



ELK KENT DE LAAN,
DIE DERWAART GAAT

Rapport nummer 3
van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

ELK KENT DE LAAN,
DIE DERWAART GAAT

Onderzoekresultaten, analyse
en richtingen voor oplossingen

December 1980
Rapport nummer 3 van de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken

DE HOOFDIGE BOER

Eene Zutphensche Vertelling

*'- swerving from our fathers' rules
Is calling all our fathers fools.'*

Elk weet, waar 't Almensch Kerkje staat,
En kent de laan, die derwaart gaat.
Een duiker perst daar, onder 't spoor,
Zijn schuim tot in de Berkel door:
Al golft rondom de wintervloed,
Men komt ter preek met droogen voet.

Eens was het anders hier ter steê,
Wanneer een voord den weg doorsneê.
En 't brugje, naast die voord geleid,
Den smaad droeg van zijn nieuwigheid.
Ik vond een boek, dat meldt daarvan,
Wat volgen moet, zoo 't rijmen kan.

* * *

Wie eere geeft krijgt eer weêrom:
Onze ouders waren ook niet dom!
Een brug valt ligt in een te slaan;
Onze ouders hebben 't nooit gedaan;
Zij gingen, waar nu Stuggink gaat,
Eeuw in eeuw uit, de modderstraat.
Al weten wij de reden niet,
't Is vast op goeden grond geschied;
En hebt gij hier een brug gemaakt,
Zoo hebt ge uw' ouders eer geraakt!

* * *

(Fragmenten uit een gedicht van A.C.W. Staring.)

VOORWOORD

Het kiezen van een regel uit een van de gedichten van Staring als titel voor het derde rapport van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst behoeft toelichting. Vooral omdat er sprake is van minder twijfel en meer optimisme dan uit de vorige titels viel af te leiden. De weg, die tot verbetering van de hoofdstructuur van de rijksdienst leidt, schijnt een wel gekende laan te zijn. Dat is ook tot op grote hoogte de verrassende ervaring die de commissie bij haar onderzoek en vooral ook bij de vele contacten die zij heeft gehad, heeft opgedaan. Er blijken weliswaar talrijke meningen te bestaan over de wijze hoe de gang van zaken verbeterd zou kunnen worden, maar meer dan tot dusverre werd aangenomen zijn daar parallelle elementen in te onderkennen.

Dat het probleem toch minder eenvoudig is om op te lossen moet worden toegeschreven aan een aantal eigenschappen, waardoor het Nederlandse bestuurlijk handelen wordt gekenmerkt en waarop Staring in hetzelfde gedicht waaraan de titel werd ontleend op indringende wijze de aandacht vestigt. Een slechte situatie waarin door de aanleg van een brug verbetering is gebracht, leidt tot het poëtisch commentaar dat het brugje geen oplossing bood maar de smaad droeg van zijn nieuwigheid. Boer Stuggink is de representant van velen die benauwd zijn voor nieuwigheden en bereid zijn te aanvaarden dat procedures niet voor niets zijn ingesteld en daarom maar het liefst ongewijzigd moeten blijven.

'Al weten wij de reden niet, 't is vast op goeden grond geschied'.

De commissie begrijpt dat dit soort belevingen van de eigen positie en terughoudendheid ten opzichte van veranderingen tot de werkelijkheden van het leven behoren, maar meent dat wij ons niet kunnen veroorloven het bij deze constatering te laten. De laan die naar een betere situatie voert en de mensen droge voeten laat houden is bekend en zal daarom ook begaan moeten worden.

In dit rapport heeft de commissie allereerst gepoogd om aan te geven hoe de systeem-benadering, die de basis is geworden van haar werk, het mogelijk maakt om in het functioneren van de rijksdienst in onze samenleving invoer-, uitvoer- en doorvoerprocessen te onderscheiden. Via onderzoek en het doordenken vanuit deze benadering, heeft de commissie een niet minder wezenlijke onderscheiding in het bestuurlijk gebeuren kunnen ontwaren, namelijk: de (sterke) wereld van de differentiatie en de (zwakke) wereld van de integratie. De grote problematiek is er naar het oordeel van de commissie in gelegen hoe een evenwicht tussen beide werelden kan worden bereikt en hoe de impulsen vanuit de ene wereld kunnen worden opgevangen en verwerkt in de andere. Daarvoor dient de wereld van de integratie te worden versterkt en moet een koppeling tot stand worden gebracht, waardoor een voortdurend tweerichtingsverkeer tussen beide werelden op soepele wijze kan verlopen.

Op dit ogenblik is daarvan geen sprake en neemt de mogelijkheid van koppeling tussen beide werelden nog voortdurend af, omdat het daartoe tot nu toe gehanteerde mechanisme daar niet bewust op doordacht is en – zoals de commissie in haar eerdere rapporten heeft opgemerkt – naar aard en omvang verouderd is.

Na een verantwoording van het onderzoek en de daarop gebaseerde analyse worden richtingen voor oplossingen aangegeven. Het is het voornemen van de commissie om die in een eindadvies, aan de minister van Binnenlandse Zaken uit te brengen maar in feite bestemd voor de kabinetsformateur, te verdichten tot concrete adviezen.

Haar werkwijze getrouw wil de commissie, voor het zover komt, hier haar gedachten publiceren over de richting waarin deze aanbevelingen zullen gaan teneinde de groot gebleken kring van belangstellenden de gelegenheid te bieden ook in deze fase nog te reageren. Hoewel de commissie niet in staat zal zijn om daar nog afzonderlijk op te reageren, zal zij daarvan ongetwijfeld kunnen profiteren bij de redactie van het eindadvies.

Zoals uit de samenvatting zal blijken betreffen de aanbevelingen die de commissie doet een aantal hoofdterreinen die ieder hun eigen tijdsritme zullen hebben. De commissie meent dat dat facet nadrukkelijk in de beschouwingen moet worden betrokken. Omdat er processen aan de orde zijn die onderling geheel verschillend van aard blijken te zijn, is het niet mogelijk om die in één uniform tijds kader onder te brengen.

Vandaar dat op onderscheiden terreinen wegen moeten worden gegaan die wel tot eenzelfde doel leiden maar zeer verschillend van lengte zullen blijken te zijn. De ene oplossing zal bij wijze van spreken binnen enkele dagen gerealiseerd kunnen worden, een andere zal mogelijk een decennium vergen. Naar het oordeel van de commissie is de erkenning van dit soort verschillen noodzakelijk om tot een realistisch werkstuk te komen. De tijd dat men een kant-en-klare conceptie als afgerond geheel kon presenteren is voor de ingrijpende hervormingen die hier aan de orde zijn voorgoed voorbij. Dit maakt het overigens eens te meer gewenst dat de discussie over deze problematiek gaande blijft. Het zij nogmaals geconstateerd: er is zoveel gelijkheid van inzicht over de problemen die moeten worden opgelost en de richting waarin die oplossingen moeten worden gezocht, dat daarmee ook de grondslag voor een vruchtbare discussie aanwezig is.

De richting waarin wij moeten gaan wordt steeds duidelijker. Het is nu een vraag of er bereidheid is op pad te gaan: de laan in, die elk kent.

H.J.L. Vonhoff

Reacties op dit rapport kunnen worden gericht aan:

de Commissie hoofdstructuur rijksdienst
p/a ministerie van Binnenlandse Zaken
postbus 20011
2500 EA Den Haag

of aan individuele leden van de commissie.

Voorwoord 3

Samenvatting 13

1 Inleiding 21

- 1.1 Voorgeschiedenis 21
- 1.1.1 De commissie-Van Veen 21
- 1.1.2 De WRR over de organisatie van het openbaar bestuur 22
- 1.1.3 De MITACO 23

1.2 Instelling, opdracht, samanstelling 24

1.3 Probleemaanduiding, afbakening van het onderwerp en benaderingswijze 25

- 1.3.1 Globale probleemschets 25
- 1.3.2 Onderscheiden probleemgebieden 25
- 1.3.3 Grenzen aan het functioneren van de rijksdienst 26
- 1.3.4 Systeembenadering 27

1.4 Werkwijze 28

1.5 Opzet van het rapport 29

2 Onderzoekresultaten 31

2.1 Inleiding 31

2.2 Algemeen beeld van de rijksdienst 31

- 2.2.1 Regeren in een dubbelrol 31
- 2.2.2 De departementen onder druk 36

2.3 Extern functioneren van de rijksdienst 41

- 2.3.1 Signalering en selectie 41
- 2.3.2 Adviesorganen 45
- 2.3.3 Decentralisatie 50
 - a Territoriale decentralisatie 50
 - b Zelfstandige bestuursorganen 54
 - c Privaatrechtelijke decentralisatie 56

2.4 Intern functioneren van de rijksdienst 58

2.4.1	De politieke en ambtelijke top	58
2.4.2	Interdepartementale coördinatie	63
2.4.3	Wetgeving, planning en financiering	66
	a Algemeen	66
	b Ruimtelijk beleid	69
	c Economisch beleid	71
	d Sociale zekerheid	73
	e Welzijnsbeleid	75
2.4.4	Reorganiserend vermogen	78
2.5	Besluit	81
3	Analyse: twee werelden – een wereld van verschil	83
3.1	Het probleem van de rijksdienst	83
3.1.1	Behoeftte aan een samenhangende analyse	83
3.1.2	Twee werelden en hun koppeling	83
3.1.3	Een aangescherpt beeld	85
3.2	De wereld van de sectoren	85
3.2.1	De werkvloer van de rijksdienst	85
3.2.2	Werken en samenwerken	86
3.2.3	Relaties met maatschappelijke organisaties	87
3.2.4	Beleidsvorming	89
3.2.5	Samenvatting	91
3.3	De wereld van de integratie	91
3.3.1	Een zwak netwerk	91
3.3.2	De ministerraad	92
3.3.3	De minister-president	95
3.3.4	Het regeringsprogramma als integratiekader	96
3.3.5	De onderraden	97
3.3.6	Coördinerende bewindspersonen	98
3.3.7	Externe advisering	100
3.3.8	Samenvatting	101
3.4	De koppeling: de toppen van de veertien ministeries	101
3.4.1	Politiek-ambtelijke relaties	101
3.4.2	Rollen en taakverdeling	101
3.4.3	Overleg	103
3.4.4.	Beleidsontwikkeling	104

3.4.5	Werkbelasting	105
3.4.6	Samenvatting	106
3.5	Hoe nu verder?	106
4	Rijksdienst en omgeving	109
4.1	Inleiding	109
4.2	Maatschappelijk veld	109
4.2.1	Situatieschets	109
4.2.2	Knelpunten	110
4.2.3	Richtingen voor aanbevelingen	112
	a Signalering	112
	b Selectie	114
	c Kanalisering	115
	d Factor tijd	115
4.3	Adviesorganen	115
4.3.1	Situatieschets	115
4.3.2	Knelpunten	116
4.3.3	Richtingen voor aanbevelingen	118
	a Integrerende adviesorganen	118
	b Departementaal beleid	119
	c Algemeen beleid	119
4.4	Parlement	120
4.4.1	Situatieschets	120
4.4.2	Knelpunten	122
4.4.3	Richtingen voor aanbevelingen	126
	a Samenhang en gerichtheid op de langere termijn	126
	b Steun en legitimatie	126
	c Afweging en prioriteitstelling	127
	d Werkafspraken tussen parlement en regering	127
4.5	Decentralisatie	128
4.5.1	Situatieschets	128
4.5.2	Knelpunten	129
4.5.3	Richtingen voor aanbevelingen	130
	a Algemeen	130
	b Voorwaarden	132

	c Functionele decentralisatie	133
	d Inventarisatie van mogelijkheden	134
5	Organisatie van de rijksdienst	135
5.1	Inleiding	135
5.2	Organisatie van het kabinet	135
5.2.1	Situatieschets	135
5.2.2	Knelpunten	136
5.2.3	Richtingen voor aanbevelingen	137
	a Omvang van het kabinet	137
	b Hiërarchie in de ministerraad	140
	c De minister-president	140
	d De vice-minister-president	141
	e De minister van Financiën	141
	f Kader voor beleid	142
	g Procedure-afspraken	144
	h Ondersteuning	145
5.3	Interdepartementale coördinatie	145
5.3.1	Situatieschets	145
5.3.2	Knelpunten	146
5.3.3	Richtingen voor aanbevelingen	148
	a De onderraden	148
	b De vijf hoofdbeleidsgebieden	150
	c Integrerende en coördinerende bewindspersonen	153
	d Ministeriële commissies	156
	e Ambtelijke commissies	156
5.4	Departementale organisatie	158
5.4.1	Situatieschets	158
5.4.2	Knelpunten	159
5.4.3	Richtingen voor aanbevelingen	160
	a Topstructuur van de departementen	161
	b Culturele elementen	163
	c Beleidsontwikkeling	164
	d Ondersteuning	167
5.5	Departementale indeling	168
5.5.1	Situatieschets	168

5.5.2	Knelpunten	169
5.5.3	Richtingen voor aanbevelingen	171
	a Herindelingsplan	171
	b Rol van de minister van Binnenlandse Zaken	171
	c Rol van het parlement	172
	d Indeling in hoofdbeleidsgebieden	172
6	Bestuursinstrumentarium	175
6.1	Inleiding	175
6.2	Wetgeving	175
6.2.1	Situatieschets	175
6.2.2	Knelpunten	176
6.2.3	Richtingen voor aanbevelingen	177
	a Juridisch-technische harmonisatie	177
	b Beleidsmatige coördinatie van wetgeving	179
	c Toepassing op verschillende beleidsterreinen	181
	d Overige onderwerpen	183
6.3	Planning	184
6.3.1	Situatieschets	184
6.3.2	Knelpunten	185
6.3.3	Richtingen voor aanbevelingen	186
	a Algemene beleidsplanning	186
	b Facetplanning	188
	c (Multi)sectorplanning	190
	d Beleidsnota's	192
6.4	Financiering	193
6.4.1	Situatieschets	193
6.4.2	Knelpunten	195
6.4.3	Richtingen voor aanbevelingen	196
	a Begrotingsprocedure	196
	b Begrotingsconstructies met het oog op interdepartementale coördinatie	197
	c Financieringsmethodieken met het oog op decentralisatie	200
	d Financiering van de sociale zekerheid	202
6.5	Personeel	203
6.5.1	Situatieschets	203

6.5.2	Knelpunten	204
6.5.3	Richtingen voor aanbevelingen	205
	a Een strategisch beleidsplan	206
	b Flexibiliteit in formaties	206
	c Kwaliteitsverbetering personeelssector	207
	d Immateriële aspecten	207
	e Mobiliteitsbevordering	207
	f Opleiding en vorming	209
	g Politiek-bestuurlijke voorwaarden	209
6.6	Organisatie	210
6.6.1	Situatieschets	210
6.6.2	Knelpunten	211
6.6.3	Richtingen voor aanbevelingen	213
	a Belangstelling en kennis vergroten	213
	b Organisatie-afdelingen versterken	213
	c Programma van activiteiten	214
	d (Re)organisatiestatoot	215
6.7	Informatievoorziening	215
6.7.1	Situatieschets	215
6.7.2	Knelpunten	218
6.7.3	Richtingen voor aanbevelingen	219
	a Gebruik van informatie	219
	b Nadere regels	219
6.8	Evaluatie	220
6.8.1	Situatieschets	220
6.8.2	Knelpunten	221
6.8.3	Richtingen voor aanbevelingen	223
	a Algemeen	223
	b Verslaglegging	223
	c Evaluatieprocedures	224
6.9	Samenhangen tussen instrumenten	225
6.9.1	Samenhang tussen wetgeving, planning en financiering	225
6.9.2	Samenhang tussen personeel, organisatie en informatievoorziening	226
6.9.3	Samenhang tussen beleidsvormende en beleidsondersteunende instrumenten	227
6.9.4	Evaluatie en andere instrumenten	228

7	Veranderingsstrategie	229
7.1	Inleiding	229
7.2	Doelstellingen	229
7.2.1	Inhoudelijke veranderingen	230
7.2.2	Karakter van een veranderingsstrategie	230
7.3	Veranderingsbereidheid	231
7.3.1	Politieke aandacht	231
7.3.2	Ambtelijke aandacht	231
7.4	Taken en verantwoordelijkheden	232
7.4.1	Bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden	232
7.4.2	Ambtelijke taken en verantwoordelijkheden	233
7.5	Veranderingsinstrumenten	233
7.5.1	Veranderingscapaciteit	233
7.5.2	Personeelsformatieprocedure	233
7.5.3	Coördinatie van organisatieveranderingen	234
7.5.4	Organisatiewet rijksdienst	234
7.6	Globale tijdsplanning	235
8	Eindadvies	237

Bijlagen 239

1 Overzicht van onderwerpen waarvoor een coördinerend bewindspersoon is aangewezen 239

2 Functie en mogelijke inhoud van een Organiseringswet rijksdienst 242

In dit rapport zijn na de inleiding te onderscheiden een beschouwing over het uitgevoerde onderzoek (hoofdstuk 2), een nadere analyse van de aan de orde zijnde problematiek (hoofdstuk 3) en de richtingen voor aanbevelingen die naar het oordeel van de commissie tot verbetering in hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst kunnen leiden (hoofdstukken 4 t/m 7).

a Onderzoekresultaten

De belangrijkste bevindingen en conclusies van de in opdracht van de commissie uitgevoerde onderzoeken staan in hoofdstuk 2 beschreven. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt is dat door het niet goed functioneren van de delen van het politiek-bestuurlijke stelsel de rijksdienst steeds zwaarder wordt belast. Ditzelfde geldt in het bijzonder voor de mensen die in de rijksdienst de voornaamste posities bekleden. Deze overbelasting heeft op zichzelf weer tot gevolg dat de organisatie van de departementen niet goed werkt en dat het vermogen ontbreekt om daarin de noodzakelijke verbeteringen aan te brengen. Dit gebrek aan bestuurskracht vermindert de kwaliteit van het bestuur en zo is de vicieuze cirkel weer gesloten.

Dit beeld kan op een groot aantal aspecten van het functioneren van de rijksdienst verder worden aangescherpt:

- steeds meer signalen over maatschappelijke problemen komen op de rijksdienst af (eisen en verlangens op deelgebieden). Keuzen welke onderwerpen wel en welke niet op de agenda komen worden onvoldoende systematisch overwogen. Als problemen eenmaal op de agenda zijn gekomen, is er onvoldoende politieke greep op het zoeken naar samenhangende oplossingen voor die problemen;
- advisering door externe adviesorganen geschiedt vooral op deelgebieden. Overheid en maatschappelijke organisaties weten redelijk wat ze aan elkaar hebben, doch dat geldt alleen voor deze deelgebieden. Zicht op het totaal ontbreekt nagenoeg geheel;
- decentralisatie van rijkstaken komt slecht op gang. Dit levert veel frustratie op en hoge bestuurlijke kosten;
- organen in de top van de rijksdienst zijn zwak georganiseerd, worden geteisterd door onduidelijkheden over bevoegdheden, zijn zwaar overbelast en missen overzicht over het totaal;
- belangrijke instrumenten als wetgeving, planning en financiering zijn slecht op elkaar afgestemd, hetgeen verbodt en gebrek aan zicht van burgers op het beleid in de hand werkt;
- organisatie- en personeelsbeleid zijn in de rijksdienst zwak ontwikkeld en niet berekend op de eisen van een dergelijke grote organisatie;
- evaluatie van resultaten van beleid wordt nagenoeg niet verricht.

