als voorzitter terug. Een secretaris-generaal volgt hem op. De ARD heeft vier functies:

- een adviesfunctie, onder andere als ambtelijk voorportaal van de Raad voor de Rijksdienst;
- de functie van 'stuurgroep' voor het project reorganisatie rijksdienst;
- de functie van denktank, van waaruit gedachten en impulsen voor vernieuwing moeten komen;

- = de functie van intermediair tussen politiek verantwoordelijken en ambtelijk topmanagement.³⁾

Het op zichzelf vrij marginale Interdepartementaal Overleg Reorganisatie Rijksdienst, bestaande uit vertegenwoordigers van de ambtelijke leiding van de departementen onder voorzitterschap van de Regeringscommissaris, wordt opgeheven.

Deze wijziging van de organisatorische opzet van het project is ingrijpend.

In de eerste plaats wordt de politieke leiding van het project op afstand gezet. Het project wordt ingebed in bestaande ambtelijke procedures en structuren.

In de tweede plaats wordt de sturing van het project in de brede opdracht van de ARD een taak naast andere taken. De ARD treedt op als stuurgroep in de startfase van de deelprojecten en als ambtelijke voorportaal in de slotfase. De ARD opereert dus zowel aan het begin als aan het einde van de 'rit'. Dit leidt tot een vermenging van sturing en beleidsadvies. Het zwaartepunt valt daarbij op het laatste. In de derde plaats krijgt de verhouding tussen de projectminister en de regeringscommissaris een smallere basis. Formeel blijft de regeringscommissaris adviseur van de minister, maar deze laatste oriënteert zich steeds sterker op de uitvoering van de afzonderlijke deelprojecten. De regeringscommissaris staat daarbuiten. Hij maakt geen deel uit van de uitvoerende projectorganisatie.

Hiermee lijken in tegenspraak de duidelijke afspraken over de inschakeling van de regeringscommissaris in de verschillende fasen van het project. 'Hij heeft een belangrijke rol te vervullen bij de initiëring van activiteiten en bij de evaluatie van de uitvoering'.

Op dat moment valt er echter weinig meer te initiëren. Het project verkeert naar de woorden van de minister in de uitvoeringsfase. In 1983 valt er evenmin nog veel te evalueren. De evaluatie staat geprogrammeerd aan het einde van het project.

De wijzigingen in de opzet van de projectorganisatie markeren de wijzigingen in de aanpak en de doelstellingen van het project. De boedel van de CHR wordt opnieuw beschreven. De executeurs krijgen een nieuw mandaat en heropenen het testament.

2.3. Aanpak

De CHR had een rijke erfenis nagelaten. Bij de eerste opening van het testament stonden de erfgenamen voor de vraag hoe zij de voorstellen van de CHR in concrete projecten konden vertalen. Daarbij rezen twee problemen. In de eerste plaats

konden vele aanbevelingen van de CHR niet 'zomaar' worden uitgevoerd. Daarvoor waren de aanbevelingen te algemeen geformuleerd. Het leggen van een relatie tussen algemene aanbevelingen en concrete reorganisatieactiviteiten is moeilijk. In de tweede plaats moest er een keuze worden gemaakt uit een veelvoud aan mogelijke thema's. Themakeuze, afbakening van onderwerpen en bepaling van prioriteiten waren de voornaamste activiteiten in de startfase van het project.

Uitwerking

In het project laat zich een eerste periode onderscheiden (1982-1983). Daarin vindt de uitwerking van de CHR voorstellen plaats.

Twee aspecten zijn het vermelden waard.

- Er wordt veel aandacht besteed aan de aanpak van de afzonderlijke onderwerpen. Voor de uitwerking en precisering van deelprojecten in een plan worden zogenaamde startwerkgroepen ingesteld. Zij krijgen een taakomschrijving en een standaardinstructie, hoe gewerkt moet worden. De voorstellen van de startwerkgroepen worden eerst in de stuurgroep besproken en vervolgens ter beslissing aan de ministerraad voorgelegd. Daarna komen deelprojectgroepen in actie voor de uitvoering van de deelprojecten. In deze eerste uitwerkingsfase is er sprake van een stapsgewijze, methodisch doordachte aanpak.
- Bij de selectie van onderwerpen wordt een andere weg gevolgd. In een eerste ronde wordt een lijst met 200 aanbevelingen uit de publicaties van de CHR gemaakt. In een ambtelijke werkgroep wordt die lijst behandeld. Het resultaat is een verzameling van 29 mogelijke deelprojecten. Het is niet duidelijk op grond van welke criteria deze selectie tot stand komt. In het uiteindelijke werkplan (mei 1983) worden 23 deelprojecten opgenomen. De keuze daarvan loopt maar gedeeltelijk parallel met de eerdere selectie. De inhoudelijke verantwoording van deze keuze voldoet niet aan de hoge verwachtingen, die in de nota 'inrichting projectministerschap' worden gewekt.

"Bij de oordeelsvorming zal een grote rol spelen de mate, waarin voorstellen bijdragen tot de doeleinden van het project reorganisatie rijksdienst (zoals geformuleerd door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst) en de mate, waarin daarbij de samenhang van het totale project wordt bewaard".³⁾

De stuurgroep neemt de door de werkgroep geselecteerde deelprojecten over en baseert zich daarbij volledig op de analyses van de CHR:

“Sinds de afsluiting van de werkzaamheden van de commissie hebben zich geen ontwikkelingen voorgedaan, die vragen om nieuwe analyses. De fase van breed opgezet analytisch onderzoek moet dan ook als afgesloten worden beschouwd; het project moet zich richten op de invoering van daadwerkelijke verbeteringen”.⁴⁾

Politieke sturing

De stuurgroep signaleert wel de wenselijkheid van een politieke discussie. In het licht van de gewijzigde politieke omstandigheden, zal de politiek tot een duidelijke prioriteitenstelling moeten komen. Besluitvorming op het niveau van de ministerraad is nodig om de voortgang van het reorganisatieproces mogelijk te maken. In de nota ‘voortzetting van het project reorganisatie rijksdienst’ wordt om ‘richtinggevende politieke beslissingen’ gevraagd. Die beslissingen mogen niet wachten op de totstandkoming van uitgewerkte veranderingsvoorstellen. Anders ontstaat er een vicieuze cirkel ‘waarin voor het nemen van beslissingen uitgewerkte veranderingsvoorstellen als voorwaarde worden gesteld terwijl aan de andere kant bezwaar wordt gemaakt tegen een verdere uitwerking van veranderingsvoorstellen, vooruitlopend op de te nemen beslissingen’. De stuurgroep reorganisatie rijksdienst heeft geprobeerd deze vicieuze cirkel te doorbreken door tegelijkertijd te werken aan de uitwerking van de voorstellen en aan de voorbereiding van richtinggevende beslissingen door de ministerraad. Naast het nemen van richtinggevende beslissingen wordt van de ministerraad krachtige leiding verwacht bij het op gang brengen en houden van het veranderingsproces. Deze wens sluit aan bij het pleidooi om ‘in deze fase van het project voorrang te geven aan verbetering van het functioneren van de politieke en ambtelijke top’. De voorstellen uit de ‘nota voortzetting van het project reorganisatie rijksdienst’ zijn daarop gericht. De ministerraad neemt deze voorstellen niet over. De door de stuurgroep aangegeven prioriteiten verdwijnen naar de achtergrond.

“Het Kabinet is van mening, dat de inspanningen van het project reorganisatie rijksdienst zich de komende periode vooral moeten richten op het ambtelijk functioneren”.⁵⁾

Met het verzwakken van de politieke sturing van het project verandert ook de veranderingsstrategie. De oorspronkelijk bedoelde samenhang van het totale project wordt beperkt tot de (veronderstelde) relaties tussen afzonderlijke deelprojecten.

‘Zo zullen maatregelen, gericht op de decentralisatie van beheersverantwoordelijkheden bijdragen tot vergroting van de personele dynamiek, tot verbetering van de bedrijfsvoering en tot verbetering van de kwaliteit van het management. Maatregelen ter stroomlijning van de politiek-bestuurlijke organisatie zullen op hun beurt een bijdrage leveren tot verbetering van de samenhang van het regeringsbeleid en tot verbetering van de bedrijfsvoering’.⁶⁾

Ambtelijk functioneren

Vanaf begin 1983 komt de nadruk in het project te liggen op de interne organisatie van de rijksdienst. Als uitgangspunt wordt door de projectminister geformuleerd:

“De ambtelijke organisatie moet dienstbaar zijn aan de politieke besluitvormingsorganen en aan de maatschappij. Van haar mag dan ook een doeltreffende bijdrage aan de beleidsvorming worden verwacht. Vergroting van de slagvaardigheid en de doelmatigheid van het ambtelijke functioneren is daartoe nodig”.⁷⁾

Interne verbetering wordt ook gezien als een voorwaarde voor het terugdringen van de rol van de overheid. ‘Minder en beter’ wordt het motief voor de reorganisatie. Tegenover de kritiek uit de Tweede Kamer, ‘dat het project zich te sterk heeft gericht op de interne ambtelijke organisatie van de rijksdienst en te weinig op de relaties van de overheid met zijn omgeving’ wordt in het eindverslag gesteld, dat interne verbetering voorwaarde is voor een beter optreden naar buiten.

Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit, dat een succesvolle reorganisatie alleen kan worden bereikt door rekening te houden met externe omstandigheden. De aandacht daarvoor wordt verschoven naar een latere fase.

“In de volgende fase zal een zwaar accent kunnen worden gelegd op verbetering van het extern functioneren”.⁸⁾

Is het echter reëel om de buitenwereld op termijn te stellen?

In de lijn van het systeem-denken van de CHR is het onmogelijk om een systeem (de rijksdienst) te veranderen zonder zijn politieke en maatschappelijke omgeving daarbij te betrekken. Die omgeving speelt in het project nauwelijks een rol. In het werkplan 1984-1985 wordt wel het belang van klant- en product-gericht werken onderstreept. Op de keuze en de uitwerking van de deelprojecten had dat echter geen noemenswaardige invloed meer. Datzelfde geldt voor het Jaarbericht 1985 over de verhouding tussen de rijksdienst en de burgers.

2.4. Deelprojecten

Met de verschuiving in de opzet en de inhoud van het project treden er ook wijzigingen op in de uitvoering van de deelprojecten. In de nota 'inrichting projectministerschap' worden daarvoor de volgende alternatieven genoemd⁹⁾:

- overlaten of opdragen aan de staande organisatie;
- opdragen aan projectgroepen waaraan naast de ambtelijke leden ook externe deskundigen kunnen deelnemen;
- uitbesteden aan externe deskundigen;
- ter hand nemen door de stuurgroep en het daarmee verbonden projectbureau zelf.

Achteraf kan worden geconstateerd dat het eerste alternatief de voorkeur heeft gehad.

In het werkplan 1983 komt deze voorkeur in de volgende passage tot uitdrukking:

"Uitgangspunt bij de keuze van deze (uitvoerings) instanties is geweest, de staande organisatie zoveel mogelijk in te schakelen voor de uitvoering van de werkzaamheden".¹⁰⁾

Daarmee wordt het veranderingsproces gericht op een geleidelijke inpassing in de bestaande organisatie en procedures.

Staan de organisatie

De keuze voor de staande organisatie is het logisch gevolg van de keuze van de deelprojecten. De wens om daarin zo 'goed mogelijk aan te sluiten bij de ontwikkelingen binnen en buiten het project' betekent in feite een keuze voor het bestuurlijk en ambtelijk haalbare. Het belangrijkste doel van het project wordt daarmee opgegeven. Door het project te enten op de gevestigde belangen in de staande organisatie en het in te bedden in het ambtelijk proces, worden werkelijke verbeteringen in het functioneren van de rijksdienst veel moeilijker. Zij hebben juist de *doorbreking* van gevestigde belangen en posities ten doel.

De oriëntatie op departementale initiatieven en problemen leidt ook tot een beperking van de centrale aanpak van het project. Het zicht op de onderlinge samenhang van de veranderingsactiviteiten gaat verloren. Dat risico wordt bewust genomen om beter in te spelen op concrete problemen waarmee departementen worstelen.

Decentralisatie van de veranderingsactiviteiten wordt het parool.

Daardoor ontstaat echter wel een tegenspraak met de oorspronkelijk organisatorische opzet van het project. Terwijl de rijksdienst als object van verandering geleidelijk wordt losgelaten blijft de centrale projectorganisatie bestaan. Zij is op de

rijksdienst als geheel gericht. Projectminister, projectbureau en regeringscommissaris ontleen daaraan hun bestaansrecht.

Decentraal en centraal

De beweging naar decentralisatie van veranderingsactiviteiten gaat, paradoxaal genoeg, gepaard met een sterke oriëntatie op de problemen die de toppen van de departementen aandragen. In de keuze voor een grotere verscheidenheid van posities en belangen overwegen de belangen van de top.

Het project beweegt zich daarmee in het spoor van de CHR. Alleen, de CHR zocht de oplossingen voor de problemen van de top in meer samenhang en integratie van taken en sectoren. Versterking van de ministerraad, de onderraden, de ambtelijke voorportalen en de coördinerende bewindslieden wordt aanbevolen. In het project staat versterking van het ambtelijk management voorop. Een belangrijk deel van de deelprojecten wordt daarop gericht.

Ook in het project zelf treden topambtenaren op de voorgrond. Het voorzitterschap van een aantal projectgroepen wordt door vooraanstaande bestuurders vervuld. Dezelfde functionarissen maken deel uit van de ARD.

Zo drukt de ambtelijke top langs verschillende wegen zijn stempel op het project. Een begrijpelijke ontwikkeling in een periode, waarin de noodzaak van verbetering van de bedrijfsvoering en beheersing van de ambtelijke organisatie zich steeds sterker opdringt. Het project ontleent zijn betekenis waarschijnlijk vooral aan het feit, dat het zich voor deze ontwikkeling heeft opengesteld. Het project heeft er in ieder geval aan bijgedragen dat de problemen van het ambtelijke (top)management thans aandacht krijgen. Op politiek en ambtelijk niveau waren zij lang verwaarloosd.

Reflectie

Het pragmatisme bij de uitvoering van het project had voordelen. Het leidde tot de snelle aanpak van een betrekkelijk groot aantal deelprojecten. Het had echter ook tot gevolg dat er weinig tijd was om na te denken. Uitvoering en reflectie werden van elkaar losgemaakt. Voor reflectie was er weinig ruimte. De tijd van 'breed opgezet analytisch onderzoek' werd als afgesloten beschouwd. Er moest gehandeld worden. De tijd van 'daadwerkelijke verbetering' was aangebroken.

De mogelijkheden voor kritische bezinning op doelstellingen, inhoud en effecten van de deelprojec-

ten zijn beperkt. In de oorspronkelijke opzet is dat een taak van de stuurgroep. De stuurgroep is daar echter niet aan toegekomen. De ARD kan haar taak om 'de aanpak, voortgang en producten van de deelprojecten' te volgen slechts in bescheiden mate vervullen. De ARD constateert zelf:

"Natuurlijk moet het project reorganisatie rijksdienst worden beschouwd als 'innovatieproject'. Er ligt echter veel terrein braak waar de ARD nu niet aan toekomt. Slechts bij enkele gelegenheden heeft de commissie zich kunnen buigen over beleidsontwikkelingen op langere termijn".¹¹⁾

De functie van de ARD om 'belangrijke impulsen te geven aan het management in de rijksdienst, om ook zelf aan de noodzakelijke vernieuwings- en reorganisatieprocessen vorm te geven' heeft niet tot noemenswaardige eigen interventies geleid.

Jaarberichten

Op het niveau van de rijksdienst als geheel ziet het beeld er enigzins anders uit.