Het beeld dat uit het onderzoek komt bevestigt de ernst van de problematiek die aanleiding is geweest tot het alweer instellen van een commissie, in navolging van andere instanties

die eerder op dit terrein adviezen hebben uitgebracht. Het onderzoeksgedeelte van het rapport sluit daarom af met een beschrijving van een onderzoek naar het reorganiserend vermogen van de rijksdienst, dat in belangrijke mate tekort schiet. Behalve dat de erkenning bij betrokkenen van de noodzaak van veranderingen en de politieke wil om veranderingen door te voeren ontbreken, heeft dit onderzoek duidelijk gemaakt dat de technische en bestuurlijke kennis om veranderingen voor te bereiden en te begeleiden onvoldoende aanwezig is.

b Analyse

Als uitgangspunt voor het formuleren van richtingen voor aanbevelingen geeft de commissie eerst in hoofdstuk 3 een probleemanalyse die een zo goed mogelijk inzicht geeft in de 'staat' van de rijksdienst. In de staalkaart van gesignaleerde problemen en knelpunten kan een grote lijn worden onderkend. Er tekent zich een beeld af van een rijksdienst die uit twee verschillende werelden bestaat, die slechts op een gebrekkige manier aan elkaar gekoppeld zijn.

De eerste wereld is die van het deelbeleid. Verdeeld over honderden kleinere of grotere eenheden bestrijkt de rijksdienst nagenoeg het gehele maatschappelijke veld. Op deelterreinen wordt in relatief nauwe samenwerking en overleg met maatschappelijke organisaties beleid voorbereid en uitgevoerd. Zulk beleid wordt maar zeer ten dele door de politiek richting gegeven. Kamerleden worden van deze honderden zogenaamde 'circuits' niet geacht deel uit te maken. Wel controleren zij, maar dat gebeurt slechts in de marge. Bewindspersonen sturen wel, maar zij moeten hun aandacht departementsgewijs over een groot aantal van deze deelgebieden verdelen. Bij politiek gevoelige onderwerpen is deze aandacht groot; op andere terreinen is politieke aandacht soms jarenlang geheel afwezig.

De tweede wereld is die van de ministerraad, de onderraden, coördinerende bewindspersonen en ambtelijke voorportalen. Deze wereld moet eenheid in die van het deelbeleid tot stand brengen, daarin de samenhang vergroten en tot afweging van deelbelangen komen. De tweede wereld is echter zwak, zowel organisatorisch als in zijn ondersteuning en bestuurskracht. Daarin spelen staatsrechtelijke (individuele ministeriële verantwoordelijkheid), politieke (coalitiegedrag) en organisatorische (gebrek aan overzicht en voortgangscontrole) elementen een rol.

De koppeling tussen beide werelden speelt zich af in de toppen van de veertien departementen. Daar wordt de stroom van beleidsvoorstellen die uit het apparaat komt ingedamd en omgebogen, worden prioriteiten gesteld, samenhangen aangebracht en beslissingen genomen. De uitvoering van deze taken gebeurt weinig systematisch. Bredere beleidskaders ontbreken en aan toekomstgericht beleidsonderzoek wordt weinig gedaan. De departementale organisatie is slecht toegerust om al deze activiteiten te beheersen en te besturen.

c Richtingen voor oplossingen

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden mogelijkheden voor verbeteringen geschetst, waarin wordt voortgebouwd op de resultaten van het onderzoek en de analyse van de problemen. De voorstellen van de commissie moeten worden gezien vanuit de behoefte om drie elementen in de rijksdienst te versterken: de onderlinge *samenhang* in het zicht op maatschappelijke problemen, een evenwichtige *afweging* van belangen en de *flexibiliteit* van de organisatie en de beleidsinstrumenten.

De voorstellen hebben het karakter van richtingen van aanbevelingen. In het eindadvies bestemd voor de kabinetsformateur(s) zullen deze voorstellen mede op grond van de reacties op dit rapport worden toegespitst en zullen daarin prioriteiten worden aangegeven.

De aanbevelingen zijn in vier hoofdstukken gegroepeerd: rijksdienst en omgeving (hoofdstuk 4), organisatie van de rijksdienst (hoofdstuk 5), bestuursinstrumentarium (hoofdstuk 6) en veranderingsstrategie (hoofdstuk 7).

Enkele van de voorstellen zullen hierna puntsgewijs globaal worden aangeduid.

Rijksdienst en omgeving (hoofdstuk 4)

Maatschappelijk veld:

- verbeter de participatie door maatschappelijk belangrijke, doch zwakke signalen te versterken;
- verricht regelmatig per taakveld (onafhankelijke) studie naar het participatie- en behoeftenpatroon van het betrokken maatschappelijk veld;
- vergroot het anticiperend vermogen van de rijksdienst door onder andere een belangrijker rol van de planbureaus en van de algemene en bovensectorale adviesorganen.

Adviesorganen:

- versterk adviesorganen met een algemeen of bovensectoraal karakter;
- ontwikkel een algemeen en departementaal beleid voor adviesorganen ten behoeve van verbeteringen in structuur en functioneren van het stelsel;
- beperk het aantal adviesorganen dat over één aspect geraadpleegd moet worden.

Parlement:

- pas de werkwijze van het parlement aan ter versterking van de aandacht voor samenhang en afweging, ten koste van aandacht voor details en deelbeslissingen;
- laat het parlement zijn eigen functioneren regelmatig onderzoeken, ook met behulp van externe deskundigen;
- maak duidelijke werkafspraken tussen parlement en regering.

Decentralisatie:

- ontlast de departementale organisatie door verregaande decentralisatie naar provincies en gemeenten en, voor taken die hiervoor niet geschikt zijn, door vormen van functionele decentralisatie;

- 16 | – onderzoek met name ook de mogelijkheden voor afstoting van allerlei routinematige handelingen naar zogenaamde 'ondernemingsachtige structuren';
– maak een systematische inventarisatie van rijkstaken welke zich voor enige vorm van decentralisatie lenen.

Organisatie van de rijksdienst (hoofdstuk 5)

Organisatie van het kabinet:

- versterk de ministerraad als besluitvormingsorgaan voor de rijksdienst als geheel, vooral door verbetering van de afweging;
- verklein de omvang van het kabinet, om te beginnen door afschaffing van de ministers zonder portefeuille;
- versterk de betekenis van het regeerakkoord en het regeringsprogramma door op basis hiervan drie maanden na het aantreden van een nieuw kabinet een concreet actieprogramma op te stellen;
- verdeel het beleidsterrein van de rijksdienst in vijf hoofdbeleidsgebieden en stel hiervoor vijf zogenaamde integrerende ministers aan ter versterking van de samenhang in de desbetreffende gebieden.

Interdepartementale coördinatie:

- beperk het aantal onderraden, overeenkomstig de vijf hoofdbeleidsgebieden, tot de volgende vijf:
 - . een raad voor bestuurlijke zaken, met de minister van Binnenlandse Zaken als integrerend minister,
 - . een raad voor sociaal-economische zaken, met de minister van Economische Zaken als integrerend minister,
 - . een raad voor ruimtelijke zaken, met de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als integrerend minister,
 - . een raad voor sociaal-culturele zaken, met de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijke Werk als integrerend minister,
 - . een raad voor internationale zaken, met de minister van Buitenlandse Zaken als integrerend minister;
- maak de minister-president voorzitter van alle onderraden, terwijl de desbetreffende integrerende minister het secretariaat verzorgt en als plaatsvervangend voorzitter optreedt;
- verminder het aantal coördinerende bewindspersonen drastisch door alle coördinatie-taken in één hoofdbeleidsgebied in principe aan de desbetreffende integrerende minister op te dragen en de uiterste terughoudendheid te betrachten met het daarnaast aanwijzen van andere coördinerende bewindspersonen;
- saneer het stelsel van ambtelijke interdepartementale commissies door ze per hoofd-beleidsgebied te bundelen in één ambtelijk voorportaal van de desbetreffende onderraad en een beperkt aantal subcommissies hiervan;

- vergroot de politieke sturing van het ambtelijk coördinatieproces en bevorder dat coördinatie in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvindt.

Departementale organisatie:

- vorm de functie van staatssecretaris om tot die van onderminister, met een algemeen ondersteunende rol voor de minister (onder andere als vervanger van de minister in de ministerraad en daarbuiten);
- versterk het teamelement in de departementale toppen door instelling van een (kleine) directieraad, met vooral als taak de bevordering van integratie en samenhang;
- verbeter de departementale beleidsontwikkeling onder andere door de opstelling van beleidskaders, het regelmatig controleren en evalueren van bestaand beleid en een heldere structurering van de verschillende overlegvormen;
- versterk de ondersteuning van de departementale toppen, onder andere door rechtstreekse verbindingen met een centrale afdeling wetgeving, de 'interne driehoek' en stafafdelingen voor beleidscoördinatie en -evaluatie.

Departementale indeling:

- belast de minister van Binnenlandse Zaken met de taak tot opstelling van een herindelingsplan dat in de komende kabinetsperiode ter goedkeuring aan het parlement wordt voorgelegd;
- bevorder een intensieve bemoeienis van het parlement met de voortgang van opstelling en uitvoering van dit herindelingsplan;
- speel bij de herschikking van departementale taken in op de onderscheiden vijf hoofdbeleidsgebieden, door het aantal departementen dat per hoofdbeleidsgebied werkzaam is zo gering mogelijk te maken.

Bestuursinstrumentarium (hoofdstuk 6)

Wetgeving:

- stel een raad voor algemene wetgevingsvraagstukken in voor het ontwerpen van algemene bepalingen van wetgeving en modellen van wetsbepalingen en voor het verrichten en bevorderen van onderzoek;
- stel bij ieder ambtelijk voorportaal een vaste subcommissie voor de wetgeving in, met als taak de beleidsmatige coördinatie van de wetgeving op het desbetreffende hoofdbeleidsgebied;
- ontwikkel een voortschrijdende wetgevingsprogrammering en versterk zowel de inter- als de intradepartementale wetgevingsorganisatie.

Planning:

- introduceer een onder verantwoordelijkheid van de minister-president op te stellen jaarlijkse algemene toelichting op de rijksbegroting, die dient als een algemeen kader voor beleid en bestaat uit een drietal elementen:

- 18 | . een algemeen beleidsplan, met een beschrijving van de hoofdlijnen van het beleid en de samenhangen tussen de verschillende beleidssectoren.
- . een coördinatieparagraaf, waarin de vijf integrerende ministers verslag doen van hun coördinatie-activiteiten per hoofdbeleidsgebied,
 - . een (bijgesteld) actieprogramma, dat een concrete uitwerking van het regeringsprogramma omvat;
 - bouw de facetplanning per hoofdbeleidsgebied uit en bevorder de rol en een mogelijke onderlinge samenwerking van de planbureaus;
 - verhelder de besluitvormingsstructuur rond beleidsnota's.

Financiering:

- breng een koppeling aan tussen de (meerjarige) begrotingsprocedure en de macro-economische planning;
- doe bij de aanwijzing van een coördinerend bewindspersoon tevens een beredeneerde keuze van de bij de desbetreffende taak best passende begrotingsconstructie;
- verplicht de rijksoverheid tot een gemotiveerde keuze uit algemene financieringsmethodieken bij decentralisatie van rijkstaken, waarbij centralistische methodieken als projectfinanciering zoveel mogelijk moeten worden teruggedrongen;
- maak de financiering van de sociale zekerheid jaarlijks zichtbaar in een 'sociale miljoenennota' geïntegreerd in de Miljoenennota, waarbij Sociale Zaken en Financiën van dezelfde macro-economische verwachtingen moeten uitgaan.

Personeel:

- ontwikkel, in samenhang met het organisatiebeleid, een strategisch beleidsplan ter verbetering van het reorganiserend vermogen in de rijksdienst, met als belangrijk element een grotere flexibiliteit in de formatieprocedures;
- bevorder daarnaast de mobiliteit van het personeel binnen en tussen de departementen, onder meer door de vorming van een afzonderlijke centrale personeelsdienst ('civil service') voor hogere ambtenaren;
- breng een accentverschuiving aan in het personeelsbeleid van arbeidsvoorwaarden naar opleiding, vorming en andere immateriële componenten.

Organisatie:

- vergroot de politieke aandacht voor organisatievraagstukken, onder andere door organisatieparagrafen in de memories van toelichting bij wetsontwerpen en de begrotingshoofdstukken en door een mogelijke Organisatiewet rijksdienst;
- versterk de departementale organisatie-afdelingen in kwalitatieve en kwantitatieve zin.

Informatie:

- verbeter de coördinatie van de informatievoorziening zowel binnen als tussen de departementen.

Evaluatie:

– bevorder een gestructureerde beleidsevaluatie door opname van evaluatieartikelen in wetgeving en door toepassing van zogenaamde 'horizonwetgeving'.

Veranderingsstrategie (hoofdstuk 7)

– Ontwerp een samenhangende strategie om het geheel van voorstellen tot aanpassing en verbetering van hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst in de komende kabinetsperiode als een gestuurd proces op gang te krijgen en vaart te laten houden. Elementen die in zo'n strategie moeten worden opgenomen zijn:

- . doelstellingen en karakter van de strategie;
- . de wijze waarop veranderingsbereidheid en ondersteuning verkregen kan worden,
- . bestuurlijke en ambtelijke taken en verantwoordelijkheden,
- . instrumenten voor voorbereiding en invoering,
- . een globale tijdsplanning.

d Besluit

Hoofdstuk 8 van het rapport bevat tenslotte een beschouwing over de wijze waarop het eindadvies van de commissie tot stand zal komen. Bij het rapport is ook een tweetal bijlagen gevoegd, namelijk een overzicht van alle huidige coördinerende bewindspersonen (69!) en een beschouwing over een mogelijke Organisatiewet rijksdienst.

1.1 Voorgeschiedenis

Het vraagstuk waarover de Commissie hoofdstructuur rijksdienst moet adviseren, namelijk de organisatie van de rijksdienst, is niet nieuw. Er zijn al eerder adviezen over uitgebracht. Het gaat om de volgende rapporten:

- 'Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971', rapport van de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (commissie-Van Veen), 1971;
- 'De organisatie van het openbaar bestuur', rapport nr. 6 van de (toen nog voorlopige) Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR), 1975;
- het rapport van de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (MITACO). Tweede Kamer, zitting 1977, 14649, nrs. 1–2.

Voordat de commissie haar eigen benadering van het vraagstuk toelicht, vat zij de voorgaande adviezen nog eens kort samen.

1.1.1 De commissie-Van Veen

De commissie-Van Veen kreeg als opdracht, ter voorbereiding van een volgende kabinetsformatie een studie te maken van mogelijke verbeteringen in de interdepartementale taakverdeling en de coördinatie tussen de departementen. Haar advies had in grote lijnen betrekking op het volgende.

a De interdepartementale taakverdeling

De commissie-Van Veen verwacht weinig heil van een algehele reorganisatie van de interdepartementale taakverdeling. Het ontbreken van ondubbelzinnige criteria maakt het onmogelijk een blauwdruk voor een ideale organisatie te maken. De commissie ziet meer in het op korte termijn herverkavelen van taken tussen departementen op die gebieden, waar duidelijke knelpunten aanwezig zijn. Een opsomming van bestaande knelpunten wordt in het advies gegeven.

b De opzet van de interdepartementale coördinatie

De commissie-Van Veen verwacht van een juiste organisatie van de coördinatie meer duurzame resultaten dan van een ingrijpende herindeling van taken over de departementen. Zij presenteert een algemeen coördinatiemodel en werkt dit uit voor een aantal belangrijke beleidsgebieden. Dit houdt onder meer in het aanwijzen van coördinerende bewindspersonen, het meer gebruik maken van ministeriële onderraden en het instellen (voor zover nog niet aanwezig) en beter gebruiken van interdepartementale ambtelijke 'voorportalen' van de onderraden.

De commissie doet voorstellen aangaande een betere werkwijze van de ministerraad en het secretariaat ervan. Verder stelt zij voor in te stellen een bureau ter bestudering van interdepartementale taakverdeling en coördinatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De volgende voorstellen van de commissie liggen in de lijn van het kort tevoren verschenen rapport van Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur

22 | (commissie-De Wolff; Tweede Kamer 10914, zitting 1970–1971):

- een Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid bij het ministerie van Algemene Zaken;
- studiediensten bij de ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Buitenlandse Zaken.

c De organisatie van de politieke en ambtelijke top van de departementen

De steeds zwaarder wordende taak van de minister kan volgens de commissie-Van Veen verlicht worden door een betere werkwijze van de ministerraad en zijn onderraden, door een goede taakverdeling met één of meer staatssecretarissen en door een betere organisatie van de ambtelijke top. De commissie denkt bij dit laatste in het bijzonder aan versterking van de positie van de hoogste ambtelijke adviseur, de secretaris-generaal, bijvoorbeeld door aan hem een bureau toe te voegen of door plaatsvervangende secretarissen-generaal aan te stellen.

1.1.2 De WRR over de organisatie van het openbaar bestuur

De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid bracht zijn nota over de organisatie van het openbaar bestuur uit omdat de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland zijns inziens verschillende knelpunten vertoont die een planning op lange termijn en een gecoördineerde beleidsvorming in de weg staan. In het rapport behandelt de raad de volgende drie problemen.

a Het beleidsvormingsproces

De WRR stelt vast dat er de laatste jaren een wildgroei heeft plaatsgevonden van beleidsvoorbereidende organen. Deze wildgroei heeft geleid tot doublures en overlappingen. Verder is het onduidelijk welke criteria de keuze tussen interne (ambtelijke) en externe (niet-ambtelijke) organen bepalen. Tenslotte constateert de raad dat er vaak geen goed samenspel is tussen beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling en dat beleidsevaluatie (terugkoppeling) veel te weinig plaatsvindt. De raad doet de aanbeveling een studie te laten verrichten naar beleidsvoorbereidende organen en vraagt meer aandacht voor het werk van de COBA in verband met beleidsevaluatie.

b De interdepartementale taakverdeling en coördinatie

De WRR merkt op dat slechts een deel van de voorstellen van de commissie-Van Veen is gerealiseerd. Hij wijst op nog altijd aanwezige knelpunten in de taakverdeling tussen departementen, op onduidelijke criteria bij het vaststellen van beleidsterreinen waarop gecoördineerd moet worden en op de gebrekkige coördinatie van het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheden. Hij doet het voorstel hierover nader advies te laten uitbrengen door een commissie ad hoc onder voorzitterschap van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en verder bestaande uit enige interne en externe deskundigen.

c De verhoudingen tussen de overheden

De WRR constateert dat de lagere overheden steeds meer invloed verliezen door een achterblijven van de bestuurlijke schaalvergroting bij de maatschappelijke schaalvergroting en door toenemende centralisatie van de middelenverwerving en van taken en bevoegdheden. De raad neemt verschillende modellen voor een nieuwe bestuurlijke indeling in beschouwing en beveelt uiteindelijk een vergroting van het aantal en een uitbreiding van het takenpakket van de provincies aan. Tevens bepleit hij het nemen van diverse maatregelen om het beleid ten aanzien van de lagere overheden beter te coördineren.