- In de jaarberichten wordt de analytische lijn die door de CHR werd ingezet, doorgetrokken. Het jaarbericht 1983 handelt over de politieke besluitvorming; het jaarbericht 1984 over de ambtelijke organisatie als onderhandelingsorganisatie; het jaarbericht 1985 over de verhouding tussen rijksdienst en burgers. De jaarberichten zijn oorspronkelijk bedoeld om de activiteiten in het project te onderbouwen en kritisch te begeleiden. Zij zijn ook pogingen die activiteiten niet te laten verzanden in symptoombestrijding door de mechanismen bloot te leggen die het reorganiserend vermogen van de rijksdienst begrenzen. Het lukt echter niet deze analyses in de deelprojecten te laten doorwerken. De druk op de deelprojecten is daarvoor te groot. De (nieuwe) organisatorische opzet van het project biedt bovendien nauwelijks ruimte voor een koppeling van diagnose aan therapie (en v.v.). Daardoor mist het project de mogelijkheid van bijsturing op grond van nieuwe inzichten en ervaringen. Daardoor loopt het project het risico in zijn eigen dynamiek gevangen te raken. In de nota 'voortzetting project reorganisatie rijksdienst' van januari 1983 wordt dit gevaar gesignaleerd. Voor verbetering van het functioneren van de top van de rijksdienst worden daarin als voorwaarden gesteld:
- verbetering van de signalering van maatschappelijke problemen en van de selectie van taken die de rijksoverheid, en daarbinnen de verschillende besluitvormingsorganen, zich ten aanzien daarvan stellen;
 - verbetering van de integrale afweging tussen wensen

en eisen vanuit de verschillende beleidssectoren, en verbetering van de prioriteiten en posterioriteiten stelling:

- verbetering van de voortgangscontrole op de voorbereiding en uitvoering van besluiten. De politieke belangstelling voor de vervulling van deze voorwaarden is echter niet groot.

Geen theorie

Een van de voornaamste oorzaken voor het vastraken in het pragmatisme is het gebrek aan een gemeenschappelijk (theoretisch) kader. De projectorganisatie werkt met globale en diffuse beelden. Aan de ene kant zijn die ontleend aan de CHR. Aan de andere kant sluiten zij aan bij het heersende spraakgebruik. Vrij onbekommerd bedient men zich van het populaire jargon: 'samenhang', 'management', 'minder en beter', 'van project naar proces'. De vooronderstellingen, die achter deze termen schuil gaan, worden niet op hun geldigheid getoetst. Dat gebeurt ook niet met het theoretisch kader waarbinnen de CHR haar analyses presenteert (het systeemmodel). Toch blijven die analyses niet onweersproken. De meest gedegen beschouwingen zijn van Jolles in zijn 'Tussen macht, beleid en overmacht'¹²⁾.

In 't Veld, Kickert en Rosenthal betogen al in een vroegtijdig stadium dat 'het trekken van de systeemgrens rond de rijksdienst weinig zonnig is. Een beschouwing van de dichtheid van de relaties tussen departementen, pressiegroepen, adviescolleges, Kamer en media etc. zou wel eens interessanter kunnen zijn dan de relaties tussen de departementen onderling'.¹³⁾ Van der Valk laat zich in dezelfde zin uit.¹⁴⁾ Ook hij ziet de rijksdienst als participant in een stelsel van interorganisatorische netwerken. De rijksdienst mag niet langer worden beschouwd als een zelfstandige instantie, belast met de sturing van de maatschappelijke ontwikkelingen. De rijksdienst is eerder een weerspiegeling van deze ontwikkelingen. Zij staat niet buiten of boven de maatschappij.

Het lijkt intussen geen twijfel, dat ook in het project en de deelprojecten bepaalde (theoretische) uitgangspunten (onbewust) worden gehanteerd. Elke interventie is op een theorie gebaseerd. Die theorie heeft betrekking op de relatie tussen interventie en te verwachten effecten. Zij wordt gevormd door een samenstel van uitgangspunten, vooronderstellingen, vermoedens en inschattingen.

Paradox

Wanneer de theorie gebrekkig is, zal de interventie kans maken te mislukken. De zogenaamde 'smoking paradox' is daarvan een voorbeeld:

In 1971 wordt in de USA de sigarettenreclame verboden op radio en t.v. Doel van deze interventie is de vermindering van het gebruik van sigaretten. De vooronderstelling is, dat reclame de consumptie verhoogt. Die vooronderstelling blijkt onjuist te zijn.

De sigarettenreclame draagt aantoonbaar weinig bij tot verhoging van het gebruik en regelt veeleer het marktaandeel van bepaalde merken. Met het verbod van de reclame komt ook de anti-reclame van de tegenstanders van het roken te vervallen. Juist deze blijkt aan vermindering van het gebruik bij te dragen.

De interventie is met andere woorden contraproductief. In plaats van te dalen stijgt het gebruik van sigaretten.¹⁵⁾

Dit voorbeeld toont aan, hoe belangrijk de fundering van veranderingsprogramma's is. Wanneer een juiste theorie ontbreekt en toetsing van vooronderstellingen uitblijft, lopen veranderingen het risico hun doel te missen. Een interessant voorbeeld daarvan in het project is het probleem van de gebrekkige mobiliteit van ambtenaren. De oplossing van dat probleem wordt gezocht in benoeming van hogere en topambtenaren in een functie voor bepaalde tijd. Herbenoeming is in beginsel niet meer dan éénmaal mogelijk.

De achtergrond voor deze maatregelen wordt in het werkplan als volgt geschetst.

"Verhoging van de mobiliteit van de ambtenaren levert een bijdrage aan het tegengaan van de verkoking binnen de rijksdienst".¹⁶⁾

Mobiliteit wordt dus gezien als de remedie voor het probleem van de verkoking. In hoeverre past deze oplossing bij dat probleem? Sluit de therapie aan bij de diagnose? Is er wel een diagnose in de zin van empirisch getoetste vooronderstellingen?

Bestaat niet de kans, dat het bestrijden van verkoking door mobiliteit aan de top een contra-productief effect zal hebben?

Uit onderzoek blijkt, dat in de praktijk oplossingen voor de verkoking op veel lager niveau in de organisatie moeten worden gevonden.

Het streven naar grotere mobiliteit van de top gaat aan de resultaten van dit onderzoek voorbij. Het is dan ook de vraag of de voorgestelde maatregelen wel een antwoord op het probleem van de verkoking kunnen vormen. Zal er over een paar jaar niet sprake zijn van een 'mobiliteitsparadox'?

reflectie gaan nieuwe inzichten in de mechanismen die in de ambtelijke organisatie werkzaam zijn, verloren. Dat zijn mechanismen van conflictbeslechting, onderhandeling en consensusvorming. Dat is alleen te voorkomen met een theoretisch kader in de vorm van een bureaucratie-theorie. Inzicht in de verhoudingen binnen de bureaucratie vereist een benadering van de ambtelijke organisatie als een sociaal systeem; dat is een systeem, waarin ambtenaren niet alleen als functionarissen worden gezien maar ook als dragers van belangen, posities, verwachtingen, houdingen en mentaliteiten. Zonder dit inzicht is het nagenoeg onmogelijk een bruikbare veranderingsstrategie te ontwikkelen. Dat is dan ook niet gebeurd. Het project heeft zich op dat punt niet boven zijn eigen pragmatisme kunnen uitwerken.

2.5. Afsluiting

Op 1 januari 1986 is het Project Reorganisatie Rijksdienst afgesloten. In het verslag van de projectminister wordt gesteld, 'dat het veranderingsproces goed op gang is gekomen en dat de taken van de centrale projectorganisatie kunnen worden geïntegreerd in de bestaande organisatiestructuren.' Het project heeft zeker als aanjager en katalysator van het veranderingsproces gewerkt. Daarnaast heeft het project ook resultaten geboekt. In de eerste plaats kan worden vastgesteld, dat het veranderingsklimaat in de rijksdienst is verbeterd. De bereidheid om te veranderen groeit. De stijl van leidinggeven verandert. De verantwoordelijkheid wordt groter. Interne regels en procedures worden kritisch doorgelicht. Aan de verbetering van de informatie over inzet van mensen en middelen in de rijksdienst wordt gewerkt. Daarnaast is de analytische arbeid voortgezet. De resultaten van die arbeid zijn met name in een drietal Jaarberichten gepubliceerd.

Het beeld van de rijksdienst is daardoor genuanceerder geworden dan het aan het begin van het project was. Er is ook meer inzicht ontstaan in de veranderingsmogelijkheden. De bevindingen van de afgelopen jaren dwingen tot nuchterheid. De brede en veel omvattende perspectieven die tien jaar lang in rapporten en adviezen stand hielden werden in vier jaar vervangen door het realisme van de kleine stappen en de kleine veranderingen.

Door de rigoureuze scheiding van uitvoering en

3.1. Algemeen

De overheid zit in de problemen. Haar worden verschillende verwijten gemaakt:

- De overheid bemoeit zich met teveel terreinen van het maatschappelijk leven. Dat hindert individuele burgers, organisaties en bedrijven.
- De overheid kan niet alle problemen oplossen. Ze heeft last van de pretenties die ze vaak zelf oproept.
- De overheid is bureaucratisch en inefficiënt.
- De overheid is te duur. Het financieringstekort moet terug.

De financieel-economische crisis heeft een aantal problemen in organisatie en functioneren van de overheid scherper gemarkeerd. Het zou echter verkeerd zijn de bestuurlijke problemen aan die financieel-economische moeilijkheden toe te schrijven. Ook in de jaren '60 en '70 was er onvrede over de wijze waarop de overheid functioneerde. Er is zelfs een partij die daaraan haar bestaansrecht ontleende. Er zijn commissies die daaraan hun faam te danken hebben. De CHR is er één van.

CHR

Als centraal probleem formuleerde de CHR in 1979: 'Er is een groeiende behoefte aan centrale sturing van maatschappelijke ontwikkelingen, maar een afnemend sturend vermogen.'¹⁾

De commissie constateert tegelijkertijd, dat het aantal terreinen, waarop gestuurd wordt, toeneemt. Zij rekent het tot haar taak:

'Te zoeken naar die aanpassingen, die ertoe bijdragen, dat het sturend vermogen van de overheid past bij de maatschappelijke sturingsbehoeften.'

In het derde rapport wordt deze centrale probleemstelling geanalyseerd in termen van twee werelden in de rijksdienst:

De wereld van de sectoren, die sterk is en de wereld van de integratie, die zwak is.

Deelproblemen

Bij nadere beschouwing liggen in de centrale probleemstelling drie 'deel'-problemen verscholen.

- De spanning tussen wat de maatschappij vraagt en wat de overheid biedt.
- Het gebrek aan samenhangend beleid als gevolg van een gebrekkig functioneren van ministerraad en ambtelijke voor-coördinatie en een te verbrokkelde inzet van beleidsinstrumenten.
- De moeilijkheid van het bijhouden van sterk gegroeide departementen, afzonderlijk en gezamenlijk.

Die problemen moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van drie toen algemeen aanvaarde opvattingen:

- De opvatting dat de overheid kan sturen, de samenleving maakbaar is;
- de opvatting dat eenheid van het regeringsbeleid nodig is;
- de opvatting dat door een samenhangend beleid de wereld van de sectoren (departementen en departementsonderdelen) te controleren is.

Verschuivende opvattingen

In de afgelopen jaren verschuiven deze opvattingen. Daardoor komen ook de problemen in een ander licht te staan, een onhelder licht. De centrale probleemstelling van de CHR wordt officieel aan de kant gezet, maar tegelijkertijd door de feiten gehandhaafd.

- Er is twijfel over de mogelijkheden van de overheid maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. De sturingsbehoeften moeten terug. De markt moet meer ruimte krijgen.

Tegelijkertijd kan de overheid zich niet aan bepaalde maatschappelijke problemen onttrekken. Ook vanuit de markt wordt voortdurend om ingrijpen van de overheid gevraagd.

- De mogelijkheden voor eenheid van het regeringsbeleid worden lager ingeschat. Overeenstemming tussen politieke partijen is vaak alleen te bereiken over de structuren waarbinnen, de procedures waarlangs of de middelen waarmee taken zullen worden aangepakt. Het 'hoe' wordt belangrijker dan het 'wat'. Tegelijkertijd wordt het beleid als samenhangend beleid naar buiten gepresenteerd.

- Tegen de wereld van de sectoren (ook wel verkokering genoemd) wordt anders aangekeken. De veelkleurigheid van de verschillende beleidssectoren wordt opnieuw gewaardeerd. Het streven naar 'zelfbeheer' is daarvan een uiting. Tegelijkertijd wordt een andere manier gezocht om de verkokering onder controle te krijgen. Versterking van het (top)management krijgt meer nadruk.

In de verschuiving van opvattingen spelen financieel-economische overwegingen een belangrijke rol. Ook de sterke nadruk op de vermindering van het aantal ambtenaren is daarvan een uiting.

Financieel-economische maatregelen alléén zijn echter onvoldoende voor de verbetering van de kwaliteit van het overheidsoptreden naar buiten. Financieel-economische maatregelen kunnen er zelfs toe leiden, dat de afstand tussen overheid en burger toeneemt. In 'de Interventiestaat' schrijft

Van Doorn: 'Wat de toekomst betreft: de ontvlechting van de interventiestaat heeft als gevaar dat de samenleving ten opzichte van de staat meer eenzijdig afhankelijk wordt. Dat betekent dat de overheidsbemoeienis niet afneemt maar van karakter verandert: minder gedetailleerd en omslachtig, maar harder en hardvochtiger. Indien we bovendien waarnemen met hoeveel flair en gemak de huidige overheid de (financiële-economische) crisis weet uit te spelen bij versterking van haar eigen positie, dan valt er te vrezen dat het toekomstige resultaat van de omslagperiode die we thans doormaken minder zal zijn een vrijere maatschappij dan wel een hardere staat.'³⁾

Om die uitkomst te vermijden zijn een herdefiniëring van de problemen, een herijking van de beelden van de overheid en een herziening van de veranderingsstrategie nodig.

3.2. Herdefiniëring van de problemen

Door de wijze van formuleren van een probleem is van tevoren vaak duidelijk welke oplossing wordt beoogd. De rijksdienst is verkokerd, dus de coördinatie moet worden versterkt. De rijksdienst is te groot, dus moet het aantal ambtenaren worden verminderd. Er zijn teveel regels, dus moet het aantal regels omlaag. Centrale sturing werkt niet, dus decentraal werken. Of die problemen wel de problemen zijn en voor wie dan wel wordt niet nagegaan. Het antwoord ligt in de vraag besloten. Tevoren bedachte oplossing zijn altijd eenzijdig en onvolledig. Er is ook nooit één oplossing. Er zijn er altijd meer. Een onbevooroordeelde analyse levert bijna altijd nieuwe en verrassende gezichtspunten op. De tijd, die men uittrekt voor de diagnose komt steeds ten goede aan de therapie. Een goede diagnose betaalt zichzelf, *als* men althans de problemen ook werkelijk wil oplossen.

Simplismen

In de lange geschiedenis van de reorganisatie van de rijksdienst is opmerkelijk de in het algemeen geringe aandacht voor de analyse van de problemen. Probleemstellingen worden vaak heel simpel gehouden. Men is gauw tevreden. De richting van de oplossingen is vaak in een vroegtijdig stadium al bekend. Dat geldt niet alleen voor de reorganisatie van de rijksdienst maar ook voor de andere veranderingsoperaties. Opvallend is ook de eenzijdige invalshoek, van waaruit problemen worden gedefiniëerd. Organisatorische aspecten hebben

daarbij bijna altijd de overhand. Alle commissies, die zich met de reorganisatie van de rijksdienst hebben beziggehouden, van Van Veen tot CHR, hebben hun heil gezocht in organisatorische oplossingen. Zij zijn er daarbij steeds vanuit gegaan dat de overheid als *organisatie* niet deugt. Wat elke keer wordt voorgetoverd is een gewichtig (organisatie-)model, dat voor lange tijd zal afrekenen met de ondoelmatigheid van het overheidsbedrijf; het departementale herindelingsmodel; het coördinatiemodel; het bedrijfsmodel.

Modelmatig denken

Modellen kunnen een hulpmiddel zijn om de ingewikkeldheid en veelkleurigheid van de overheid *in beeld* te krijgen. Modellen zijn constructies van de werkelijkheid. Als politieke, maatschappelijke en ambtelijke overeenstemming moeilijk te bereiken is, worden constructies belangrijk om de ingewikkeldheid en veelkleurigheid *buiten beeld* te houden. Het is een methode om eisen van politieke haalbaarheid, maatschappelijke aanvaardbaarheid en ambtelijke uitvoerbaarheid tijdelijk op één noemer samen te brengen.