1.1.3 De MITACO

Naar aanleiding van het in het voorgaande behandelde WRR-rapport besloot de ministerraad op 28 oktober 1975 ter voorbereiding van de kabinetsformatie 1977 in te stellen de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie, afgekort MITACO. Deze commissie had zich tot taak gesteld knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie te inventariseren en de voor- en nadelen aan te geven van mogelijke wijzigingen. Door de kabinetscrisis zijn deze studies niet afgerond en van een regeringsstandpunt voorzien. Daardoor werd uiteindelijk alleen dat gedeelte van het rapport gepubliceerd dat oorspronkelijk als inleiding was gedacht. De 42 knelpunten, waarvan de behandeling niet kon worden afgerond, staan vermeld in een bijlage bij het rapport. De MITACO beveelt aan dat deze knelpunten tijdens de komende kabinetsperiode worden afgehandeld.

Hoewel de MITACO erkent dat vele andere factoren van invloed zijn op de doeltreffendheid van het openbaar bestuur, beperkt zij zich tot de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Zij neemt in het gepubliceerde gedeelte de volgende drie thema's in beschouwing.

a De interdepartementale coördinatie

De MITACO gaat in op de positie van de coördinerende bewindspersoon. Hierover dient meer duidelijkheid te komen, opdat de buitenwacht beter weet hoe de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ligt. Verder is de commissie van oordeel dat de werkwijze van de onderraden en van ministeriële commissies voor verbetering vatbaar is. Sommige onderraden zouden frequenter kunnen vergaderen. Voor geen enkele onderraad is een taakbeschrijving vastgesteld. Een eerste aanzet hiertoe wordt gegeven in een bijlage.

b De interdepartementale taakverdeling

De MITACO neemt een zestal brede beleidsgebieden in beschouwing waar de bestaande indeling wringt, namelijk:

- welzijnsbeleid;
- beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking door de EEG;

- 24
- beleid inzake milieuhygiëne en ruimtelijke ordening;
 - wetenschapsbeleid;
 - energiebeleid;
 - emancipatiebeleid.

c Het aantal bewindspersonen en mogelijkheden om hun taak te verlichten

Het aantal bewindspersonen dient beperkt te blijven. Dat vergemakkelijkt het overleg en de coördinatie. De MITACO gaat nader in op plaats en functie van de minister zonder portefeuille en de staatssecretaris. De taak van de minister zou verlicht kunnen worden door het aanstellen van:

- een regeringscommissaris voor een taak van technisch-bestuurlijke aard en van beperkte duur;
- politieke assistenten. De commissie benadert dit onderwerp genuanceerd. Zij verklaart zich tegen de benoeming in ambtelijke dienst van tijdelijke politieke adviseurs.

1.2 Instelling, opdracht, samenstelling

Op 12 juli 1978 heeft de ministerraad naar aanleiding van het MITACO-rapport besloten dat de minister van Binnenlandse Zaken een externe commissie zou instellen, die voor de verkiezingen van 1981 een advies zou moeten uitbrengen over mogelijke verbeteringen in de hoofdstructuur van de rijkdienst. De Commissie hoofdstructuur rijkdienst is ingesteld bij beschikking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nr. OA 79–581/2457 van 30 mei 1979 en door de staatssecretaris geïnstalleerd op 27 juni 1979.

De commissie heeft de opdracht gekregen tijdig voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1981 advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over hoofdstructuur van de rijkdienst en zijn feitelijke functioneren.

Daarbij dient zij aandacht te besteden aan voor- en nadelen van eventuele wijzigingen in:

- het aantal departementen van algemeen bestuur en/of hun onderlinge taakverdeling;
- het aantal en de inhoud van de portefeuilles van ministers en staatssecretarissen;
- de wijze van interdepartementale coördinatie tussen ministers en ambtenaren.

Zij moet daarbij – zo nodig – rekening houden met mogelijkheden voor wijzigingen in de omvang van rijkstaken, bijvoorbeeld door functionele of territoriale decentralisatie, en met mogelijkheden van coördinatie van wetgeving voor zover die verband houden met het onderwerp van het advies.

De samenstelling van de commissie is bij het uitbrengen van dit rapport als volgt.

Leden van de commissie zijn: H.J.L. Vonhoff, commissaris der Koningin in de provincie Groningen, voorzitter;

prof. mr. P. de Haan, hoogleraar in het onroerend-goedrecht en de systeemontwikkeling van de administratieve wetgeving aan de Technische hogeschool te Delft en in het grondgebruikrecht aan de Vrije universiteit te Amsterdam; dr. Ph. A. Idenburg, voorzitter van de

Harmonisatieraad welzijnsbeleid; en prof.dr.J. Kooiman, hoogleraar bestuurskunde aan de Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde te Delft.

Adviserende leden zijn: dr.J.W. van der Dussen, hoofddirecteur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds; F.G. Kordes, directeur Overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken; en mr.H.D. Tjeenk Willink, raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken.

Permanent adviseur is dr.A.J.G.M. Bekke, senior-organisatie-adviseur bij Twijnstra Gudde NV management consultants te Deventer. De heer prof.dr.ir.W.J. Beek, voorzitter van de directie van Unilever research Vlaardingen/Duiven te Vlaardingen, die eveneens als permanent adviseur aan de commissie was verbonden, heeft wegens toenemend drukke werkzaamheden in de loop van 1980 moeten afzien van verdere deelneming aan de activiteiten van de commissie.

Het secretariaat van de commissie bestaat uit:

drs.A.B. van der Scheer, secretaris; mevrouw.A. van Bergen, adjunct-secretaris; drs.J.M. Linthorst; drs.A.W.M. Brugman; en drs.G.L. Gülcher (allen werkzaam bij de directie Overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken). De commissie is de heren drs.R. de Rooi en mr.A. Tchernoff (beiden eveneens werkzaam bij de genoemde directie) erkentelijk voor hun bijdragen aan haar werkzaamheden.

1.3 Probleemaanduiding, afbakening van het onderwerp en benaderingswijze

1.3.1 Globale probleemschets

De grondtrekken van de organisatie van de rijksdienst dateren van ruim 130 jaar geleden. Sterk bureaucratische kenmerken vallen daarbij op, zoals een grote nadruk op de formele spelregels, een hiërarchische gezagsstructuur en een departementale indeling die leidt tot coördinatieproblemen. Het ambtelijke streven naar behoud van de bestaande toestand en het heersende stelsel van coalitiekabinetten belemmeren ingrijpende veranderingen.

De maatschappij is intussen wezenlijk veranderd en verandert nog steeds. De maatschappelijke problemen worden onoverzichtelijker en de snelheid van veranderingen neemt toe. Hierdoor neemt de omvang van de door de rijksdienst te vervullen taken toe, terwijl hun karakter verandert. Er is een groeiende behoefte aan centrale sturing van maatschappelijke ontwikkelingen, maar het sturend vermogen van de rijksdienst neemt af.

De commissie richt zich op factoren die ertoe bijdragen dat het sturend vermogen van de rijksdienst past bij de maatschappelijke sturingsbehoefte. Het gaat haar daarbij om zowel de aard van de hiertoe nodige aanpassingen in de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst als de wijze waarop deze aanpassingen kunnen worden verwezenlijkt.

1.3.2 Onderscheiden probleemgebieden

De commissie onderscheidt de volgende, onderling samenhangende categorieën van

problemen in de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren:

a De rol van de centrale overheid

De groei van de overheidstaken en het veranderend karakter daarvan leiden tot vragen over de door de overheid te kiezen opstelling ten opzichte van deze en mogelijke andere door haar te vervullen taken en de wijze waarop aan deze taken vorm gegeven moet worden.

b De relatie tussen de rijksdienst en de maatschappelijke organisaties in zijn omgeving

Ook indien de rol van de centrale overheid globaal vastligt, doen zich problemen voor ten gevolge van de toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen de rijksdienst en zijn omgeving. Vragen hierbij betreffen de invloed van – ook onderling steeds meer verstrengelde – maatschappelijke organisaties op het overheidsbeleid, onder meer via het groeiende radenstelsel, en de gevoeligheid van de rijksdienst voor prikkels uit de omgeving en zich daar voordoende ontwikkelingen. Hiermee hangen samen vragen betreffende de verhouding van de rijksdienst tot lagere overheden en zelfstandige bestuursorganen.

c De organisatie van de rijksdienst

Wanneer de rijksdienst op zichzelf wordt beschouwd vallen problemen op, die betrekking hebben op de structuur en het functioneren van dit geheel. Het gaat hier om vragen over de departementale indeling, het aantal departementen en de grensafbakening daartussen, over de inhoud, de aard en het aantal portefeuilles, en over de gevolgen daarvan voor structuur en functioneren van de interdepartementale en departementale coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau.

d Het bestuurlijke instrumentarium van de rijksdienst

De rijksdienst heeft problemen bij het gebruik maken en met elkaar in verband brengen van instrumenten die nodig zijn voor de uitoefening van zijn taken, zoals: wetgeving, planning, financiering, personeel, organisatie, informatievoorziening en methoden van evaluatie.

e De voor aanpassingen van de rijksdienst noodzakelijke veranderingsorganisatie

Er zijn problemen bij het verkrijgen en behouden van de aandacht noodzakelijk voor het op gang brengen en doorvoeren van veranderingen. Deze aandacht is nodig om verbeteringen te kunnen bewerkstelligen in de hiervoor genoemde probleemcategorieën.

1.3.3 Grenzen aan het functioneren van de rijksdienst

Het werkterrein van de commissie is uitdrukkelijk beperkt tot de rijksdienst zelf. Aan het functioneren van de rijksdienst stellen echter allerlei factoren, die buiten het directe werkterrein van de commissie liggen, grenzen die als gegeven moeten worden beschouwd of die, indien al beïnvloedbaar, alleen te veranderen zijn door anderen dan de rijksdienst zelf. Een goed inzicht in de invloed van deze factoren is noodzakelijk om het functioneren van de rijksdienst in het juiste perspectief te bezien. De commissie maakt een onderscheid

tussen algemeen maatschappelijke factoren, politiek-bestuurlijke factoren en beperkingen binnen de rijksdienst zelf. Het karakter van deze factoren loopt sterk uiteen.

Tot de algemeen maatschappelijke factoren rekent de commissie internationale, economische, ruimtelijke, technische en sociaal-economische omstandigheden. Deze factoren, die nauwelijks of in het geheel niet veranderbaar zijn, beperken in belangrijke mate de rol van de overheid.

Van groot belang voor het functioneren van de rijksdienst zijn ook medespelers in de politiek-bestuurlijke omgeving van de rijksdienst, zoals individuele burgers, maatschappelijke groeperingen, lagere bestuurslichamen, politieke partijen en het parlement. Zij allen oefenen aandrang uit op de rijksdienst, zij het in verschillende mate en richting. Ook staats- en bestuursrechtelijke begrenzingen doen zich gevoelen.

Er zijn tenslotte beperkingen binnen de rijksdienst zelf, die kunnen worden beschouwd als afgeleiden van de hiervoor genoemde factoren. Als zodanig kunnen zij evenmin tot het directe werkterrein van de commissie gerekend worden. De commissie denkt daarbij aan factoren als de wisseling of voortzetting van de politieke kleur van de politieke top van departementen, kenmerken van grote organisaties als zodanig en de toenemende schaarste van financiële middelen.

1.3.4 Systeembenadering

Om te kunnen uitstijgen boven de genoemde afzonderlijke categorieën van problemen beziet de commissie de rijksdienst als een systeem waarin zich een aantal processen afspeelt. Daartoe maakt zij gebruik van een eenvoudig analysemodel. Dit model beschouwt de rijksdienst in beginsel als één samengesteld geheel van organisatiedelen (zowel politiek als ambtelijk), die onderling en met de omgeving waarbinnen zij functioneren in wisselwerking staan. Deze wisselwerking is er in twee opzichten. Aan de ene kant is er de 'invoer': vanuit de maatschappij, maar ook uit de rijksdienst zelf, wordt een veelheid van eisen en signalen op onderdelen van de rijksdienst afgevuurd. Aan de andere kant staat de 'uitvoer': alle maatregelen waarmee de rijksdienst de maatschappij confronteert.

De gang van zaken binnen de rijksdienst zelf noemt de commissie 'doorvoer'. In dit opzicht kan men de rijksdienst zien als een 'productie-organisatie', waarin eisen en verlangens in beleid worden omgezet teneinde de gevraagde producten te kunnen leveren. De effecten van maatregelen komen te zijner tijd weer als signalen aan de invoerkant terug: 'terugkoppeling'.

Bij zowel de invoer als de uitvoer, als ook bij de doorvoer en de terugkoppeling constateert de commissie een aantal wezenlijke tekortkomingen. Zo worden niet alle signalen verwerkt: een deel gaat binnen de rijksdienst verloren of wordt na afweging genegeerd omdat andere

28 | signalen voorrang krijgen. Niet alle maatregelen hebben het beoogde effect: sommige hebben geen effect, andere hebben neveneffecten of werken averechts.

Gezien de algemene probleemstelling, die betrekking heeft op het sturend vermogen van de rijksdienst, gaat het in de gekozen proces-benaderingen niet zozeer om de processen zelf, als wel om de besturing van die processen.

1.4 Werkwijze

De commissie heeft willen voorkomen dat de buitenwereld pas achteraf – na het uitbrengen van haar eindadvies – voor het eerst kennis zou kunnen nemen van de resultaten van haar werk, in de vorm van definitieve conclusies en aanbevelingen. Zij heeft dan ook een werkwijze gekozen, met behulp waarvan zij de openbare meningsvorming over de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst al tijdens haar werkzaamheden zou kunnen bevorderen. Het belangrijkste element van deze werkwijze is de publikatie van tussentijdse rapporten.

Zo spoedig mogelijk na haar instelling heeft de commissie een eerste rapport uitgebracht, als eerste bijdrage aan de discussie.¹ In dit rapport schetst zij haar algemene zienswijze op de problematiek en geeft zij aan, op welke wijze zij verder aan haar taak wil werken.

De commissie heeft een groot aantal reacties op rapport nummer 1 ontvangen. Deze reacties hadden de vorm van brieven, persoonlijke reacties aan individuele leden, commentaren in de algemene pers en de vakpers, een aan het rapport gewijde bijeenkomst van de Overleggroep bestuurskundig onderzoek van de Vereniging voor bestuurskunde, en opmerkingen gemaakt tijdens gesprekken die een delegatie uit de commissie heeft gevoerd met de voorzitter van de Tweede Kamer en de secretarissen-generaal.

De reacties zijn voor de commissie een belangrijke inspiratiebron geweest bij de totstandkoming van haar tweede rapport.² Dit rapport bevat, behalve een antwoord op de ontvangen reacties, een nadere uitwerking van de in rapport nummer 1 beschreven benaderingswijze, een bespreking van de grenzen van de opdracht van de commissie en een beschrijving van de aanpak en de stand van zaken van het werkprogramma.

Een belangrijk onderdeel van het werkprogramma bestaat uit de onderzoeken en studies die de commissie in de eerste helft van dit jaar heeft laten verrichten en waarover omstreeks de

¹ Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

² Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

jaarwisseling zal worden gerapporteerd in de vorm van afzonderlijk te publiceren achtergrondstudies.

Behalve van deze achtergrondstudies, waarvan de onderzoekresultaten in hoofdstuk 2 worden samengevat, heeft de commissie ook gebruik gemaakt van enkele studies waarover niet afzonderlijk zal worden gerapporteerd.

Zo heeft, voor alle onderzoeken zoveel mogelijk gebundeld, veldwerk plaatsgevonden bij een viertal departementale directies en hun maatschappelijke omgeving. Dit veldwerk is verricht door Twijnstra Gudde NV met behulp van de door de verschillende onderzoekers opgestelde vragenlijsten.

Tevens hebben de onderzoekers gebruik kunnen maken van een speciaal voor de commissie gemaakte secundaire analyse van het onderzoek-materiaal over een aantal overheidsmaatregelen dat prof.dr.J. van Putten en anderen van de Vrije universiteit verzameld hebben voor het onderzoek 'Haagse Machten'. De heer N. Boerma van dit onderzoeksteam heeft deze nadere analyse verricht.

Verder kon gebruik worden gemaakt van een stageverslag van mevrouw A.H. Sebus, doctoraal-studente bestuurskunde aan de rijksuniversiteit te Leiden, over relaties tussen enkele departementen en commissies van de Tweede Kamer.

Tenslotte hebben leden van de commissie gesprekken gevoerd met een zestigtal personen die het functioneren van de politieke en ambtelijke top van de rijksdienst van nabij kennen. Dit betreft alle ministers van het huidige kabinet, een aantal staatssecretarissen, alle secretarissen-generaal en een aantal directeuren-generaal, oud-bewindspersonen en oud-ambtenaren.

Over een inventarisatie die de commissie heeft laten maken van alle onderwerpen waarvoor een coördinerend bewindspersoon is aangewezen (zie bijlage 1) zal worden gerapporteerd in de achtergrond-studie over de politieke en ambtelijke top.

1.5 Opzet van het rapport

Het derde rapport van de commissie valt in drie delen uiteen. Het eerste deel bestaat uit een samenvatting in hoofdstuk 2 van de achtergrondstudies, die in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd. Bij deze korte samenvatting wordt tevens aangegeven in hoeverre de resultaten van deze studies de vooronderstellingen van de commissie, zoals deze in het eerste rapport naar voren kwamen, bevestigen.

In het tweede deel van het rapport, bestaande uit hoofdstuk 3, ontwikkelt de commissie een visie op de problematiek van de rijksdienst. Daartoe onderscheidt zij twee werelden waaruit

30 | de rijksdienst is opgebouwd en de koppeling daartussen. Door in haar probleemanalyse deze voorstelling van de twee werelden en hun koppeling centraal te stellen, geeft de commissie de hoofdrichting van haar conclusies en aanbevelingen aan.