Problemen lijken daardoor helder en oplosbaar. Als het op uitvoering aankomt blijkt de werkelijkheid zich echter niet in modellen te laten persen. De problemen in organisatie en functioneren van de centrale overheid zijn niet op één noemer samen te brengen. De verhoudingen zijn daarvoor te ingewikkeld, de posities te verschillend, de problemen te tijdgebonden. Alleen door met die ingewikkeldheid, die verschillen en die tijdsfactor rekening te houden kunnen oplossingen worden bereikt. Uniforme oplossingen bestaan niet.

3.3. Herijking van beelden

Het beeld dat van de overheid bestaat is vaak gebrekkig. Dat belemmert een goed zicht op de problemen. Het beperkt de mogelijkheden voor verbeteringen.

Daardoor wordt de natuurlijke remweg lang, het weer optrekken traag. Het inspelen op veranderende omstandigheden – ook financiële-economische – is moeilijk. Nog teveel wordt uitgegaan van de overheid als één organisatie. In werkelijkheid is de overheid een samenstel van organisaties, posities en verhoudingen.

De overheid is gedifferentieerd en geleed. De differentiatie van de overheid blijkt uit de verschillen in structuur en positie van de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie, uit

het gevarieerde patroon aan verbindingen met de politieke en maatschappelijke omgeving en uit de ongelijkheid van belangen en verhoudingen op de verschillende terreinen van het overheidshandelen. De geleding van de overheid weerspiegelt zich in het tegelijkertijd bureaucratische, politieke en publieke karakter van de organisatie.

Die drie karakteristieken (bureaucratisch, politiek en publiek) 'verdelen en segmenteren' de overheidsorganisatie. Ze hebben een eigen rationaliteit en een eigen tijdsperspectief. Zij wisselen bovendien in sterkte en invloed.

De problemen in de overheidsorganisatie en de mogelijkheden voor veranderingen worden door die differentiatie en geleding bepaald. Wat op het ene terrein een probleem is (kosten, regelzucht, mobiliteit) is dat op het andere terrein niet of veel minder. Wat politiek wenselijk is, kan ambtelijk onuitvoerbaar worden geacht. Wat maatschappelijk acceptabel is, kan politiek onhaalbaar zijn. Wat zich het ene moment als ingrijpende ontwikkeling aandient, kan later een tijdelijk verschijnsel blijken te zijn. Wat als incident wordt beschouwd kan een belangrijke verandering inhouden.

Keuze

De problemen die in organisatie en functioneren van de rijksdienst worden aangepakt houden daarom een beoordeling in. Veranderen is geen neutrale bezigheid. Veranderen is kiezen. Kiezen *waarom* veranderingen nodig zijn. Kiezen *wat en hoe* veranderd moet worden. Daarom kan niet worden volstaan met de uitspraak, 'de overheid moet terug.' Nodig is een politieke keuze waar de overheid terug moet en waar de overheid meer moet doen. Daarom ook kan niet volstaan worden met de stelling, 'het management in de rijksdienst moet worden versterkt'. Nodig is een duidelijke keuze tussen versterking van het topmanagement en versterking van de verantwoordelijkheid op de lagere niveau's in de organisatie. In de veranderingsoperaties zijn die keuzen tot nu toe onvoldoende duidelijk. 'De grote operaties kunnen alleen als 'een' therapie tegen de kwalen van de interveniërende staat dienen als zij als beleidsinhoudelijke operaties worden onderkend en uitgevoerd. Het gaat er steeds om *wat* de overheid doet en *hoe* zij het doet. Echter zowel in de overheids sfeer zelf als in de maatschappelijke context waarin zij opereert zijn tal van krachten werkzaam die ernaar tenderen om iedere beleidsinhoudelijke heroverweging te neutraliseren tot een formeel procedurele exercitie, die vooral een alibi biedt voor het op de oude voet doorgaan'.⁴⁾

3.4. Herziening van strategie

In de opzet van veranderingsoperaties – waarvan het project reorganisatie rijksdienst er één was – is een terugkerend patroon te ontdekken.

- a. Een commissie van gezaghebbende deskundigen krijgt de opdracht de problemen te analyseren en voorstellen voor oplossingen te doen. In de formulering van de opdracht spelen ambtenaren een belangrijke rol. De samenstelling van de commissie wordt daarop afgestemd. In opdracht en samenstelling zit aldus een opvatting over de overheid en haar problemen ingebakken. Die opvatting komt zelden in discussie. Bijna alle commissies nemen bijvoorbeeld het bestaande (grondwettelijke) stelsel als uitgangspunt. De problemen in organisatie en functioneren van de centrale overheid zijn echter vaak gelegen in de spanning tussen staatsrechtelijke normen en regels en de praktijk van alledag. Het directe verband tussen de uitgangspunten en de voorstellen van de commissies wordt zelden onthuld. De rapporten zijn ook daardoor vaak meer een inventarisatie van problemen dan een diagnose van de oorzaken.

De voorstellen hebben vaak een globaal karakter. Dat kan hun werfkracht vergroten. Aan de voorwaarden voor de uitvoering van die voorstellen wordt echter weinig aandacht besteed. Voor een doeltreffende uitvoering zijn globale voorstellen en gezaghebbende deskundigen alleen ontoereikend. Globale voorstellen moeten worden uitgewerkt. Verscholen problemen (bijvoorbeeld de noodzaak van bezuinigingen) kunnen niet langer verborgen blijven. Het autoriteitseffect van deskundigen vervaagt. Tijdelijk verdrongen weerstanden komen opnieuw naar boven.

- b. De voorstellen van de deskundigen worden gericht op collectieve besluitvorming. Ministerraad en ministers moeten veranderingen bewerkstelligen door opdrachten en besluiten. 'Waar het primaat van de politiek wel is aangetast maar niet is afgezworen moeten politici zelf de eerste stap naar veranderingen zetten'. De politieke sturingsmogelijkheden zijn echter beperkt. Op beleidsniveau kunnen ministers en ministerraad wel algemene lijnen voor veranderingen uitzetten en kwantitatieve grenzen trekken. Op strategisch en uitvoeringsniveau kunnen ze echter nauwelijks invloed op de veranderingsoperaties uitoefenen. Daardoor neemt het belang van bijsturingsmogelijkheden tijdens de uitvoering van die operaties toe. Die mogelijkheden zijn tot nu toe beperkt. Inzicht in de bereikte resultaten is moeilijk te krijgen. Uitgangssituaties zijn zelden eenduidig. De instrumenten voor deugdelijke *politieke* controle

zijn gebrekkig. Verschillende beoordelingen zijn mogelijk.

- c. In alle veranderingsoperaties spelen de 'middelen'-departementen (Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie) een belangrijke rol. De formulering van de (concept-)opdrachten aan commissies van deskundigen geschiedt daar. De besluitvorming van de ministerraad wordt daar voorbereid. De controle op de uitvoering geschiedt vanuit de middelendepartementen. De middelendepartementen zijn echter niet bij machte aan de andere departementen te dicteren *wat* er veranderd moet worden en *hoe* dat moet gebeuren. De vraag *waarom* veranderingen nodig zijn kan door hen slechts gebrekkig beantwoord worden. Het kader waarbinnen de veranderingen moeten plaatsvinden is vaak onhelder. Elke veranderingsoperatie heeft tot nu toe tenminste drie doelstellingen.

Daarbij komt dat de middelendepartementen met hun ministers en hun cliëntèle ook eigen belangen in het interdepartementale verkeer hebben. Interdepartementale veranderingsoperaties worden daarom al spoedig geassocieerd met één departement: de reorganisatie rijksdienst met Binnenlandse Zaken, de deregulering met Justitie, de heroverweging met Financiën. Van een gezamenlijke onderneming is geen sprake (meer). De sectorale belangenstrijd gaat door. Resultaten van veranderingsoperaties worden daarmee eerder toevalstreffers dan de uitkomst van een bewuste veranderingsstrategie.