In het derde deel van het rapport, bestaande uit de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 geeft de commissie richtingen voor aanbevelingen aan. Hoofdstuk 4 omvat aanbevelingen over de relatie van de rijksdienst met zijn omgeving. De aanbevelingen in hoofdstuk 5 hebben betrekking op de organisatie van de rijksdienst. In hoofdstuk 6 komt het bestuursinstrumentarium dat de rijksdienst ter beschikking staat aan de orde. In hoofdstuk 7 geeft de commissie haar visie op een te ontwikkelen strategie om de aanbevelingen tot uitvoering te brengen.

In hoofdstuk 8 wordt aangekondigd op welke wijze de commissie tot een eindadvies zal komen. De twee bijlagen bevatten een overzicht van onderwerpen waarvoor een coördinerend bewindspersoon is aangewezen en een aanduiding van de functie en de mogelijke inhoud van een Organisatiewet rijksdienst.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in het kort de resultaten geschetst van de onderzoeken en studies die in opdracht van de commissie zijn verricht. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. Deze reeks omvat de volgende titels (met daarachter tussen haakjes de auteurs):

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr.H.D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs.A.J.J.A. Maas en prof.dr.J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs.W.J.P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs.A.Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
 - deel 1 Territoriale decentralisatie (drs.R. de Groot en drs.R.M. van Genderen)
 - deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr.C.M. van den Hoff en drs.R. de Groot)
 - deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir.G. Prins en dr.ir.B.M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs.G. Gerding en drs.B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs.R.H.W.P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
 - deel 1 Algemeen (prof.mr.P. de Haan en mr.R. Fernhout)
 - deel 2 Ruimtelijk beleid (mr.P.G.A. Noordanus)
 - deel 3 Economisch beleid (mr.R. Fernhout)
 - deel 4 Sociale zekerheid (mr.R. Fernhout)
 - deel 5 Welzijnsbeleid (mr.F.J.P.M. Hoëfnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs.K.P.E. de Bakker, prof.drs.J.B.M. Edelman Bos, drs.G.J. Kruyt en mr.M.M.A. Prop).

Degenen die uitvoeriger over de in de onderzoeken en studies aan de orde gestelde aspecten van het functioneren van de rijksdienst op de hoogte willen komen dan in de hier volgende samenvattingen mogelijk is, worden verwezen naar de genoemde achtergrondstudies.

De indeling van de onderzoekresultaten in dit hoofdstuk volgt in grote lijnen de systematiek die de commissie in haar eerste rapport heeft uiteengezet, waarbij de achtergrondstudies zijn gerelateerd aan zowel de onderscheiden probleemgebieden als het analysemodel.

2.2 Algemeen beeld van de rijksdienst

2.2.1 Regeren in een dubbelrol

Probleemschets

In haar voorgaande rapporten heeft de commissie sterk de nadruk gelegd op het 'open' karakter van de rijksdienst, dat wil zeggen dat deze in veelvuldige en nauwe relaties staat met andere delen van het politieke stelsel (parlement, politieke partijen) en het maatschappelijke veld (maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld via adviesorganen van velerlei

soort en gewicht). Om inzicht te krijgen in de problemen die deze relaties met andere delen van het politieke stelsel met zich meebrengen voor het functioneren van de rijksdienst, heeft de commissie mr.H.D. Tjeenk Willink verzocht een achtergrondstudie over dat onderwerp te maken. In die studie zou vooral de behoefte aan een samenhangend beleid als instrument tot integratie van maatschappelijke ontwikkelingen centraal moeten staan.

De rijksdienst en zijn omgeving

De studie geeft in de genoemde problemen en hun onderlinge relaties een duidelijk inzicht. Daarbij komt vooral naar voren dat door allerlei ontwikkelingen zowel maatschappelijk (bijvoorbeeld ontzuiling) als politiek (bijvoorbeeld minder mogelijkheden voor afweging van tegenstrijdige belangen) de behoefte aan een samenhangend beleid steeds meer wordt afgewenteld op de regering (dat wil zeggen kabinet en ambtelijke dienst samen). De maatschappelijke eisen en verwachtingen die door het politieke systeem en met name het parlement worden gesignaleerd nemen toe. Deze eisen en verwachtingen zijn vaak onderling strijdig. Tegelijkertijd verminderen de traditionele mogelijkheden binnen het politieke systeem om deze eisen en verwachtingen tegen elkaar af te wegen. Deze paradox heeft, zo laat de studie zien, verregaande gevolgen voor het functioneren van de regering. In zekere zin speelt de regering steeds duidelijker een soort dubbelrol. Enerzijds moet zij maatschappelijke consensus zien te bereiken over een afweging van eisen en verwachtingen, een verdeling van lasten, anderzijds moet zij deze afweging verrichten met in acht nemen van de spelregels van het politieke systeem, de parlementaire democratie. Deze dubbelrol wordt moeilijker te spelen als maatschappelijke en politieke tegenstellingen niet meer in elkaars verlengde liggen. Uit de studie kan de gevolgtrekking worden gemaakt dat andere delen van het politieke stelsel (parlement en politieke partijen bijvoorbeeld) hun (traditionele en/of nieuwe) taken goed moeten vervullen, wil een samenhangend beleid niet een totale onmogelijkheid worden.

Drie beelden van het politieke stelsel

De studie laat zien dat voor een samenhangend beleid twee elementen vooral van belang zijn: de informatie over de samenhang in de maatschappelijke ontwikkelingen en de vraag hoe op basis van die informatie een keuze wordt gemaakt. Aan de hand van drie beelden van de Nederlandse politiek wordt nagegaan, op welke wijze informatie-uitwisseling en keuzen geacht worden traditioneel plaats te vinden.

Het eerste beeld is dat van de pacificatiepolitiek. Essentieel in dat beeld is dat informatie-uitwisseling vooral zuilsgewijze plaatsvindt. Maatschappelijke koepels spelen dan ook een belangrijke rol; de regering stelt zich wat afzijdig op. Keuzen voor zover nodig geschieden zoveel mogelijk volgens geobjectiveerde maatstaven (evenredigheid) en waar mogelijk buiten de directe politieke sfeer (depolitiserend).

Het tweede beeld, dat van de gesloten circuits, gaat uit van zeer nauwe bindingen die per

sector bestaan tussen specialisten in de Kamer, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, gespecialiseerde ambtenaren en vakministers. Informatie-uitwisseling en keuzen vinden plaats binnen deze circuits; de circuits laten elkaar zoveel mogelijk met rust.

Het derde beeld, het staatsrechtelijke, kent een zeer belangrijke plaats toe aan het parlement – zowel wat betreft de informatie-uitwisseling als wat betreft de uiteindelijke keuzen.

De studie toetst deze drie beelden aan de feitelijke situatie. Dat leidt tot twee constatering:

- de relaties tussen de delen van het politieke stelsel (zie de drie beelden) zijn verzwakt; de opstelling van de regering speelt in die relatie een steeds grotere rol;
- tegenover deze verzwakking van de relaties tussen de delen van het stelsel staat in het algemeen géén versterking van de samenhang binnen deze delen – bijvoorbeeld binnen politieke partijen, binnen de (publiekrechtelijke) samenwerkingsorganen, binnen het parlement.

Deze constatering krijgen nog een extra belang door een aantal ontwikkelingen in de organisatie van de verzorgingsstaat. Deze leiden ertoe dat steeds meer de regering (kabinet en ambtelijke dienst in hun onderlinge relatie) de centrale instantie wordt zowel voor de beschikking over de noodzakelijke informatie (inclusief de beslissingen daar anderen in te laten delen) als voor keuzevorming, met name waar de onderlinge samenhang in de maatschappelijke ontwikkelingen een rol speelt. Dit betekent dat de relaties binnen de regering en met name tussen bewindspersonen en ambtelijke top een steeds grotere druk moeten kunnen opvangen.

Politieke en maatschappelijke steun

In de opsomming van problemen die aan een samenhangend regeringsbeleid in de weg staan, beschrijft de studie allereerst de rol en functie van het kabinet, als politieke meerderheid. Een kabinet – eenmaal gevormd – wordt het centrum van de informatie-uitwisseling en de spil bij de beleidskeuzen.

Daardoor:

- worden de perioden waarin de formatie plaatsvindt voor een samenhangend beleid steeds belangrijker;
- wordt het kabinet voor de samenhang in het beleid steeds minder tegenspeler van 'het' parlement maar vormt het zelf als het ware de parlementaire meerderheid, zonder de rol van het parlement te kunnen overnemen;
- neemt de betekenis van de minister-president in zijn verschillende rollen toe.

Vervolgens gaat de studie in op de problemen bij de maatschappelijke aanvaarding van een samenhangend beleid. Naarmate de onzekerheid over politieke steun voor een samen-

- 34 | hangend beleid vanuit het parlement groter wordt, groeit de behoefte bij de regering daarvoor direct – en niet via het traditionele kanaal van het parlement – in de maatschappij steun te zoeken. Zij kan dat doen, hetzij door de burgers direct te informeren over haar keuzen, hetzij door het inschakelen van maatschappelijke groeperingen.

Voor het verwerven van steun staan in principe drie wegen open: steun voor de resultaten van de beleidskeuzen, steun voor de regels waaronder de keuzen tot stand zijn gekomen, of steun voor de personen die de keuzen maken.

Uit de studie blijkt dat de steun voor de resultaten van het beleid moeilijker is dan vroeger. Belangrijk is ook daarbij weer het proces van ontzuiling (men kan ook zeggen de vergroting van het pluriforme karakter van de maatschappij): de regering heeft daardoor veel minder zicht dan vroeger op de wijze waarop de burgers bepaalde problemen (en dus oplossingen voor die problemen) ervaren. Dit geldt zeker ook voor de onderlinge samenhang van problemen. Vroeger gaven zekere ideologische uitgangspunten nog enig houvast. Die zijn echter steeds minder duidelijk. Gebrek aan dergelijke 'immateriële' samenhangen doen de druk op de materiële samenhangen groeien. Daarop blijkt echter – behalve in een 'crisisfeer' – moeilijk een eenduidige keuze te baseren.

Steun voor de wijze waarop de keuzen tot stand komen is zwak. De organisaties die bij de keuzen een rol spelen zijn maar in beperkte mate op de samenhang in het beleid gericht. Dat geldt ook voor het proces dat ten behoeve van een samenhangend beleid wordt doorlopen. Ook de instrumenten die voor de beleidskeuzen worden gehanteerd, worden meestal sectoraal ingezet. Over de betekenis voor een samenhangend beleid van het gelijktijdig hanteren van verschillende instrumenten is weinig bekend. Zij worden bij zowel de informatie over het beleid als bij de besluitvorming betrokken. Deze ontwikkeling heeft bijvoorbeeld in toenemende mate geleid tot de groei van adviesorganen. Deze organen hebben echter in overgrote mate een sectorkarakter; organen waarin wordt geprobeerd samenhangen zichtbaar te maken zijn weinig talrijk. Zij hebben duidelijke relaties met maatschappelijke belangengroepen en politieke partijen. In grote lijnen is de maatschappelijke steun voor een samenhangend beleid via deze kanalen dan ook zwak.

Steun via de personen die het beleid 'maken' is een derde mogelijkheid. Traditioneel is daaraan in het Nederlandse politieke bestel veel waarde toegekend; met name komt de sterke positie van ministers daarin tot uitdrukking. Maar ook zij komen wat betreft een samenhangend beleid onder grote druk te staan, aangezien zij primair hun kracht ontleenen aan hun sectorinbreng.

De politiek-ambtelijke verhoudingen

De problemen bij de politieke meerderheidsvorming en bij de maatschappelijke aanvaarding van de beleidskeuzen hebben hun weerslag op het functioneren van het ambtelijk apparaat. De studie laat zien dat, naarmate de politieke en maatschappelijke

tegenstellingen minder in elkaars verlengde liggen, ambtelijke ondersteuning van ministers en kabinet toeneemt. Aannemelijk wordt gemaakt dat ambtenaren daarbij geconfronteerd worden met afwegingen die hun traditionele rol danig onder druk zet.

Naarmate ambtenaren in de politieke en maatschappelijke relaties van de regering een belangrijker rol spelen of opgedrongen krijgen, worden de spelregels waaronder dat gebeurt belangrijker. Daarmee wordt in de studie de ambtelijke loyaliteit aan de orde gesteld. Deze kan verschillende vormen aannemen. Daarbij wordt duidelijk dat deze loyaliteit, die vooral geacht wordt gericht te zijn op het eigen departement en de eigen bewindsman, onder druk kan komen te staan wanneer door de politieke leiding geen duidelijke keuzen worden gemaakt. Dan weten ambtelijke vertegenwoordigers niet waar zij aan toe zijn; zij trekken zich dan geheel op eigen (ambtelijke) stellingen terug óf zij gaan een eigen beleid voeren. De ruimte voor een dergelijke ambtelijke opstelling – die vaak de verkokering zal versterken – wordt geringer naarmate een samenhangend beleid vanuit het kabinet wordt ontwikkeld, vastgehouden en uitgevoerd.

In een laatste hoofdstuk laat de studie zien dat, naarmate de dubbelrol van de regering zwaarder wordt, meer en meer vluchtneigingen zullen ontstaan. Deze vluchtneigingen hebben zowel betrekking op de informatievoorziening als op de keuzen. Het kabinet zal dan bijvoorbeeld het informatie- een keuzeproces in belangrijke mate overlaten aan de ambtelijke beleidsvoorbereiding. In deze ambtelijke beleidsvoorbereiding staat echter de informatie-uitwisseling en -verwerking centraal. Hoewel de grens tussen informatie-uitwisseling en -verwerking en keuzen moeilijk te trekken is, zal uit dergelijke interambtelijke processen zelden een duidelijke keuze naar voren komen. Het is veel meer een proces van geven en nemen vanuit deelinzichten, opties en belangen. Dat vormt een rem op de ontwikkeling van een samenhangend beleid. Dit houdt direct verband met de wijze waarop de rijksdienst organisatorisch is ingericht. Weliswaar kan gezegd worden dat (met name in de top) de wil tot samenwerken zeker niet geringer wordt; een samenhangende visie echter moet men bij de bestaande inrichting van de rijksdienst zeker niet verwachten. Deze is ook niet wenselijk. Daarmee zou een essentiële functie van de politiek – keuze en prioriteitenbepaling – door ambtenaren worden overgenomen.

Samenvatting

Door ontwikkelingen die zich in belangrijke mate buiten de rijksdienst hebben afgespeeld en nog afspelen komt de regering in een klemsituatie, een dubbelrol, te verkeren die het nagenoeg onmogelijk maakt tot een samenhangend beleid te komen, waarvoor zowel politiek als maatschappelijk steun kan worden verkregen: de eisen waaraan voldaan moet worden zijn daarvoor te tegenstrijdig. De druk van deze dubbelrol heeft verregaande gevolgen voor de relatie tussen de bewindspersonen en hun ambtelijk apparaat. Het gevolg van de klemsituatie is vaak een afwenteling. Dit stelt met name aan het ambtelijk apparaat eisen ten aanzien van het ontwikkelen en uitvoeren van een samenhangend beleid waaraan

- 36 | het niet kan voldoen, tenzij traditioneel gewaardeerde grenzen worden overschreden. De suggestieve vraag aan het slot van de studie is of vergroting van het sturend vermogen van de rijksdienst (alleen) kan worden gevonden binnen die rijksdienst zelf. Ligt het niet veel meer in de rede om de gevolgen van de genoemde dubbelrol op te vangen door andere delen van het politieke systeem hun functies beter te laten vervullen? In hoeverre kunnen reorganisaties binnen de rijksdienst daaraan een bijdrage leveren?

2.2.2 De departementen onder druk

Probleemschets

In de benadering van het functioneren van de rijksdienst door de commissie speelt de relatie tussen de politieke en ambtelijke top een belangrijke rol. Deze relatie komt op twee plaatsen tot uitdrukking: binnen de toppen van de veertien departementen en in het verkeer tussen die toppen. In de probleemstelling van de commissie ten aanzien van dit relatiepatroon zijn deze twee aspecten aanvankelijk niet sterk gescheiden. Uit onderzoektechnische overwegingen is echter besloten de twee aspecten in verschillende onderzoeken onder te brengen. In het onderzoek waarover hier verslag wordt gedaan is vooral de aandacht gericht op problemen binnen de toppen van de departementen. Daarbij stond de relatie tussen het politieke en ambtelijke deel van die toppen centraal.

In hoeverre zijn de toppen van de departementen in staat de ambtelijke organisatie zozeer te beheersen en te sturen dat de politiek gewenste beleidsrichtingen zo goed mogelijk tot hun recht komen? Daarbij werd vooral aandacht gevraagd voor het probleem van veelvuldig gesignaleerde congestieverschijnselen. Tevens werd de onderzoekers gevraagd de beheerskanten van de departementale organisatie, voor zover deze op het beleidsproces direct invloed hebben, in het onderzoek te betrekken. Ook werd gevraagd inzicht te geven in departementale factoren die mede het moeizaam verloop van de interdepartementale coördinatie veroorzaken.

Het onderzoek

Het onderzoek geeft een algemeen beeld van verstoringen in het functioneren van departementen en hun politiek-ambtelijke top in het bijzonder. Het onderzoek is verricht door drs. A.J.J.A. Maas en prof.dr.J. Kooiman van de Interfaculteit bedrijfskunde te Delft. In het onderzoek is getracht een oordeel van direct-betrokkenen te verkrijgen over de mate waarin een aantal aspecten verstorend werkt op hun functie binnen de departementale top. Daartoe hebben de onderzoekers een schriftelijke enquête gehouden bij nagenoeg de gehele ambtelijke top van de veertien departementen en bij een steekproef uit de andere regionen van de rijksdienst, dat wil zeggen functionarissen in vier uit verschillende departementen afkomstige directies. De bij dit onderzoek gebruikte methode geeft niet alleen een inzicht in de mate van verstoringen (knelpunten) binnen de rijksdienst, maar er wordt ook een gedifferentieerd beeld verkregen. Zo kan worden aangegeven of en in welke mate bepaalde knelpunten worden ervaren door bepaalde groepen of sectoren, bijvoorbeeld door de top

tegenover andere echelons of door bepaalde groepen van departementen.

Vier niveaus van analyse

De onderzoekers onderscheiden vier niveaus waarop men naar mogelijke knelpunten kan zoeken. Deze vier zijn: het eigen functioneren, het functioneren van de politiek-ambtelijke top, van de eigen departementale organisatie en van het interdepartementale verkeer. Het laatstgenoemde knelpunt blijkt als het meest verstorend te worden ervaren. Daarop volgen knelpunten binnen de departementale organisatie, vervolgens die binnen de top van het departement, terwijl het eigen functioneren als relatief het minst verstoord naar voren komt. Zo meent bijna tweederde van alle ondervraagde ambtenaren dat in de verhoudingen tussen departementen min of meer ernstige knelpunten moeten worden gesignaleerd. Het functioneren van het eigen departement vertoont dergelijke knelpunten voor iets meer dan de helft van de ondervraagden. Iets minder dan de helft heeft een dergelijk oordeel over de departementale top-als-team, terwijl vier van de tien ambtenaren in hun eigen werkomgeving knelpunten ervaren.

Vergelijkenderwijs hebben de ambtenaren aan de basis een wat minder positief beeld dan hun superieuren: zij ervaren gemiddeld iets meer knelpunten bij twee van de vier aangegeven niveaus, namelijk het eigen functioneren en het eigen departement. Door topfunctionarissen en medewerkers worden evenveel knelpunten ervaren in het functioneren van de top en in het departementale verkeer.

Knelpunten in beleids- en beheersprocessen

De onderzoekers hebben knelpunten in zowel het *beleidsproces* (de wijze waarop beleid tot stand komt) en als het *beheersproces* (de meer organisatorische, voorwaarden scheppende kant) onderzocht. Om knelpunten in het beleidsproces te weten te komen is bijvoorbeeld gevraagd (naar analogie van het door de commissie gehanteerde kader) naar problemen bij de invoer, de doorvoer, de uitvoer en de terugvoer van beleidsplannen, voorstellen en maatregelen. In het beheers- of managementproces hadden aspecten als personeelsbeleid, toereikende ondersteuning, materiële voorzieningen, werkomstandigheden, overleg-procedures, en zorg voor organisatorische verhoudingen, de aandacht.

Op de vraag in hoeverre knelpunten in het beleid, dan wel in het beheer als problematisch worden ervaren geven de resultaten van het onderzoek een enigszins genuanceerd antwoord.

Er worden in het algemeen meer knelpunten aan de beheers- dan aan de beleidskant gesignaleerd. Knelpunten met een beleidsmatig karakter blijken echter vooral te worden gesignaleerd op departementaal en interdepartementaal niveau. Beheersknelpunten worden vooral bij de top van het departement en op departementaal niveau ervaren; knelpunten met een gemengd beleids- en beheerskarakter vooral op interdepartementaal niveau.

Knelpunten in het beleidsproces nader gesitueerd

1 Knelpunten aan de invoer – doorvoerszijde

Knelpunten die bij het eigen functioneren en op departementaal niveau worden genoteerd zijn vooral aan de 'invoerszijde' van het beleidsproces gesitueerd. Daarbij gaat het om problemen die te maken hebben met de wijze van het tot stand komen van beleidsvragen.

Als knelpunten bij het eigen functioneren worden genoemd:

- gebreken in methoden om beleid te ontwikkelen (de onmogelijkheid bij te nemen beslissingen alle van belang zijnde aspecten te onderkennen; het ontbreken van zicht op maatschappelijke problemen; de afwezigheid van een visie op de meest gewenste situatie);
- politieke aspecten (weerstand tegen nieuwe initiatieven en moeilijkheden om politiek minder interessante zaken aangezwengeld te krijgen).

Op departementaal niveau worden eveneens nogal wat knelpunten aan de invoerszijde gesignaleerd. Zo komen problemen naar voren die te maken hebben met het 'besturen van de invoer' (veel routinematig handelen, te sterke interne oriëntatie, onvoldoende toerusting voor toekomstgericht denken en werken, gebrek aan zicht op maatschappelijk wezenlijke problemen).

2 Knelpunten aan de uitvoer – terugvoerszijde

Op het niveau van de top-als-team en in het interdepartementale verkeer doen knelpunten zich vooral voor aan de 'uitvoerszijde' van het beleidsproces. Bij de top-als-team wordt in het bijzonder het gebrek aan beleidseffectiviteit (het ontbreken van beleidsevaluatie en technieken daarvoor, slechte inschatting van beleidseffecten en een geringe greep op beleidsaanpassingen) als verstoring ervaren.

Bij de interdepartementale betrekkingen komen zaken naar voren als; onvoldoende belangstelling om gezamenlijk beleidsinstrumenten te ontwikkelen, weerstanden om interdepartementaal beleidseffecten ter discussie te stellen, gebrek aan instrumenten om departementen op één lijn te krijgen en gezamenlijk naar alternatieven te zoeken.

3 Samenvatting

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat op alle vier aspecten van het beleidsproces (invoer, doorvoer, uitvoer en terugvoer) knelpunten worden ervaren. Bij de departementale top en op interdepartementaal niveau is doorvoer/terugvoer het grote probleem en moet meer gezocht worden naar oplossingen voor knelpunten die wijzen in de richting van zicht op en controle over de uitvoering, de evaluatie en het leren van ervaringen. Op departementaal niveau en bij het individueel functioneren klemt het vooral aan de invoer/doorvoerszijde en moet naar oplossingen gezocht worden voor vragen als hoe het zicht op problemen te krijgen en hoe de besluitvorming goed te laten verlopen.

Knelpunten in de besturingselementen

Teneinde knelpunten in de besturing op te sporen hebben de onderzoekers gebruik gemaakt

van een bepaalde besturingsconceptie, die er vanuit gaat dat voor besturen minimaal drie elementen nodig zijn:

- degenen die verantwoordelijk zijn voor de besturing zouden minimaal een beeld moeten hebben van datgene waarmee zij zich bezighouden (zowel wat betreft de feitelijke als de gewenste situatie);
- zij zouden over een scala van instrumenten moeten beschikken, die de besturing moeten effectueren;
- zij zouden de wil moeten hebben om tot actie over te gaan.

In het algemeen blijken de meeste gesignaleerde knelpunten te duiden op een gebrek aan actie. Een kleiner aantal knelpunten duidt op gebrek aan instrumenten, terwijl over de gehele linie genoeg idee lijkt te bestaan over 'wat te doen'.

Knelpunten die duiden op een gebrek aan actie komen vooral naar voren op het niveau van de top-als-team en op departementaal niveau. Bij de top-als-team worden bovendien nog knelpunten die duiden op het instrumentele element als extra problematisch ervaren. Knelpunten die wijzen naar gebreken in de beeldvorming treden vooral op bij het individueel functioneren.

De tot dusverre besproken verstoringen kunnen schematisch als volgt worden samengevat.

Schema 1: beeld van de verstoringen uitgesplitst naar een aantal ingangen

knelpunten in	niveau van analyse	knelpunten duiden op
beleidsproces	eigen functioneren	actie + beeld-elementen
beheersproces	top-als-team departement	actie + instrument-elementen
beleids/beheersproces	interdepartementaal	actie + instrument-elementen

Verschillen in waarneming

Uit het onderzoek komt naar voren dat niet overal en niet door iedereen op gelijke wijze knelpunten worden ervaren.

In grote lijnen kan worden gezegd dat:

- medewerkers meer knelpunten ervaren dan de top;
- medewerkers meer problemen bij het eigen functioneren en bij het functioneren van de top-als-team zien;
- de ambtelijke top meer knelpunten in het interdepartementale (beleids)verkeer ervaart;
- medewerkers en topambtenaren in gelijke mate problemen bij de interdepartementale taakverdeling zien;

- toppen knelpunten in het beheersproces ervaren;
- medewerkers meer problemen in het beleidsproces zien;
- ambtenaren jonger dan 45 jaar relatief veel knelpunten met een beheerskarakter zien, terwijl oudere ambtenaren meer knelpunten met een beleidskarakter ervaren;
- ambtenaren met een middelbare opleiding en diegenen met een opleiding in de sociale wetenschappen relatief veel verstoringen ervaren, met name in het functioneren van de top en op departementaal niveau;
- vooral ambtenaren met een 'progressieve' politieke voorkeur veel verstoringen zien;
- 'confessionele' ambtenaren vooral knelpunten met een beheerskarakter ervaren en 'liberale' meer knelpunten met een beleidskarakter;
- ambtenaren boven de 45 jaar minder knelpunten ervaren dan jongere;
- vooral ambtenaren die in ruimtelijke en verzorgingsdepartementen werkzaam zijn problemen in het eigen functioneren ervaren;
- ambtenaren in welzijns-, verzorgings- en ruimtelijke departementen werkzaam, veel knelpunten in het functioneren van toppen van hun departementen zien;
- de departementale organisatie vooral bij welzijns- en ruimtelijke departementen zorgt baart;
- interdepartementale knelpunten sterk ervaren worden bij welzijns- en in mindere mate bij zorg- en ruimtelijke departementen.

Samenvatting

Samenvattend kan worden gezegd, dat er een gevarieerd patroon van knelpunten wordt onderkend op een betrekkelijk hoog verstoringenniveau. De relaties tussen het ervaren van knelpunten en mogelijke verklaringsgronden, zoals departementaal beleidsterrein, persoonlijke kenmerken, niveau van de functie in de organisatie, liggen zeer gecompliceerd.

De onderzoekers wijzen daarnaast op een sterke verwevenheid van de knelpunten in het beleids- en beheersproces onderling. Tevens bestaat er een complex verband tussen knelpunten en sociale aspecten. Te veel wordt de oorzaak van verstoringen nu nog gezocht in structuren, en te weinig in onderliggende sociale verhoudingen.

Deze samenhang bemoeilijkt naar hun inzicht eventuele veranderingsprocessen op de korte en de lange termijn. Bij de veranderingsprocessen dienen de ambtenaren zelf betrokken te worden; om dit proces op gang te brengen is betrokkenheid van alle belanghebbenden een eerste eis.

De onderzoekers benadrukken dan ook, dat er aandacht moet worden besteed aan de uiteenlopende wijze waarop belanghebbenden problemen formuleren: eenvoudige en uniforme oplossingen zijn niet te geven, omdat er immers 'vele wegen zijn die naar Rome leiden'.

2.3 Extern functioneren van de rijksdienst

2.3.1 Signalering en selectie

Probleemschets

In haar eerste rapport constateert de commissie, in navolging van anderen, een toenemende verstrengeling van de rijksdienst met maatschappelijke groeperingen. Dit verschijnsel, gevoegd bij de toenemende onderlinge afhankelijkheid van de verschillende onderdelen van de rijksdienst zelf, veroorzaakt een steeds ondoorzichtiger wordend beeld van de wijze waarop de agenda van de rijksdienst tot stand komt. Het gaat daarbij in termen van het analysemodel vooral om de invoerkant van de rijksdienst, en wel in het bijzonder om de signalerings- en selectiemechanismen die de rijksdienst hanteert ten opzichte van wensen, verlangens en eisen uit zijn omgeving. Daarnaast is ook de uiteindelijke kanalisering van de geselecteerde signalen van belang voor de wijze waarop hieraan gewerkt gaat worden. De commissie wil uitdrukkelijk aandacht schenken aan de invloed van bovengenoemde zaken op de structuur en het functioneren van de rijksdienst, gezien het veronderstelde belang hiervan. Dit zou voornamelijk kunnen gebeuren aan de hand van een drietal criteria: de toegankelijkheid voor signalen, de evenwichtigheid van selectie en de probleemgerichtheid bij kanalisering.

Het onderzoek

Gezien het belang dat de commissie aan de bovenstaande problematiek heeft toegekend, is in opdracht van de commissie hiernaar een onderzoek verricht door drs.W.J.P. Kok van de subfaculteit der algemene politieke en sociale wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Van meet af aan was het duidelijk dat dit onderzoek, omdat het hier gaat om een nog nauwelijks ontgonnen onderzoeksterrein, slechts een verkennend karakter kon hebben en dat gezien de beschikbare tijd slechts op beperkte schaal empirisch materiaal verzameld kon worden. Dit materiaal is in het kader van het algemene veldonderzoek van de commissie bij een viertal directies van de rijksdienst en hun directe maatschappelijke omgeving door medewerkers van het bureau Twijnstra Gudde NV verzameld. Daarnaast is ten behoeve van dit onderzoek door N. Boerma een secundaire analyse verricht van het onderzoekmateriaal dat over een achttal beleidsvormingscases in de rijksdienst in het kader van het zogenaamde 'Haagse Machten'-onderzoek van de Vrije Universiteit onder leiding van prof.dr.J. van Putten is verzameld.

Agendabouw

Als theoretisch model ter beantwoording van de vraag 'waarom maken sommige eisen en verlangens een betere kans dan andere om door de overheid serieus genomen te worden' is in het onderzoek de zogenaamde agendabouwbenadering gekozen. Hierin wordt bij de bestudering van de signalerings- en selectiemechanismen bezien onder welke voorwaarden en omstandigheden besluitnemers binnen de rijksdienst herkennen (de beeldvorming) dat er maatschappelijke problemen bestaan en erkennen (het wilselement) dat zij daar iets aan moeten doen. Toepassing van deze agendabouw-theorie op de door de commissie

- 42 | onderscheiden begrippen signalering, selectie en kanalisering en de daarbij genoemde criteria, levert voor het onderzoek een drietal te bestuderen knelpunten op:
- de toegankelijkheid van de overheidsorganisatie is voor verschillende signalen niet even groot;
 - een evenwichtige selectie die maximaal aansluit bij de maatschappelijke behoeften komt niet tot stand;
 - er is lang niet altijd sprake van een evenwichtige aspectenanalyse, waardoor er een voldoende probleemgerichte kanalisering plaatsvindt.

Toetsingscriteria

Om een nader toetsingsinstrumentarium op te bouwen om de bovengenoemde knelpunten te kunnen beoordelen, wordt in het onderzoek gebruik gemaakt van de politicologische theorievorming over het begrip democratie. Democratie wordt hierbij zowel naar de inhoud als naar de wijze van besluitvorming behandeld. Uiteindelijk wordt echter de nadruk gelegd op de methode van besluitvorming, dus op een procedurele invulling van het democratiebegrip. Toepassing hiervan op de drie knelpunten levert het volgende toetsingskader op.

Voor de signalering, de beeldvorming, wordt participatie gekozen als invulling van het criterium toegankelijkheid. Uitgangspunt daarbij is dat individuen of groepen in eerste instantie zelf de beste beoordelaars zijn van hun eigen belang en ter verwezenlijking daarvan zelf in staat moeten worden gesteld informatie en gezichtspunten aan te dragen. Als probleem wordt daarbij gezien dat de maatschappelijke organisatiegraad niet samenvalt met en geen perfecte uitdrukking is van de maatschappelijke behoeften op een bepaald terrein.

Voor de selectie, het wilselement, wordt uiteindelijk het politieke element in de afweging gekozen als invulling van het criterium evenwichtigheid. Strikt genomen, zou een meer inhoudelijke invulling van het begrip evenwichtigheid hier de voorkeur verdienen, bijvoorbeeld door de selectie te toetsen aan de beleidsdoelstellingen van de overheid. Probleem is echter dat deze doelstellingen vaak ontbreken of eerst in het selectieproces ontstaan. Maar ook wanneer er op een bepaald terrein wel beleidsdoelstellingen te achterhalen zijn, ontbreekt meestal het inzicht in de externe effecten voor andere beleids-terreinen, zodat toetsing aan alleen deze beleidsdoelstellingen een onzuiver beeld oplevert. Gezien deze beperkingen voor een inhoudelijke toetsing is uitgegaan van de meer procedurele toetsing aan het politieke element in het afwegingsproces.

Voor de kanalisering wordt participatie weer gekozen als invulling van het criterium probleemgerichtheid. De gedachte hierbij is, dat een probleemgerichte kanalisering het best tot stand komt indien de meest betrokkenen, die in het selectieproces als zodanig zijn erkend en die zowel binnen als buiten de rijksdienst kunnen zitten, in de gelegenheid worden gesteld de beleidsuitwerking te beïnvloeden.

Vijf aspecten

Met behulp van de bovenstaande toetsingscriteria is in het onderzoek de praktijk van het agendabouwproces binnen de rijksdienst aan de hand van een vijftal aspecten bestudeerd.

1 De omgeving

Dit betreft de voorwaarden waarbinnen het proces zich afspeelt, zoals deze bijvoorbeeld gesteld worden door hogere of nevestigde (overheids-)instanties en door de politieke en sociaal-economische structuur. Uit het onderzoek blijkt dat deze voorwaarden (vooral die van sociaal-economische aard) in alle gevallen een belangrijke rol spelen. De handelingsvrijheid van de rijksdienst wordt hierdoor in sterke mate beperkt of soms zelfs geblokkeerd.

2 De aard van de eis

De kans dat eisen of verlangens de politieke agenda bereiken, wordt beïnvloed door hun dimensies of kenmerken. In dit verband kunnen onder andere genoemd worden de mate van concreetheid, het sociale belang, de complexiteit, het mogelijke conflictgehalte en de betekenis in de tijd van de eis. Ook zijn van belang de relaties van de eis met andere eisen en met het bestaande beleid. Het onderscheid naar deze kenmerken blijkt in het onderzoek een belangrijk hulpmiddel bij de analyse van concrete politieke eisen. Op basis van het beperkte aantal onderzochte gevallen was het echter niet mogelijk om algemeen geldende uitspraken met enige voorspellende kracht over de afloop op te stellen. Wel blijkt uit het onderzoek dat, telkens wanneer een zaak bestaande (maatschappelijke) machtsverhoudingen raakt, de politieke top van een departement zich er nadrukkelijk mee bemoeit.

3 Deelnemers en methode

De vraag is hierbij door wie en op welke wijze een eis of verlangen direct of indirect wordt gesteund. Die 'wie' zijn personen of organisaties die behalve in het maatschappelijk veld ook binnen de rijksdienst zelf of bijvoorbeeld in het parlement gezocht moeten worden. De 'wijze' kan over een breed scala variëren, van vrijblijvende advisering tot staking of zelfs omkoperij.

De onderzoekresultaten wijzen in dit verband op het doorslaggevende belang van de maatschappelijke organisatiegraad. Willen eisen uit de maatschappij snel doorkomen, dan is het van groot belang dat dit gebeurt via organisaties en personen die deel uitmaken van het normale politieke circuit. Niet het gebrek aan informatie bij de rijksdienst verhindert het doordringen van de eis, maar het gebrek aan organisatie van de eis binnen het politieke systeem. Niet de aard van het signaal, maar degene door wie het gegeven of ondersteund wordt is zodoende van doorslaggevend belang. Omgekeerd houdt de overheid bij het nemen van eigen initiatieven reeds bij voorbaat rekening met de mogelijke reacties van de gevestigde maatschappelijke belangen.

4 De rol van de rijksoverheid zelf

Het gaat hier om de eigen eisen en verlangens die de rijksoverheid creëert en om de structurele en culturele factoren die bepalen hoe de rijksoverheid de maatschappelijke eisen en verlangens tegemoet treedt. Allereerst blijkt uit het onderzoek dat het beter is om niet te spreken van *de* overheid, maar van (delen van) departementen, de politieke top van het departement en (meerderheid van) het parlement.