- d. De uitvoering van de veranderingen waartoe de ministerraad heeft besloten, wordt steeds nadrukkelijker overgelaten aan de afzonderlijke departementen. Voor uiteenlopende problemen in de rijksdienst bestaan geen uniforme (patent-)oplossingen. Zelden wordt echter nagegaan of veranderingen waartoe de ministerraad besluit (tegelijkertijd) door de departementen uitgevoerd kunnen worden en hoe dan wel. Het is onduidelijk welke mensen en middelen voor de uitvoering nodig zijn, welke activiteiten daardoor blijven liggen, wie op de uitvoering (persoonlijk) aangesproken kan worden. Daardoor kunnen ministers in een moeilijk parket komen. Ze zijn gebonden aan de besluiten van de ministerraad. Als hoofden van departementen worden zij geconfronteerd met ambtelijke posities en – vaak reële – uitvoeringsproblemen. Tenslotte komen zij ook in het parlement onder vuur te liggen of worden zij vanuit maatschappelijke belangengroepen bestookt. Geen wonder dat de neiging groot is om afgesproken veranderingen te minimaliseren, de gevolgen af te wentelen, compromissen te sluiten.

Verbeteringen

De opzet van de veranderingsoperaties die in de afgelopen periode zijn gestart kan op verschillende punten worden verbeterd.

- a. Commissies van deskundigen kunnen scherper (ook) de oorzaken van de problemen in beeld proberen te krijgen en hun aanbevelingen concretiseren.
- b. De politieke controle op de uitvoering van veranderingsoperaties door ministerraad en parlement kan worden verbeterd. Een grotere betrokkenheid van de minister-president ligt daarbij voor de hand.
- c. De middelendepartementen kunnen veel duidelijker het kader aangeven waarbinnen (decentrale) veranderingen moeten plaatsvinden. Op dit moment bestaat er bijvoorbeeld onduidelijkheid over de inhoud van de personele functie in de rijksdienst, de omvang van de financiële controle, de voorwaarden voor managementontwikkeling bij de overheid, de ambtelijke spelregels. Bundeling van ervaringen en inzichten uit departementale veranderingsactiviteiten is nodig om die (interdepartementale) duidelijkheid te krijgen.
- d. Binnen de departementen moeten concrete problemen het aangrijpingspunt voor veranderingen vormen. Departementen bestaan uit meerdere – horizontaal met elkaar verbonden – onderdelen. Voor hun functioneren zijn die onderdelen van elkaar afhankelijk. De kennis waarover zij beschikken moet gezamenlijk worden benut. Alleen dan worden veranderingen ook uitvoerbaar. Nodig is de eigen belangen en de eigen verantwoordelijkheid van departementsonderdelen te erkennen. Aanzetten daartoe zijn aanwezig, getuige bijvoorbeeld de experimenten met zelfbeheer. Toekomstige veranderingen dienen daarbij aan te sluiten. Experimenten en bewegingen binnen een organisatie vormen de belangrijkste oriëntatiepunten voor een voortgaande vernieuwing.

3.5. Perspectief draaien

Ook als al deze verbeteringen worden gerealiseerd zullen de effecten van de veranderingsoperaties beperkt blijven. Steeds gaat het om veranderingen in bepaalde delen van de ambtelijke organisatie. Op de verbindingen van deze organisatie met de politieke en maatschappelijke omgeving hebben zij geen directe invloed. Die verbindingen zelf worden nimmer als voornaamste object van veranderingen beschouwd. De mechanismen die binnen de overheid werkzaam zijn veranderen daarom niet. Het lukt met veel moeite wel *enige* beheersing van de

collectieve uitgaven. *enige* stabilisatie van de personele groei, *enige* vermindering van het aantal regels te bereiken. Dat wil zeggen 'minder van hetzelfde'. De mechanismen die leiden tot *stijging* van de collectieve uitgaven, *uitbreiding* van personeel en *nieuwe* regelgeving worden daarmee echter niet aangetast. Dat gebeurt alleen door de omgeving in de veranderingen te betrekking. Externe druk is nodig om intern werkelijk wat te veranderen. Het zicht op de buitenwereld is in Den Haag echter beperkt. De gevoeligheid voor maatschappelijke ontwikkelingen is aan nauwe grenzen gebonden. De rijksdienst zoekt zijn kracht meestal in een andere richting. De bekwaamheid om regelingen te treffen en beslissingen te nemen wordt hoger gewaardeerd dan het vermogen om de maatschappelijke werkelijkheid te onderzoeken. Veelkleurigheid en onvoorspelbaarheid zijn eerder lastig dan stimulerend. Maatschappelijke problemen worden versimpeld tot het politiek en ambtelijk haalbare. Het beleid van de centrale overheid dreigt weg te zakken in een administratief beheersproces waarin ambtenaren een steeds grotere rol spelen. Veel burgers zijn van de uitkomsten van dat proces afhankelijk. Hun werkelijkheid wordt door de ingrepen van de bureaucratie bepaald. Dié ontwikkeling kan alleen worden bestreden door de positie van die burgers en hun organisaties te versterken.

Voor de reorganisatie van de rijksdienst betekent dit dat het perspectief moet worden gedraaid. De lijnen van verandering moeten niet langer van binnen naar buiten lopen maar van buiten naar binnen. Er moet niet langer uitsluitend naar algemene oplossingen worden gezocht maar vanuit concrete problemen worden gewerkt. Deze aanpak is moeilijk omdat inhoudelijke vragen en concrete belangen niet langer kunnen worden ontlopen. Het is echter de enige weg om de maatschappelijke effectiviteit en daarmee de kwaliteit van de overheid te verbeteren.

4.1. Algemeen

Het functioneren van de centrale overheid zal in de komende jaren aan verhoogde kritiek blootstaan. De vraag naar de maatschappelijke effectiviteit van het overheidsoptreden zal uitdrukkelijker worden gesteld. Waarom blijven moeilijk uitvoerbare of niet te controleren regelingen bestaan? Er zou toch gedereguleerd worden. Waarom komen voorzieningen waar iedereen voor is (thuishulp bijvoorbeeld) niet tot stand? Het bestuur zou toch klantgerichter gaan werken. Waarom worden algemeen erkende problemen (criminaliteit bijvoorbeeld) niet effectief aangepakt? Daarop waren het 'no-nonsense' beleid en het 'nieuwe realisme' toch ook gericht. Waarom leveren automatiseringsprojecten geen succes op? Het intern functioneren van de rijksdienst zou toch worden verbeterd.

De noodzaak van financieel-economische sanering heeft een tijdlang deze vragen naar de achtergrond gedrongen. Financiële sanering is echter niet voldoende om de bestuurlijke problemen op te lossen.

Daarvoor zijn nodig: het ontwikkelen van een *politieke visie* op de overheid, bundeling van *ervaringen en deskundigheid* bij het oplossen van concrete bestuurlijke problemen, toetsing van nieuwe *inzichten* aan de bestuurlijke praktijk.

Politieke visie

Het politieke oordeel over de beperkingen van de centrale overheid loopt niet zo ver uiteen. In tegenstelling tot andere landen – bijvoorbeeld de V.S. en Duitsland – zijn termen als deregulering en privatisering nog niet volledig door één politieke stroming gemonopoliseerd. Vrij algemeen wordt de gedachte onderschreven dat organisaties en instellingen buiten de centrale overheid moeten worden versterkt. Beperking van de centrale overheid is mogelijk door een beter evenwicht tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Die gedachte is nog weinig uitgekristalliseerd. De terminologie is nog onhelder. Er wordt gesproken van mesostructuren, sociale democratie, zelfstandige bestuursorganen.

Mobilisatie van politieke krachten om een beter evenwicht tussen centrale overheid en maatschappelijke organisaties op bepaalde terreinen en in bepaalde vormen te realiseren stuit op de verstrengeling van coalitieverbanden, departementale posities en gevestigde maatschappelijke belangen. Zolang die verstrengeling blijft bestaan, komt van beperking van de centrale overheid weinig terecht.

Vaak zetten politieke partijen zichzelf gevangen, soms bewust, soms onbewust.

Ervaringen en deskundigheid

Op verschillende plaatsen buiten de rijksdienst zijn ideeën, ervaringen en deskundigheid aanwezig om concrete bestuurlijke problemen op te lossen. Als politieke partijen aan organisaties en instellingen buiten de centrale overheid meer gewicht en mogelijkheden willen geven, dan moeten veranderingen ook daar hun aangrijpingspunt vinden. Uit zichzelf kan en zal de centrale overheid dat niet doen. *Ideeën* voor verbeteringen van buiten of op lagere niveau's in de rijksdienst krijgen – behalve informeel – nauwelijks kansen.