Vervolgens kan geconcludeerd worden dat onderdelen van de rijksdienst een politieke of maatschappelijke rugdekking nodig hebben als zij eigen wensen willen realiseren. Politieke en/of maatschappelijke prikkels zijn nodig om tot een wezenlijke procesversnelling, accentverschuiving en/of nieuwe taken te komen. Over het algemeen overheerst de indruk dat men het al druk genoeg heeft en wordt het ontbreken van dit soort prikkels opgevat als een legitimatie om iets niet te doen. Indien eenmaal besloten is om 'iets' te doen aan een bepaald probleem, dan bepalen de ambtenaren die daarop gezet zijn in belangrijke mate de wijze waarop. De uitkomst van dit proces blijkt mede bepaald te worden door de onderlinge (concurrentie)verhoudingen binnen de rijksdienst. Tot slot blijkt dat de problematiek van het niet-beslissen, namelijk het (al dan niet bewust) beperken van de besluitvorming tot problemen die passen binnen het gegeven structurele en culturele kader, ook in de departementale beleidsvorming voorkomt. De beslissing wordt dan uitgesteld totdat (aantoonbare) politieke of maatschappelijke impulsen worden gegeven die een keuze rechtvaardigen.

5 De onderlinge vervlechting

Dit betreft de verwevenheid van de rijksoverheid met maatschappelijke groeperingen, met als meest vergaande vorm het voorkomen van zogenaamde gesloten circuits.

Dit aspect van de agendabouw kon in het onderzoek onvoldoende onderzocht worden. Wel werd opgemerkt dat het voorkomen van het verschijnsel gesloten circuits afhankelijk is van de stabiliteit van het betrokken beleidsterrein, zowel met betrekking tot de randvoorwaarden (vgl. het eerste aspect) als ten aanzien van de parlementaire steun en de organisatiegraad van het veld.

Algemeen beeld

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat signalering, selectie en kanalisering in de praktijk uiterst moeilijk te scheiden zijn, omdat er sprake is van een procesmatig gebeuren. Er bestaan binnen de rijksdienst geen aparte onderdelen die zich (in hoofdzaak) met één van de bedoelde processen bezighouden. De uiteindelijke probleemformulering blijkt een wezenlijk onderdeel van het proces van beleidsvorming, dat zich ontwikkelt onder invloed van de 'oplossing' van het probleem. Wanneer dit vertaald wordt naar de theoretische drieslag, dan betekent dit dat selectie vaak het in feite vaststellen is dat er *iets* moet gebeuren, waarbij ten aanzien van de verdere invulling veelal hooguit de omtrekken van eenige randvoorwaarden zichtbaar zijn. Signalering is dan het aan dit 'besluit' voorafgaande proces van het uiten van belangen en inzichten, en kanalisering de

verdere procesgang die tot de uiteindelijke 'oplossing' leidt.

De eerder veronderstelde knelpunten worden vervolgens met behulp van de onderzoekresultaten als volgt uitgewerkt:

- bij de signalering is er een onvoldoende, onvolwaardige en ongelijke participatie van alle in theorie te onderscheiden betrokkenen en belangen;
- bij de selectie is er onvoldoende politieke duidelijkheid over de hierbij noodzakelijke afweging van externe effecten, de bij de verdere afhandeling geldende randvoorwaarden en de verder te betrekken belanghebbenden;
- bij de kanalisering is er tenslotte een onvoldoende betrokkenheid van belanghebbenden, waaronder begrepen andere onderdelen van de rijksdienst. Daarbij vormt de beheersing van het tijdselement een extra complicerende factor.

Het onderzoek wordt afgesloten met een aantal suggesties om deze knelpunten te verminderen, om zodoende een betere signalering, selectie en kanalisering in het beleidsvormingsproces van de rijksdienst te kunnen realiseren.

2.3.2 Adviesorganen

Probleemschets

In het eerste rapport van de commissie is afzonderlijk aandacht besteed aan externe adviesorganen van de rijksdienst. Gezien het veronderstelde belang van dergelijke organen worden deze niet onder de meer algemene noemer van de relaties met het maatschappelijk veld behandeld, maar is besloten tot een – zij het beperkt – zelfstandig onderzoek naar deze organen.

In het onderzoek zou, onder erkenning van de belangrijke rol van adviesorganen, het stelsel kritisch moeten worden doorgelicht. Daarbij zou niet alleen kunnen worden voortgebouwd op het door de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) verrichte onderzoek naar externe adviesorganen, maar zou ook aandacht moeten worden besteed aan werkwijze en functioneren van adviesorganen. De verwachting was namelijk dat, behalve de onoverzichtelijkheid van het stelsel, bijvoorbeeld ook het grote beslag dat advisering legt op de beperkt beschikbare (externe) deskundigheid en de mogelijke vermenging van deelbelangen en advisering knelpunten veroorzaken.

Om aantal en effecten van de genoemde knelpunten te verminderen zou het onderzoek zo concreet mogelijke aanbevelingen voor een te voeren algemeen beleid met betrekking tot externe adviesorganen moeten opleveren.

Het onderzoek

Het onderzoek naar externe adviesorganen is in opdracht van de commissie uitgevoerd door drs. A.Th. van Delden van de Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde in Delft. In het

onderzoek is de aandacht toegespitst op een drietal vragen:

- Hoe ziet het stelsel van externe adviesorganen er uit en welke ontwikkelingen hebben zich daarin voorgedaan?
- Op welke wijze functioneren externe adviesorganen in de relatie tussen de centrale overheid en haar omgeving, en welke knelpunten doen zich daarin voor?
- Welk beleid wordt er gevoerd met betrekking tot externe adviesorganen (zowel departementaal als interdepartementaal)?

Voor een beantwoording van deze onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, met behulp waarvan zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens zijn verzameld. De omschrijving van externe adviesorganen in de Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst inzake adviesorganen (november 1979) is in het onderzoek gebruikt als afbakening van het onderzoeksobject.

Mutaties

Een analyse van de mutaties in de periode van 1 januari 1976 tot 1 augustus 1978 laat zien dat er in die periode 52 externe adviesorganen zijn ingesteld. Daar staat de opheffing van 66 organen tegenover. Deze opheffingen zijn voor een deel te verklaren uit het feit dat de aanbeveling van de WRR is overgenomen, een aantal 'slapende' adviesorganen op te heffen. In vergelijking tot voorgaande periodes lijkt de groei in het aantal nieuwe instellingen zich te stabiliseren. Door het relatief grote aantal opheffingen is de groei per saldo nog maar minimaal. Opheffingen verlopen soms uiterst moeizaam, vooral door verzet van vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties.

Het permanente karakter van de adviesorganen en de geringe bereidheid bij de in adviesorganen vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties en lagere overheden om aan wijzigingen in de samenstelling mee te werken, levert het beeld op van een betrekkelijk inflexibel stelsel.

Samenhang

In het onderzoek is verder bekeken in welke mate er samenhang is in het stelsel van adviesorganen.

Hoewel op grond van de soms nauw verwante (of zelfs overlappende) taakstellingen van verschillende adviesorganen de nodige onderlinge samenhang verwacht mocht worden, blijkt deze slechts in beperkte mate aanwezig te zijn.

Het stelsel is sterk georiënteerd op de overheidsorganisatie. Uitgaande van die oriëntatie op de overheid lijkt een onderscheid gemaakt te kunnen worden tussen adviesorganen die zich bezighouden met een problematiek die geheel of bijna geheel samenvalt met de taken of delen daarvan van één of een beperkt aantal directies en/of een directoraat-generaal, en adviesorganen die zich bezig houden met een meer boven- of intersectorale problematiek.

Het initiatief tot instelling van adviesorganen uit de eerste categorie is doorgaans afkomstig uit de desbetreffende sector en ook de adviesaanvragen komen daar veelal vandaan. Naast vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zijn relatief veel ambtenaren uit de desbetreffende sector lid van dit soort organen. De adviesorganen uit de tweede categorie – de zogenaamde bovensectorale adviesorganen – kennen deze sectorale oriëntatie niet. In deze adviesorganen functioneren niet alleen minder ambtenaren, maar het ambtelijke raakvlak is daarbij doorgaans verdeeld over meer sectoren. Naast vertegenwoordigers van de grote maatschappelijke organisaties komt in die organen ook vaak het fenomeen van de onafhankelijke (Kroon)leden voor.

Functioneren

In het deel van het onderzoek dat gaat over het functioneren is in een aantal gevallen onderscheid gemaakt tussen sectorale en bovensectorale adviesorganen.

Uit het onderzoek blijkt dat behalve een aantal algemeen maatschappelijke en politieke beperkingen een aantal meer specifieke knelpunten in het functioneren van adviesorganen kunnen worden onderkend. Zo zijn er bij sectorale adviesorganen problemen in de relatie van de niet-ambtelijke leden met hun achterban. Daarnaast worden de gebrekkige contacten met niet in het adviesorgaan vertegenwoordigde personen en/of organisaties, het strijdige karakter van de betrokken belangen en de dominerende rol van de ambtenaren als knelpunten genoemd.

Voor de bovensectorale adviesorganen ligt dit anders. Het belangrijkste verschil ligt in de rol van de ambtenaren. Hun rol is aanzienlijk minder belangrijk, doordat ze minder vaak als stemgerechtigd lid zijn opgenomen en doordat ze soms verschillende ambtelijke achterbannen hebben met tegengestelde belangen. Daarin ligt tegelijkertijd één van de grootste problemen voor de bovensectorale adviesorganen. Veel adviezen van deze organen worden niet integraal behandeld doordat een (interdepartementale) organisatorische eenheid hiervoor ontbreekt dan wel niet goed functioneert. Hierdoor vindt vaak een verdeelde behandeling van de adviezen plaats.

Instelling en samenstelling

Over de instelling van nieuwe adviesorganen wordt opgemerkt dat slechts in weinig gevallen aan tijd gebonden bepalingen (bijvoorbeeld ten aanzien van wisselingen in de samenstelling) in het instellingsbesluit zijn opgenomen. Voor sectorale adviesorganen is het initiatief tot instelling veelal afkomstig uit één directoraat-generaal of directie. Van de in de periode van 1 januari 1976 tot 1 augustus 1978 nieuw ingestelde adviesorganen is ± 80% (40 organen) ingesteld bij beschikking. Het betreft hier in hoofdzaak sectorale organen. De taakopdracht die adviesorganen bij hun instelling meekrijgen blijkt doorgaans betrekkelijk ruim te zijn geformuleerd; toespitsing van de taak lijkt in een later stadium plaats te vinden door middel van de adviesaanvragen.

- 48 | Binnen de adviesorganen kunnen verschillende categorieën leden worden onderscheiden. Van het totale ledenbestand is 27 % werkzaam bij de centrale overheid, 7 % bij lagere overheden, 10 % in het hoger onderwijs, terwijl 56 % werkzaam is bij maatschappelijke organisaties of een zelfstandig beroep uitoefent. Deze verdeling geldt voor het totale aantal adviesorganen; in de sectorale raden zijn ambtenaren van de centrale overheid sterker vertegenwoordigd (ten koste van de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties). In de onderzoeksrapportage wordt verder stilgestaan bij het lidmaatschap van Kamerleden, bewindspersonen (die dan in feite zichzelf adviseren) en vrouwen.

Over voorzitter en secretaris wordt opgemerkt dat het functioneren van de voorzitter regelmatig tot problemen leidt. Naast een gebrek aan voor het adviesorgaan beschikbare tijd blijken voorzitters te kort te schieten in de begeleiding van het besluitvormingsproces. Soms ligt daar een gebrek aan leidinggevende kwaliteiten aan ten grondslag, terwijl in andere gevallen de voorzitter moeilijk afstand kan nemen van bepaalde belangen. Bij de keuze van voorzitters zou daarom te veel de nadruk vallen op 'politiek' gewicht of specifieke deskundigheid. Over de secretaris en het secretariaat wordt opgemerkt dat deze in veel gevallen intern 'de kar trekken'. Zeker bij de sectorale adviesorganen, waar juist de niet-ambtelijke leden weinig tijd hebben, doet de secretaris veel dingen zelf, zoals het opstellen van de agenda en het schrijven van de concept-adviezen.

Adviesaanvragen

Bij de adviesaanvragen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de 'open' en 'gesloten' adviesaanvragen. In tegenstelling tot de gesloten adviesaanvragen, waarin doorgaans al sprake is van een standpuntbepaling door de overheid, bieden de open adviesaanvragen het adviesorgaan meer mogelijkheden een eigen inbreng te leveren. Vooral de adviesorgaan die formeel geraadpleegd moeten worden, worden nogal eens geconfronteerd met gesloten adviesaanvragen. De meeste adviesorganen hebben er een duidelijke voorkeur voor zo vroeg mogelijk te worden ingeschakeld (open adviesaanvraag). De Sociaal-economische raad (SER) is een voorbeeld van een raad die die voorkeur niet deelt. De SER meent ook bij een gesloten adviesaanvraag nog voldoende mogelijkheden te hebben tot een eigen inbreng.

In slechts een beperkt aantal gevallen wordt al bij de adviesaanvraag een termijn genoemd waarbinnen een advies moet worden uitgebracht.

Over de invloed van de adviezen op het beleidsproces wordt opgemerkt dat de uitspraak dat adviesorganen geen invloed zouden hebben op het tot stand komen van het beleid te ongenueanceerd is. Er zijn adviesorganen, waarvan de adviezen praktisch beleidsbepalend zijn.

Rollen en functies

De rol die de verschillende categorieën participanten in het adviseringsproces spelen wisselt sterk. Voor de sectorale raden wordt gewezen op de dominerende rol van ambtenaren. Verder valt op de soms terughoudende opstelling van lagere overheden, uit angst voor autonomieverlies.

Over de functies van advisering wordt opgemerkt dat deze wisselen afhankelijk vanuit wiens standpunt daarnaar wordt gekeken. De indruk bestaat dat de sectorale raden vooral een informerende en legitimerende functie vervullen. Bij de bovensectorale raden speelt ook participatie een rol in de besluitvorming.

Beleid

In het onderzoek is zowel het interdepartementale als het departementale beleid met betrekking tot adviesorganen geïnterpreteerd. Uit de analyse komt naar voren dat in het algemene beleid een viertal uitgangspunten zijn terug te vinden:

- artikel 87 van de Grondwet, waarin een wettelijke instelling van adviesorganen verplicht wordt gesteld (deze bepaling is opnieuw opgenomen in het wetsontwerp voor een nieuwe grondwet);
- artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur, waarin de openbaarheid van de adviezen wordt geregeld;
- de aanbevelingen van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid;
- de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het algemene beleid is tot op heden vooral gericht op een aantal procedurele (formele) regelingen. Van een meer inhoudelijk beleid, bijvoorbeeld gericht op de vraag welk adviesorgaan, wanneer en over welke problematiek dient te adviseren, is (nog) helemaal geen sprake. Ook de verwerking van de adviezen en de status van de bovensectorale adviesorganen is nog onduidelijk geregeld.

Het departementale beleid met betrekking tot adviesorganen wisselt per departement. Er zijn departementen waar een begin is gemaakt met een procedurele begeleiding van nieuw in te stellen adviesorganen. Op andere departementen gebeurt nog praktisch niets. Op geen enkel departement is nog sprake van een meer inhoudelijk beleid.

Aanbevelingen

In het onderzoek wordt een aantal aanbevelingen gegeven voor een te voeren beleid met betrekking tot externe adviesorganen. Deze aanbevelingen hebben zowel betrekking op het stelsel als op het functioneren van adviesorganen.

Probleemschets

Decentralisatie van rijkstaken is door de commissie in haar eerste rapport vooral gezien vanuit de mogelijkheid om hiermee een wezenlijke verlichting van de doorvoerproblematiek bij de rijksdienst te bereiken. De commissie vroeg zich af welke gevolgen verdergaande decentralisatie kan hebben voor de hoofdstructuur en het feitelijk functioneren van de rijksdienst en onder welke voorwaarden die gevolgen positief te waarderen zijn. De commissie denkt dan aan de ontlasting van de politieke en ambtelijke top, de interdepartementale coördinatie, de onderlinge afstemming van bestuursinstrumenten als wetgeving, planning en financiering en de departementale (personeels)organisatie. Het is van belang of tot een zinvolle scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering kan worden gekomen.

De onderzoeken

Voor de keuze van de onderzoeken die de commissie op dit terrein kon laten verrichten was enerzijds bepalend de omvang en complexiteit van het onderzoeksobject en anderzijds de beschikbaarheid van een aantal recente studies op dit terrein. Uiteindelijk zijn in opdracht van de commissie een drietal studies verricht.

De eerste studie behandelt de territoriale decentralisatie van rijkstaken naar provincies en gemeenten, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de recente studies in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur over de sectoren volkshuisvesting en onderwijs. Omdat de door de WRR voorgenomen studie over functionele decentralisatie voor de commissie te laat zou komen, maar anderzijds enig inzicht in deze omvangrijke problematiek noodzakelijk werd geacht, heeft de commissie een tweede studie laten verrichten naar het veelvormige verschijnsel zelfstandige bestuursorganen. Deze studie zou hoofdzakelijk een verkennend karakter moeten hebben. Daarom is een essayistische aanpak gekozen. Beide hiervoor genoemde studies zijn uitgevoerd door het Instituut voor Bestuurswetenschappen, respectievelijk onder leiding van drs.R. de Groot en mr.C.M. van den Hoff.

De derde studie behandelt ook een vorm van functionele decentralisatie, namelijk decentralisatie naar ondernemingsachtige structuren. Als afbakening met de hiervoor genoemde bestuursorganen, die veelal een publiekrechtelijk karakter hebben, gaat het in dit onderzoek om lichamen met een privaatrechtelijk karakter. Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau Krekel Van der Woerd Wouterse BV onder leiding van ir.G. Prins.

Voor alle drie de onderzoeken geldt overigens dat de resultaten gezien de aard van de problematiek en vanwege beperkingen in de beschikbare tijd en middelen slechts een indicierend karakter hebben. Ze worden hierna afzonderlijk kort besproken.

a Territoriale decentralisatie

Onder decentralisatie verstaan de onderzoekers 'het overlaten of toekennen van de

bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren en waarbij de controle op de uitvoering van het beleid in eerste aanleg geschiedt door gekozen vertegenwoordigers van burgerij of belanghebbenden'. Dit wordt in het kader van het deelonderzoek verder toegespitst op provincies en gemeenten.

In dit licht bezien moet er bij decentralisatie naar provincies en gemeenten volgens de onderzoekers sprake zijn van veranderingen in de ministeriële verantwoordelijkheid en in de sturingsmiddelen, de zogenaamde bestuursmiddelenconfiguratie. Deze veranderingen bepalen de *mate* van decentralisatie waarvan in de praktijk sprake is.