Ervaringen worden onvoldoende benut. Het leervermogen van de centrale overheid is gering. Het blijkt moeilijk *deskundigheid* van buiten en binnen de rijksdienst – tijdelijk – te bundelen. De formele scheidslijnen zijn daarvoor te dwingend. De mogelijkheden – ook rechtspositioneel – om voor een bepaalde periode ambtenaren en deskundigen van buiten de rijksdienst in te zetten voor de oplossing van bepaalde problemen is gering.

Inzichten

Het inzicht in het functioneren van de centrale overheid neemt toe. In tegenstelling tot de traditionele opvattingen is de overheid een gedifferentieerde en gelede organisatie zonder één duidelijk machtscentrum. Het is tot nu toe echter niet mogelijk gebleken deze inzichten in bestuurlijk handelen om te zetten. Staatsrechtelijke normen (ministeriële verantwoordelijkheid bijvoorbeeld) worden geacht zich daartegen te verzetten. Instrumenten (personeel, wetgeving, financiën bijvoorbeeld) zijn niet op die nieuwe inzichten afgesteld. Ook bij het oplossen van (nieuwe) maatschappelijke problemen (het Regeerakkoord noemt vergrijzing, gezondheidszorg, technologie) wordt van die inzichten nauwelijks gebruik gemaakt. Steeds opnieuw worden organisatorische voorzieningen getroffen, nieuwe adviescommissies ingesteld of nieuwe procedure-afspraken gemaakt. Zij leveren zelden het gewenste resultaat op. Waar het functioneren van de centrale overheid in het geding is vormen doen en denken twee gescheiden werelden.

4.2. Opdracht

In de komende periode moet de bestuurlijke problematiek langs drie lijnen worden aangepakt:

- a. Nadere invulling van de politieke visie op het functioneren van de centrale overheid. Daarbij gaat het om vragen als: waar moet de centrale overheid zelf optreden: waar kan zij 'joint ventures' aangaan met andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven: waar kunnen activiteiten aan anderen worden overgelaten (bijvoorbeeld aan (nieuwe) vormen van particulier initiatief).
- b. Mobilisatie van de wereld buiten de rijkdienst voor de oplossing van concrete problemen. Daarbij gaat het om vragen als: waar levert het optreden van de centrale overheid concrete problemen op: welke concrete oplossingen worden daarvoor aangedragen: hoe kunnen die oplossingen worden gerealiseerd: hoe kunnen nieuwe – vergelijkbare – problemen worden voorkomen.
- c. Vertaling van nieuwe inzichten in het functioneren van de centrale overheid (bijvoorbeeld uit de jaarberichten) in concreet bestuurlijk handelen. Daarbij gaat het om vragen als: waarom bereikt de centrale overheid niet hetgeen zij zegt te willen en waarvoor zij mensen en middelen inzet. Hoe kan het gestelde doel wél worden bereikt.

Deze drie lijnen zijn nauw met elkaar verbonden. Een politieke visie is gemakkelijker te ontwikkelen vanuit concrete, duidelijk aanwijsbare bestuurlijke problemen dan vanuit de Haagse vertaling van die problemen. In die 'vertaling' zitten bestaande posities en verhoudingen al ingebakken. Toepassen van nieuwe inzichten in het functioneren van de centrale overheid is onmogelijk van achter het bureau. Nieuwe vormen van bestuurlijk handelen kunnen alleen in de praktijk hun waarde bewijzen.

Voorziening

Om verbetering van de kwaliteit van het overheids-optreden naar buiten te bereiken is een nieuwe veranderingsstrategie nodig. Die komt niet vanzelf tot stand. De centrale overheid is een ingewikkeld netwerk van posities en verhoudingen. Vernieuwingen blijven daarin gemakkelijk steken. Omdat zij de bestaande orde aantasten is de tegendruk groot. Wanneer veranderingen onvermijdelijk zijn keert dat mechanisme zich tegen zichzelf. Om te overleven *moet* de overheid veranderen. Zij zit echter in haar eigen netwerken gevangen. Daarom is een *tijdelijke* voorziening nodig met de opdracht langs de drie hierboven geschetste lijnen het veranderingsproces op gang te brengen. Die voorziening kan dienen als

intermediair tussen ambtenaren, politiek en publiek, als makelaar voor ideeën en ervaringen, en als stimulator van experimenten en projecten.

De vorm die deze voorziening moet krijgen is betrekkelijk onbelangrijk (bureaucracy assessment centre, staatscommissie, regeringscommissaris). Voorwaarde moet echter zijn een directe betrokkenheid van alle (grote) politieke partijen en een rechtstreekse verbinding met de bestuurlijke praktijk buiten Den Haag. Die twee voorwaarden vormen ook het verschil met de meeste veranderingsoperaties tot nu toe.

De werkzaamheden zouden een beperkt aantal (jaarlijkse) projecten moeten omvatten. Zij dienen binnen een afgesproken tijd te worden voltooid. Op basis daarvan worden conclusies voor meer algemene veranderingen in het functioneren van de centrale overheid getrokken. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld politieke controle, personeelsbeleid, financieel beheer, bedrijfsvoering, regelgeving.

Het veranderingsproces dat moet worden gestart kan niet anders dan een verkennend karakter dragen. Patent oplossingen zijn er niet. Een selectieve, terughoudende en gedifferentieerd handelende centrale overheid zal maar langzaam vorm kunnen krijgen. Zij kan pas ontstaan als de maatschappelijke werkelijkheid in al zijn veelkleurigheid én kaalheid tot de overheid wordt toegelaten. In de maatschappij zijn krachten, deskundigheid en ervaringen aanwezig die voor veranderingen in de overheidsorganisatie niet gemist kunnen worden. Het gaat er om die krachten, deskundigheid en ervaringen te benutten in plaats van de centrale overheid de kans te geven zich daarvoor af te sluiten.

Inleiding

- 1) Eindverslag Project Reorganisatie Rijksdienst, Kamerstuk 17353 nr 27, II 1985/1986.

Hoofdstuk 1

- 1) Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, 1971, pag. 105. (verder: Commissie van Veen).
- 2) Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, rapport 1, 1979, pag. 7 (verder CHR).
- 3) Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, II-zitting 1977, nr 14649 nr 2, pag. 14 (verder MITACO).
- 4) CHR, Rapport nr 3, 1980, pag. 83.
- 5) Jolles, H.M.: Tussen macht, beleid en overmacht, Een kritische doorlichting van het werk der CHR, 1982.
- 6) Jolles o.c., pag. 30.
- 7) Jolles o.c., pag. 29.
- 8) Tjeenk Willink, H.D.: De mythe van het samenhangend overheidsbeleid, 1984, pag. 24.
- 9) Baestlein, A./Konukiewitz, M.: Implementation der Raumordnungspolitik: Die Schwierigkeit der Koordination, in: Mayntz, R.: Implementation politischer Programme, 1980, pag. 58.
- 10) Elmore, R.F.: Organizational Models of Social Program Implementation, in: Public Policy, 2, 1976, pag. 185-228.
- 11) Commissie van Veen, pag. 5.
- 12) R.J. in 't Veld en W.G.M. Kickert: Rijksdienst: één of duizend bloemen, Bestuurswetenschappen 1981, nr 6, pag. 400.
- 13) Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Jaarbericht 1983, pag. 9.
- 14) Jolles o.c., pag. 31.
- 15) CHR, eindadvies, 1981, pag. 22.
- 16) Werkplan Reorganisatie Rijksdienst, 1983, pag. 1.
- 17) Eindverslag Project Reorganisatie Rijksdienst, 1985, pag. 2.

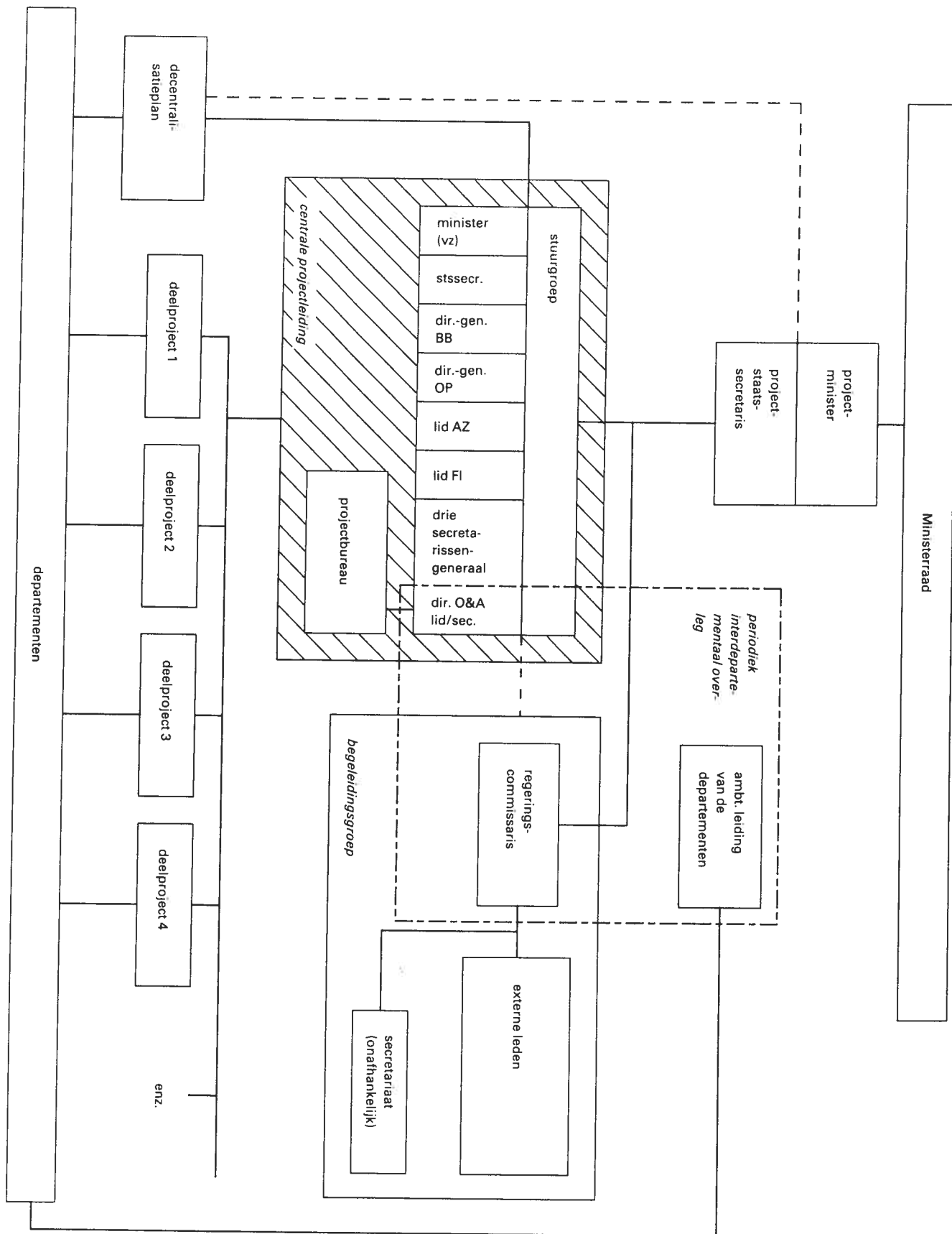
Hoofdstuk 2

- 1) Brief Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de IIe Kamer der Staten-Generaal d.d. 31 oktober 1983, O. A. 83-4139/4815.
- 2) Een jaar ARD, verslag van een evaluerende discussie d.d. 31 januari 1985, ARD 85/18.
- 3) Nota inrichting projectministerschap reorganisatie rijksdienst II 1981/1982 17353, nr 2, pag. 4.
- 4) Stuurgroep reorganisatie rijksdienst. De voortzetting van het project reorganisatie rijksdienst OA 83-156/4656 1983, pag. 2.

- 5) Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de IIe Kamer der Staten-Generaal d.d. 6 sept. 1984, II 1983/1984 17353, nr 19, pag. 2.
- 6) Idem, pag. 4.
- 7) Idem, pag. 2.
- 8) Eindverslag o.c. pag. 2.
- 9) Nota Inrichting, o.c. pag. 5.
- 10) Werkplan 1983 o.c. pag. 2.
- 11) Een jaar ARD o.c. pag. 3.
- 12) Jolles, zie noot 5 (hst. 1.)
- 13) In 't Veld en Kickert o.c. pag. 400.
- 14) Ir. R.W. van der Valk in: Organisatieverandering in de Rijksdienst. Praktijk en Perspectieven. Staatsuitgeverij 1985.
- 15) R. Mayntz, Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz R. Implementation politischer Programme II, 1983, pag. 70.
- 16) Werkplan 1983 o.c. pag. 8.

Hoofdstuk 3

- 1) CHR-rapport I, pag. 17.
- 2) Eindverslag zie noot 17 (hst. 1.)
- 3) J.A.A. van Doorn, Anatomie van de Interventiestaat in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), De Interventiestaat, Meppel 1984, pag. 23.
- 4) L.A. Geelhoed, Deregulering en de Grote Operaties (achtergronden en vooruitzichten). Verslag aan Symposium Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 6 juni 1986.



- Jaarbericht 1983 regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982
- Werkplan 1983 regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, 's-Gravenhage 1983
- Aanbiedingsbrief van 7 februari 1984, RC 84/4780, aan de minister van Binnenlandse Zaken bij twee rapporten met resultaten van een onderzoek naar het verloop en de gevolgen van de departementale herindelingen 1982
- Jaarbericht 1984 regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1984
- Samenhang grote operaties. Regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, 's-Gravenhage 1984
- Pogingen tot uitlokking. Berichten regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985
- Jaarbericht 1985 regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985
- 'Nabeschouwing' in: Trias automatica, Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak, onder redactie van prof. mr. E.M.H. Hirsch Balkin en drs. ing. J.A. Kamphuis. uitg. Kluwer, voorjaar 1985
- Den Haag en de buitenwereld. Berichten regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985
- 'Samenhang grote operaties', in: De Grote Operaties, uitg. Kluwer 1986 (nog te verschijnen)
- 'Andere tijden, andere eisen', inleiding symposium 'Arbeidsmarkt in Perspectief', ter gelegenheid van 100-jarig bestaan Gewestelijk Arbeidsbureau Amsterdam 29 mei 1986, uitgave GAB Amsterdam
- Van buiten naar binnen. De voortzetting van de reorganisatie rijksdienst, in Economisch Statistische Berichten, 7 mei 1986
- 'Veranderingsoperaties in de publieke sector: doorgaan, maar hoe?' in: Verslag aan symposium
- Instituut voor Onderzoek Overheidsuitgaven, 6 juni 1986 (nog te verschijnen)
- 'De grote schaal en de weegschaal' in: Trema, tijdschrift voor de rechterlijke macht, juni 1986
- De Jaarberichten 1983 t/m 1986 zullen binnenkort in Engelse vertaling beschikbaar zijn.

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 Binnanlandse 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 (bijvoorbeeld 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.

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

Besluit van 21 DECEMBER 1985

houdende de benoeming van de Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, de heer Mr. H.D. Tjeenk Willink

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 19 december 1985, Directie Personeelszaken, nr. P85/5741

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Voor de periode van 1 februari 1986 tot één maand na het tijdstip waarop na de eerstvolgende verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, het nieuwe kabinet zijn werkzaamheden aanvangt.

te benoemen tot Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst,

Mr. Herman Diederik 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 december 1985

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

Overeenkomstig het constitutioneel, DE SECRETARIS-GENERAAL VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

(get.) E. van Thijn

Er is een begeleidingscollege dat de tot taak heeft 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 begeleidingscollege bestaat per 1 juni 1986 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, oud-commissaris der Koningin in de provincie Utrecht en voorzitter NOS
- 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.

Ten behoeve van zijn werkzaamheden beschikt de
regeringscommissaris over een eigen ambtelijk
secretariaat.

Per 1 juni 1986 bestaat het secretariaat uit de
volgende personen:

- Mevrouw M.J. Grotenhuis
- Mr. P. Kuypers, gedetacheerd vanuit het Provinciaal
Opbouworgaan Noord-Brabant
- Mevrouw G.R. Hoekstra-van der Veen
- Mevrouw M. Uman
- Mevrouw M.Th.C. Weerdesteyn-Meijer

Medewerking wordt verder verleend door:

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