Bij de aanpak van het onderzoek zijn twee wegen bewandeld. De eerste betreft een theoretische beschouwing over de ministeriële verantwoordelijkheid en de bestuursmiddelenconfiguratie. In de tweede plaats zijn door een secundaire analyse van twee recente decentralisatie-adviezen en een decentralisatie-wetsontwerp, voor drie terreinen, namelijk volkshuisvesting, onderwijs en specifiek welzijn, de hierbij gehanteerde decentralisatiemodellen bestudeerd. De resultaten van de vergelijking tussen deze drie beleidsterreinen zijn niet zonder meer generaliseerbaar naar andere beleidsterreinen. Bovendien gaat het hier nog steeds om voorstellen. Hierdoor hebben de onderzoekresultaten, vooral voor zover ze gaan over de gevolgen van decentralisatie, een enigszins speculatief karakter.

Ministeriële verantwoordelijkheid

De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid blijkt afhankelijk van wat de minister 'zich aantrekt' en van de zaken waarvoor het parlement de minister verantwoordelijk stelt. Territoriale decentralisatie houdt in het overhevelen van politieke verantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten en beperkt dus de minister in zijn bemoeienissen. In de praktijk levert dit echter problemen op omdat een duidelijke afbakening niet goed mogelijk is. De resterende centrale sturingsmogelijkheden in een gedecentraliseerde situatie worden meestal gereserveerd voor vaag omschreven gevallen, zoals bij aantasting van nationale belangen of taakverwaarlozing door de lokale overheid. De bereidheid om zich ook daadwerkelijk niet meer met de uit handen gegeven zaken te bemoeien, zowel bij de 'verantwoordelijke' minister als bij het parlement, is derhalve van groot belang.

Bestuursmiddelenconfiguratie

Met het begrip bestuursmiddelenconfiguratie doelen de onderzoekers op de wijze waarop de bestuursmiddelen regelgeving, planning, financiering en afsprakenkader in bepaalde decentralisatiemodellen gecombineerd zijn. Deze combinatie bepaalt de mate waarin sprake is van daadwerkelijke beleidsruimte op het lokale niveau. In de studie worden de vier bestuursmiddelen en hun betekenis bij decentralisatie verder uitgewerkt en worden indien mogelijk verbanden gelegd met de politieke verantwoordelijkheidsstelling en de gevolgen voor de rijksdienst. De resultaten van deze beschouwingen zijn vooral gebruikt in de hierna

52 | te bespreken vergelijking tussen drie beleidssectoren.

Volkshuisvesting, onderwijs en specifiek welzijn

Op basis van een vergelijkende analyse van de decentralisatiemodellen voor de drie sectoren volkshuisvesting, onderwijs en specifiek welzijn worden in de studie de volgende meer algemene conclusies getrokken.

Over de beheersmechanismen wordt opgemerkt dat in een gedecentraliseerde situatie de centrale beïnvloeding vooral via de combinatie van regelgeving en planning mogelijk is. Hierbij kunnen echter verschillende beïnvloedingsvormen onderscheiden worden: beïnvloeding van de planvorming, directe beïnvloeding van de plannen op het lokale niveau, beïnvloeding op basis van een centraal plankader in de vorm van randvoorwaarden voor het beleid van lagere overheden, of een combinatie van de laatste twee mogelijkheden. Daarnaast kunnen plan en planningssystematiek tal van andere functies vervullen, zowel op als tussen de bestuursniveaus. Een belangrijke functie is de informatievoorziening. Voorts kunnen de centrale plannen en/of programma's een functie vervullen bij de verdeling van financiële middelen over de lagere overheden. De plannen en/of programma's van lagere overheden kunnen een verwervingsvoorwaarde vormen voor het ontvangen van financiële middelen. Aan objectieve maatstaven wordt voor de versleuteling van financiën veel waarde gehecht, doch deze worden niet voor alle beleidsaspecten mogelijk geacht.

Alle onderzochte decentralisatiemodellen bieden mogelijkheden tot overleg tussen de overheden doch aan maatstaven voor complementair bestuur wordt weinig aandacht besteed. Veranderingen voor de rijksdienst als gevolg van decentralisatie betreffen vooral de aard van de werkzaamheden. Ten aanzien van de fasen van het beleidsproces blijkt dat in geval van decentralisatie zowel beleidsvoorbereidende als uitvoerende taken van de centrale overheid naar lagere organen overgeheveld worden.

Gevolgen van decentralisatie

De in de studie belangrijkste gesignaleerde gevolgen voor de rijksdienst bij een verdergaande decentralisatie kunnen nu als volgt worden samengevat. Op de korte termijn is geen ontlasting van de politieke en ambtelijke top te verwachten. Het decentralisatieproces zelf zal namelijk in de invoeringsperiode een intensieve begeleiding noodzakelijk maken. Ook in de daarop volgende gestabiliseerde situatie zal de inschakeling van de top relatief groot blijven omdat het aantal te nemen beslissingen weliswaar afneemt, maar de zwaarte van de beslissingen toeneemt doordat ze bijvoorbeeld ingrijpende belangenafwegingen noodzakelijk maken.

Voor de gevolgen met betrekking tot de bestuursinstrumenten wetgeving, planning en financiering wordt in de studie alleen gewezen op een mogelijk negatief effect op korte termijn en een mogelijk positief effect op langere termijn. Op de korte termijn zal het maken

en afstemmen van wetgeving, het opstellen en uitproberen van planprocedures en het ontwikkelen van goede financiële versleutelingsnormen veel energie en aandacht vragen; op de langere termijn zal dit echter een ontlasting van de rijksdienst kunnen bewerkstelligen.

Voor de gevolgen voor de interdepartementale coördinatie en de departementale (personeels)organisatie zijn in het kader van deze studie geen gedetailleerde uitspraken gedaan. Wel wordt opgemerkt dat er een grote behoefte zal ontstaan aan generalisten en informatiespecialisten binnen de departementen en dat er een grotere nadruk gelegd zal moeten worden op inter- en intradepartementale horizontale coördinatieverbanden.

Voorwaarden voor decentralisatie

De studie maakt onderscheid tussen voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een feitelijk decentraler bestuursmodel en voorwaarden die gesteld moeten worden aan de beheersingsmechanismen die de rijksdienst ten dienste moeten blijven staan.

Als voorwaarden tot realisering van een daadwerkelijk grotere decentrale beleidsruimte worden genoemd;

- dat geen scheiding plaatsvindt tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering;
- dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich beperkt tot de nationale belangen, het voorwaardenscheppende beleid en het optreden bij verwaarlozing;
- dat zowel het parlement als de departementen de uit handen gegeven zaken niet moeten trachten te beïnvloeden;
- dat het rijk de uitoefening van de uit handen gegeven zaken niet aan tal van richtlijnen moet binden;
- dat, als een handeling of nalatigheid van lager bestuur zijn oorzaak vindt in hogere voorschriften, de minister daarvoor verantwoordelijk is;
- dat men op centraal niveau de lagere bestuursorganen in staat moet stellen de overgedragen verantwoordelijkheden optimaal te vervullen door het geven van ondersteuning op verschillende manieren, zoals deskundigheid, informatie en financiële middelen. Beslissingen met een beleidsbepalend karakter behoren echter door het verantwoordelijke orgaan zelf genomen te worden.

Over de te hanteren beheersingsmechanismen wordt gesteld:

- er is behoefte aan juridische beïnvloedingsmogelijkheden gekoppeld aan een plannings- en programmeringssysteem of althans tenminste een globaal beleidskader; de juridische status hiervan moet duidelijk zijn;
- er dient een toereikend en zoveel mogelijk geobjectiveerd versleutelingssysteem te zijn waarmee de financieringsstromen naar de lagere overheden kunnen worden geleid; koppeling aan plan dan wel programma kan in een aantal gevallen noodzakelijk zijn;
- complementaire overlegvormen dienen daar te worden gebruikt waar in een situatie van

- uiteenlopende belangen de bestuurslagen toch tot een geïntegreerde oplossing moeten zien te geraken; vooralsnog moet hierbij terughoudendheid worden betracht;
- bijzondere aandacht is vereist voor het scheppen van voorwaarden teneinde in zowel de informatiebehoefte van de rijksoverheid als die van de lagere overheden te voorzien. Gewezen wordt op de mogelijkheden van de inspectietaak, de informatiefunctie van plan en programma en de databankfunctie van de centrale overheid;
 - voor wat betreft de departementale organisatie worden eisen gesteld aan de kwaliteit van het personeel en aan het functioneren van horizontale coördinatieverbanden.

Criteria

Als mogelijke criteria voor territoriaal te decentraliseren taken worden tenslotte in de studie genoemd:

- uniformiteit of differentiatie van het geboden voorzieningenpakket;
- de relatieve autonomie van de sector of het taakgebied ten opzichte van andere sectoren en/of taakgebieden;
- de noodzaak van harde informatie ten behoeve van de acquisitie van het begrotingsvolume;
- de omvang van het financieringsvolume in het licht van het financiële beleid;
- de omvang van het financieringsvolume (rijksaandeel) gezien de totale financiering van het object;
- de (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid van versleuteling volgens objectieve criteria;
- de mate waarin actiesnelheid van belang is voor het desbetreffende taakgebied;
- de aard van het beleidsobject;
- de wijze waarop door het rijk de relaties met het beleidsveld worden onderhouden en de plaats waar initiatieven tot het aangaan van deze relaties worden genomen;
- de informatieve waarde van het overheidshandelen op de lagere bestuursniveaus voor het beleid van de rijksoverheid;
- de reikwijdte van de effecten van de taakuitoefening door de lagere overheden;
- het al of niet uiteenlopen van belangen tussen de bestuurslagen.

b Zelfstandige bestuursorganen

Voor het begrip zelfstandige bestuursorganen wordt in deze deelstudie de volgende werksomschrijving gehanteerd: 'op zichzelf staande organisaties met op grond van attributie of delegatie verkregen publiekrechtelijke bevoegdheden, al dan niet met een privaatrechtelijke status, die een formele band hebben met de centrale overheid en waarin maatschappelijke organisaties al dan niet een rol kunnen spelen'.

Uit de studie blijkt dat er een veelheid van zeer uiteenlopende soorten lichamen is die men als een zelfstandig bestuursorgaan zou kunnen karakteriseren. Er is sprake van een zekere wildgroei, waardoor het gewenst is een ordening brengend regime voor zelfstandige bestuursorganen te ontwikkelen. Voorts blijkt dat aan de verschillende genoemde voor- en

nadelen van zelfstandige bestuursorganen moeilijk eenduidige aanwijzingen te ontlenen zijn over welke situaties zich wel en niet lenen voor decentralisatie naar zelfstandige bestuursorganen. Bij de nadelen overheerst de vraag of scheiding van beleidsvoorbereiding en -uitvoering wel mogelijk is. Hier doet zich de enigszins paradoxale situatie voor dat enerzijds de verstrengeling hiervan vrij algemeen onderkend wordt, maar er anderzijds ook sprake is van een ministeriële verantwoordelijkheid die gedeeltelijk een fictie is en een overbelasting van de politieke en ambtelijke top die vragen om een werkbaar onderscheid.

Politieke controle

Bij zelfstandige bestuursorganen zal er sprake moeten zijn van een gedeeltelijk anders vorm gegeven politieke controle dan via de gebruikelijke ministeriële verantwoordelijkheid. De studie concludeert dat er bij toekenning van zelfstandigheid aan onderdelen van de openbare dienst in feite sprake is van een 'convenant' tussen Kroon en parlement, waarin bepaald wordt dat politieke macht ten opzichte van elkaar slechts binnen bepaalde grenzen gehanteerd wordt. Dit hoeft in beginsel niet tot de beleidsuitvoering beperkt te blijven. Het parlement dient dus te besluiten tot een terughoudende opstelling en de ministeriële verantwoordelijkheid zou zich moeten beperken tot de functioneringscondities en -voorschriften voor de zelfstandige bestuursorganen. De politieke controle binnen de hiermee afgebakende beleidsruimte dient te vallen onder de hiervoor bij het desbetreffende orgaan aangewezen structuur. Uit de studie blijkt overigens dat de gedachten over deze 'nieuwe vormen van politieke controle' nog weinig uitgekristalliseerd zijn.

Functionele decentralisatie?

In de studie proberen de auteurs de plaats van zelfstandige bestuursorganen te bepalen met betrekking tot het begrip functionele decentralisatie. Zowel vanuit de rechtswetenschap geredeneerd, als vanuit een aantal politieke ideologieën, kan niet tot een eenduidige conclusie gekomen worden of zelfstandige bestuursorganen wel of niet als vormen van functionele decentralisatie zijn te beschouwen. De beantwoording van deze vraag laat de studie dan ook verder liggen.

Ontlasting politieke en ambtelijke top

In de studie wordt geconcludeerd dat – mits het vraagstuk van vormgeving van de politieke controle afdoende kan worden opgelost – zelfstandige bestuursorganen met een takenpakket dat in hoofdzaak uit routinematige handelingen bestaat en waarbij sprake is van een geringe vrije beleidsruimte en de door het departement te nemen beslissingen gering in aantal en naar reikwijdte bescheiden zijn, waarschijnlijk kunnen bijdragen aan een ontlasting van de politieke en ambtelijke top. Deze ontlasting betreft met name de managementtaak van de departementale leiding. Zodra echter het takenpakket aspecten van belangenafweging tussen burgers en organisaties met zich meebrengt, (inter)-departementale coördinatieactiviteiten vraagt, dan wel een ingewikkelde en beleidsgevoelige financieringsstructuur met zich meebrengt, dan is het – afhankelijk van de

precieze inhoud van het takenpakket – minder waarschijnlijk dat de inschakeling van zelfstandige bestuursorganen tot ontlasting aanleiding zal geven. De auteurs zijn dan ook minder optimistisch over de mate van ontlasting van de politieke en ambtelijke top in het door Den Hoed genoemde zogenaamde pragmatisch-open bestuursmodel, waarin aan 'zelfstandige' onderdelen van de rijksdienst een grote rol wordt toegekend.

Aanbevelingen

Op basis van hun bevindingen komen de onderzoekers tenslotte tot de volgende normatieve omschrijving van het begrip zelfstandige bestuursorganen: zelfstandige bestuursorganen (op rijksniveau) zijn die zelfstandige onderdelen van de openbare dienst die, onder bij of krachtens de wet gegeven randvoorwaarden en functioneringscondities, zijn belast met de voorbereiding en uitvoering van door attributie of delegatie verkregen taken waaromtrent Kroon en Staten-Generaal bij of krachtens de wet zijn overeengekomen in de politieke controle op een andere wijze te voorzien dan traditioneel gewaarborgd is in de verhouding tussen Kroon en Staten-Generaal.

Aanbevolen wordt om op basis van deze omschrijving een experiment aan te gaan met een zelfstandig bestuursorgaan 'nieuwe stijl'. Hierbij zou ook aandacht geschonken moeten worden aan het ontwerpen van een typologie van taken en bijbehorende bevoegdheidsconstructies ter bepaling van de grens van de ministeriële verantwoordelijkheid en zou lering moeten worden getrokken uit ervaringen met bestaande zelfstandige bestuursorganen in binnen- en buitenland.

c Privaatrechtelijke decentralisatie

Het deelonderzoek over decentralisatie naar meer ondernemingsachtige structuren had als centrale vraagstelling: 'Wat zijn de mogelijkheden van decentralisatie van rijkstaken naar privaatrechtelijke organisaties en wat zijn de effecten daarvan op het functioneren van de rijksdienst'. Bij die effecten zou weer het accent gelegd moeten worden op de gevolgen voor de politieke en ambtelijke top. Om tot een eerste voorlopige beantwoording van deze vraag te komen – meer was in het kader van deze deelstudie niet mogelijk – zijn 13 praktijkgevallen bestudeerd van rijkstaken of taken die dit zouden kunnen zijn, die gedeeltelijk wel en gedeeltelijk niet door een ondernemingsachtige structuur worden uitgeoefend. Deze praktijkgevallen zijn in een vijftal stellen gegroepeerd: Industrievererving, Informatie-overdracht, Staatsbedrijf en vennootschap, Wegenontwerp en Arbeidsmarkt. De conclusies van het onderzoek zijn in hoofdzaak gebaseerd op een vergelijkende analyse, aan de hand van een aantal hypothesen, van gegevens over aard en functioneren van de genoemde praktijkgevallen. De belangrijkste conclusies zullen hierna kort worden weergegeven.

Rechtsvorm en zelfstandigheid

Organisaties kunnen worden gerangschikt naar de mate van zelfstandigheid, of complementair naar de mate van formele en directe invloed van de politieke en ambtelijke top. Zo'n rangschikking loopt van het ambt (dienst, tak van dienst), via het staatsbedrijf en

het commissariaat naar, als uiterste, de zuiver particuliere private rechtspersoon. In deze reeks is sprake van een toenemende privatisering.

De formeel-juridische structuur blijkt van secundair belang voor de mate van zelfstandigheid. Deze wordt in de eerste plaats bepaald door de bereidheid van de politieke en ambtelijke top tot het geven van beleidsruimte. Uitbesteding van uitsluitend een uitvoerende taak naar een zelfstandige organisatie beschouwen de onderzoekers dan ook niet als decentralisatie. Dit heeft ook geen vermindering van de werklust van de top tot gevolg.

Het vermogen van organisaties om ook rekening te kunnen houden met belangen van derden, dus anderen dan 'eigen' cliënten, blijkt onafhankelijk van de plaats in de rangorde van ambt tot private onderneming. Daarentegen vermindert in die rangorde wel het vermogen van de politieke en ambtelijke top om de organisatie te doen reageren op beleidsimpulsen.

Mogelijkheden voor privatisering

De onderzoekers concluderen dat de wenselijkheid en mate van privatisering groter wordt naar gelang:

- de omvang, groei en urgentie van de hoofdtak omvangrijker is;
- het aantal en het gewicht van de bijkomende taken en aspecten, mede gezien de politieke gevoeligheid hiervan, kleiner zijn;
- de benodigde zelfstandigheid voor de organisatie om effectief te kunnen werken groter is;
- de belangen binnen het cliëntensysteem gelijk zijn;
- de belangentegenstellingen tussen het cliëntensysteem en derden-betrokkenen kleiner zijn.

In laatste instantie zal de vormkeus echter een politieke zaak zijn omdat de beoordeling van bovengenoemde punten in hun onderlinge samenhang een kwestie van politieke waardering is.

De onderzoekers bevelen aan om op basis van deze criteria te komen tot een inventarisatie van taken welke zich in principe lenen voor uitvoering door een privaatrechtelijk lichaam.

Gevolgen van privatisering

Bij privatisering wordt, na effectuering, een ontlasting van de politieke en ambtelijke top verwacht omdat:

- de overheid via statutaire en budgetrechten kan sturen door 'management by exception';
- niet over elk beleidsdetail een zware politieke discussie kan uitbreken;
- ingewikkelde en tijdrovende ambtelijke coördinatieprocedures beperkt kunnen worden door krachten vanuit de gedecentraliseerde organisatie.

- 58 | Privatisering heeft verder positieve gevolgen voor de verhouding tussen offers voor en effectiviteit van de taakvervulling, omdat de toetsing door het cliëntstelsel explicieter wordt. Het maakt het eenvoudiger – en maakt het ook meer de zorg voor de organisatie zelf – om bij een gewijzigde taak, aanpassing van budget en bemanning te realiseren. Mede daardoor wordt ook de interdepartementale coördinatie vereenvoudigd. Vooral dit laatste achten de onderzoekers belangrijk, omdat in de komende jaren de overheid nieuwe taken (waartoe vaak politieke druk aanwezig is) alleen zal kunnen aanpakken, als bestaande taken worden ingekrompen. Binnen de ambtelijke structuur is dit moeilijker door het meestal ontbreken van 'performance tests' en door psychologische weerstanden tegen verandering in de monolitische ambtelijke structuur.

De onderzoekers spreken op basis van de bestudeerde praktijkgevallen de verwachting uit dat privatisering geen gevolgen behoeft te hebben voor de arbeidsrechtelijke status van het personeel.

Als centrale sturingsmogelijkheden, ook bij decentralisatie van uitvoering en beleid, worden genoemd:

- toezichhoudende functies (bestuurders, commissarissen);
- ambtenaren-bestuurders;
- andere statutaire bepalingen over bestuur en toezicht (bijvoorbeeld benoemingsrecht);
- budgettaire regelingen.

Aanbeveling

De onderzoekers trekken uit de studie de conclusie, dat functionele decentralisatie naar privaatrechtelijke organen voor een aantal ambtelijke taken mogelijk en wenselijk zal kunnen zijn. Aanbevolen wordt om één of twee taken uit de eerder genoemde inventarisatie te onderzoeken op de mogelijkheden tot functionele decentralisatie naar een privaatrechtelijke vorm en deze overgang in een zeer goed gepland proces te effectueren. Uit deze gevallen zou dan lering kunnen worden getrokken voor een beleid ten aanzien van functionele decentralisatie.

2.4 Intern functioneren van de rijksdienst

2.4.1 De politieke en ambtelijke top

Probleemschets

In rapport nummer 1 constateert de commissie dat aan problemen tussen departementen steeds meer ministeriële aandacht moet worden besteed, dat de positie van coördinerende bewindspersonen onbevredigend geregeld lijkt te zijn en dat beleid moeilijk op één lijn te krijgen is. Congestieverschijnselen aan de top, zowel departementaal als interdepartementaal, leiden tot een geringe slagvaardigheid en weinig aandacht voor nieuwe ontwikkelingen. Het integrerende element in het Nederlandse staatsbestel is zwak onderbouwd; de ministers zijn primair behartigers van departementale belangen en de

minister-president slechts primus inter pares, geen regeringschef. Richtingen voor eventuele oplossingen zoekt de commissie vervolgens in een decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het versterken van die delen van de top, waar knopen kunnen en moeten worden doorgesneden. Zij benadrukt tenslotte het belang van een goede gang van beleidsprocessen, evenals versterking in de samenhang tussen het politieke leidinggevende en het ambtelijke departementale deel van de top.

Het onderzoek

In samenspel met het secretariaat van de commissie hebben drs. G. Gerding en drs. B. de Jong van de Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde te Delft onderzoek verricht naar een aantal elementen die betrekking hebben op de politieke en ambtelijke top. Daarbij is gekeken naar de werking van ministerraad en onderraden, de positie van de coördinerende bewindspersoon, de staatssecretaris en de minister zonder portefeuille, de rol van de minister-president en het functioneren van individuele bewindspersonen in beleidsprocessen.¹ Doel van het onderzoek was het geven van een schets van het functioneren van de topstructuur en van eventuele daarin optredende verstoringen. Het onderzoek is vanuit een besturingsperspectief opgezet. Ministers en topambtenaren worden gezien als de elementen van een besturend netwerk. Dit netwerk vertoont bepaalde 'verdichtingen', die een institutioneel karakter dragen, bijvoorbeeld de ministerraad. Enkele specifieke elementen uit het netwerk (bijvoorbeeld de minister-president), worden beoordeeld op hun besturende rol in beleidsprocessen die zich in het politiek-bestuurlijke systeem afspelen.

Vraaggesprekken met een zestigtal (ex-)bewindspersonen en (ex-)topambtenaren leverden het voornaamste empirische materiaal. Daarnaast zijn interviews gehouden met secretarissen van enkele onderraden en van de ministerraad. Voorts heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de onderwerpen waarvoor ministers en/of staatssecretarissen zijn aangewezen tot coördinerend bewindspersoon. Tenslotte is gebruik gemaakt van interviews met ambtenaren op verschillende departementen, van documentenanalyse en van secundaire analyse op reeds voorhanden materiaal, zoals het 'Haagse Machten' onderzoek.

Hoewel het verzamelde onderzoeksmateriaal een aantal aspecten van de topstructuur op een gevarieerde wijze belicht, mag aan de getrokken conclusies slechts een betrekkelijke betekenis worden toegekend. De empirische onderbouwing van de gemaakte gevolgtrekkingen bestaat immers voornamelijk uit opvattingen en observaties van een beperkte groep respondenten.

¹ Bij de samenstelling van dit rapport was het volledige onderzoek nog niet afgesloten. Naar verwachting zal de achtergrondstudie in februari 1981 worden uitgebracht.

De onderzoekresultaten wijzen erop dat de opvattingen van de commissie over structuur en functioneren van de politieke en ambtelijke top in belangrijke mate worden bevestigd door hetgeen ook onder bewindspersonen en topambtenaren blijkt te leven.

De ministerraad

Wat betreft de ministerraad erkennen zeer veel respondenten dat er als gevolg van overbelasting door detailzaken en 'crisismanagement' veel te weinig aandacht voor de hoofdlijnen van het beleid en het beleid op langere termijn overblijft. Ook de korte-termijn-oriëntatie die het politieke bedrijf kenmerkt zou hieraan debet kunnen zijn. Voorzieningen voor een goede voortgangscontrole ontbreken eveneens. Mogelijke oplossingen worden onder andere gezocht in het terugbrengen van het aantal bewindspersonen in de ministerraad en in het benadrukken van constructies als de bestekministers. Formalisering van een informeel kernkabinet als de bestekministers tot een werkelijk kernkabinet (in bijvoorbeeld Britse zin) komt de respondenten echter als onwenselijk voor; dit zowel om staatsrechtelijke redenen (de individuele ministeriële verantwoordelijkheid) als partij-politieke (moeilijke kabinetsformaties).

Hulporganen van de ministerraad

Onder het niveau van de ministerraad bestaat een variëteit aan afstemmingsvormen. Deze verscheidenheid, van onderraad tot informeel ad hoc overleg, wordt door de respondenten positief gewaardeerd. Onderraden blijken evenwel aan hetzelfde euvel als de ministerraad te leiden: weinig aandacht voor hoofdlijnen en de lange termijn. Vanuit dit gezichtspunt wordt ervoor gepleit de besluitvorming te vergemakkelijken door het aantal deelnemers te beperken. Met name het aantal departementale ambtenaren zou teruggebracht kunnen worden. Hier tegenover staat dat veel respondenten de bijdrage van deskundigen ('het type Zijlstra') hogelijk waarderen. De onderzoekers benadrukken in hun conclusies het belang van een goed toegerust secretariaat. Ook de positie van de minister-president komt ter sprake: het lijkt erop dat diens aanwezigheid en politiek gezag het functioneren van een onderraad in belangrijke mate kan bepalen. Het gebruik van ministeriële commissies (voor bijzondere en moeilijke kwesties) en het verschijnsel 'informeel overleg' ondervinden positieve waardering. Vanuit dit gezichtspunt breken de onderzoekers een lans voor het 'naar beneden drukken' van de coördinatie naar het informele of bilaterale niveau.

De minister-president

Uit het onderzoek komt naar voren dat de ontwikkeling naar een feitelijk sterkere positie van de minister-president temidden van zijn collega's, zoals deze zich gedurende het afgelopen decennium heeft voltrokken, in het algemeen juist geacht wordt. Toch zijn de respondenten merendeels van opvatting dat een formele bekrachtiging van die gegroeide positie om politieke en staatsrechtelijke redenen minder gewenst is. Het zou de individuele ministeriële verantwoordelijkheid ondergraven en de vorming van coalitiekabinetten nog verder bemoeilijken. Men tekent daar nog bij aan dat het immers niet zinvol is de positie van de

minister-president te versterken als daar niet een zekere onderschikking van overige bewindspersonen mee gepaard gaat. Het departement dat de minister-president ten dienste staat, Algemene Zaken en dan in het bijzonder het Kabinet van de minister-president, zou naar de opvatting van veel respondenten uitgebreid moeten worden. De minister-president zou zijn coördinerende taak dan (nog) beter gestalte kunnen geven. Opvallend is dat geïnterviewden van AZ zelf erop wijzen dat een dergelijke uitbreiding onwenselijk is. De optimale omvang van het apparaat is in hun ogen reeds bereikt: verder vergroting zou een goed functioneren slechts belemmeren.

Coördinerende bewindspersonen

De inventarisatie van coördinerende taken levert globaal het volgende beeld op. Momenteel zijn er 69 coördinerende taken (zie bijlage 1), waarvan er 66 permanent van aard zijn. Alle ministers en acht staatssecretarissen hebben coördinerende taken. De bewindspersoon met de meeste coördinerende taken (namelijk 12) is de minister van Binnenlandse Zaken. Het grootste deel van de coördinerende taken ligt bij een minister, hoofd van een departement (45), een kleiner deel bij staatssecretarissen (12). De resterende taken worden verdeeld, dan wel behoren bij de minister-president of bij ministers zonder portefeuille.

De formele basis waarop de coördinatie berust loopt zeer uiteen. Elf coördinerende taken berusten op een wet of een Koninklijk besluit, terwijl er drie op een ontwerp-wet rusten. Verreweg het grootste deel echter is het gevolg van een besluit in de ministerraad, namelijk in 39 van de gevallen. De resterende coördinerende taken zijn op andere wijze of niet formeel geregeld (besluit van een onderraad, afspraak tussen bewindspersonen, 'algemeen aanvaard' of onbekend).

De groei van het aantal coördinerende taken heeft als grootste probleem opgeroepen de verhouding tussen de coördinerende taken, de coördinatie van de coördinatie. Dit is één van de meest dringende vraagstukken in het gehele coördinatiestelsel aan het worden. De inventarisatie laat zien dat slechts in 27 gevallen de afstemming ten opzichte van andere (coördinerende) taken is geregeld. Maar ook daar waar deze geregeld is, is nog de vraag of dat bevredigend werkt. Op sommige terreinen wordt aan de coördinatie van de coördinatie veel aandacht gegeven, bijvoorbeeld op het terrein van het welzijn en dat van de ruimtelijke ordening.

De inventarisatie laat zien dat het overleg op het niveau van de bewindspersonen voor een deel plaatsvindt in de onderraden, namelijk bij 21 van de 69 taken. De coördinatie van de andere taken speelt zich vooral af in de vorm van (in)formele ministeriële commissies of in ad hoc overleg of incidenteel in de ministerraad. Op ambtelijk niveau ligt het accent op de interdepartementale commissies (40 ×), waaronder ook de voorportalen van de onderraden zijn begrepen (13 ×). In twee gevallen is sprake van een vast lidmaatschap van alle ambtelijke voorportalen.

62 | Er is, kortom, sprake van een onoverzichtelijke situatie. Enige ordening van het coördinatiestelsel lijkt gewenst.

De meest gehoorde klacht van coördinerende bewindspersonen is dat zij, met de hen ter beschikking staande beperkte bevoegdheden, de hun toegewezen verantwoordelijkheden niet waar kunnen maken. Uit de vraaggesprekken blijkt een verdeeldheid over de mogelijke oplossingen voor dit probleem. Versterking van de positie van de coördinerende bewindspersonen in het algemeen blijkt velen aan te spreken. Wanneer wordt gesproken over versterking van de bevoegdheden van de coördinerende bewindspersoon blijken velen dit onaanvaardbaar te vinden, omdat dit de grenzen van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid aantast. Een aanmerkelijke versterking van de bevoegdheden van de coördinerend bewindspersoon lijkt dan ook niet tot de mogelijkheden te behoren. Wel lijkt enige opschoning en ordening van het stelsel van coördinerende taken mogelijk.

De staatssecretaris en de minister zonder portefeuille

De staatssecretaris wordt in het algemeen niet om zijn positie benijd. Een heroverweging van deze functie lijkt op zijn plaats. Respondenten zien de voordelen van een staatssecretaris-onderminister vooral in het vlak van de vervanging. Zowel in het parlement als bij afwezigheid van de minister zou de onderminister (bepaalde) ministeriële taken en verplichtingen kunnen overnemen. Interessant is voorts dat vrijwel alle ondervraagden het belang van een goede persoonlijke relatie tussen minister en staatssecretaris benadrukken. Zij zijn zelfs van mening dat goede persoonlijke verhoudingen belangrijker zijn dan een gelijke partijpolitieke kleur.

Met de figuur van de minister zonder portefeuille tonen de respondenten zich niet gelukkig. Velen geven op een opmerkelijk bondige wijze aan dat deze constructie eigenlijk afgeschaft zou moeten worden.

Taak bewindspersoon

De rol van de bewindspersonen in het departementale beleidsproces wordt in het algemeen niet erg groot geacht. Met name in de ogen van ambtenaren, maar ook wel in die van bewindspersonen, spelen de eigen ministeriële prioriteiten na verloop van tijd slechts een ondergeschikte rol. Voor een goede uitoefening van de bestuurlijke of managementtaken blijkt het de bewindspersoon vaak aan toereikende voorzieningen te ontbreken. Goede systemen voor voortgangscontrole en procesbeheersing zijn er niet of nauwelijks binnen de rijksdienst. Een zekere chaotisering van beleidsprocessen wordt daar wellicht door in de hand gewerkt. Meer dan eens leggen respondenten er ook de nadruk op dat 'alles tegenwoordig zo ontzettend lang duurt'.

Parlement

Het parlement functioneert slecht. Zo denken althans veel ondervraagden er over. De

Tweede Kamer zou zich te veel met detailzaken bezighouden en legt ook een onverantwoord beslag op de tijd van bewindspersonen. Dit werkt, aldus de respondenten, in de hand dat zowel de ministerraad als individuele bewindspersonen zich te veel met details (moeten) bemoeien.

Algemene conclusies

Tenslotte formuleren de onderzoekers nog een tweetal conclusies van meer algemene aard. Zij stellen in de eerste plaats dat opvattingen over structuur en functioneren van de politieke en ambtelijke top in belangrijke mate verweven zijn met politieke, maatschappelijke of beleidsopvattingen. Beslissingen over de vormgeving van de topstructuur zijn evenmin beleidsneutraal. De onderzoekers werken deze gedachte uit in de richting van een pleidooi voor een sterkere politisering van de discussie rondom de structurering van ons openbaar bestuur.

Hun tweede conclusie heeft betrekking op het zogenaamde persoonlijke element. Uit de onderzoekgegevens leiden zij af dat persoonlijkheids- en karakterkenmerken van individuele bewindspersonen en topambtenaren het functioneren van de top meer beïnvloeden dan structuurkenmerken dat doen.

2.4.2 Interdepartementale coördinatie

Probleemschets

De interdepartementale coördinatie is voor de commissie een onderwerp dat – volgens haar analysemodel – vooral ligt in de doorvoer. Immers daar moet de koppeling plaatsvinden van activiteiten die aan de invoer- en uitvoerzijden liggen.

Het niet voldoende functioneren van het afwegingsmechanisme en de hoge score van de op dit gebied liggende verstoringen (zie paragraaf 2.2.2) geeft alle aanleiding deze knelpunten in samenhang met andere onder de loep te nemen. Het door drs. R.H.P.W. Kottman van Berenschot BV verrichte onderzoek biedt daartoe goede aanknopingspunten.

Het onderzoek

De onderzoeker heeft de hoofdpunten samengevat in een hoofdstuk dat als kern van het rapport beschouwd moet worden (hoofdstuk 3). In daarop volgende hoofdstukken heeft hij een onderbouwing gegeven die aan de hoofdpunten ten grondslag liggen. Hoofdstuk 4 behandelt de begrippen en achtergronden van het verschijnsel coördinatie. Hoofdstuk vijf bevat vervolgens het analyse- en beschrijvingskader waarmee de onderzoeker aangesloten heeft bij de systeembenadering van de commissie. Aanbevelingen over de vergroting van de effectiviteit van interdepartementale coördinatiestructuren zijn weergegeven in hoofdstuk zes.

In het rapport is uitgegaan van de vooronderstellingen dat er een niet nader bepaald aantal naast elkaar staande departementen is, dat de verantwoordelijkheid voor elk daarvan berust

bij een minister en dat de ministers binnen het kabinet onderling gelijkwaardig zijn. Tien jaar na het formaliseren van het instituut van de coördinerend bewindspersoon (commissie-Van Veen) moet men vaststellen, dat ondanks alle onderzoek en publikaties daarover, de interdepartementale coördinatie nog steeds een zeer moeizaam verlopend proces is. Het rapport noemt enkele algemene bevindingen waaronder een gebrekkige taakverdeling, vertragingverschijnselen, een weinig gemeenschappelijke instelling, het jungle-achtige karakter van het interdepartementale krachtenveld en het niet goed functioneren van de coördinatiestructuren.

In de beschouwingen over het waarom van coördinatie wordt het niet waardenvrij zijn van het begrip benadrukt. Aan de ene kant betekent het onder meer efficiency, consistentie, rechtszekerheid, flexibiliteit, bestuurskracht, conflictminimalisatie en eenheid van beleid, terwijl aan de andere kant coördinatie als een bedreiging gezien kan worden voor de autonomie, het eigen domein en de pluriformiteit (identificatie van de departementen met bepaalde soms tegengestelde maatschappelijke belangen). Deze problematiek dient dan ook in een politieke context gezien te worden.

Een structurele bron van coördinatieproblemen wordt het grote aantal departementen en bewindspersonen genoemd, waarbij aangeraden wordt uit 'haalbaarheidsoverwegingen' de laatste categorie in te perken. Ook de gebrekkige taakverdeling wordt als verstoringfactor aangeduid. Echter een ideale taakverdeling zonder coördinatieproblemen is ondenkbaar. Men zal derhalve eerst manifeste knelpunten moeten aanpakken.

Coördinatiemodel

Bij de verdere behandeling van hoofdpunten en aanbevelingen gaat het rapport ervan uit dat het coördinatiemodel van de commissie-Van Veen als basis blijft bestaan. Ondanks de geldende individuele ministeriële verantwoordelijkheid, die in dit opzicht een belemmerende factor is, zal in principe coördinatie in hiërarchische lijn zoveel mogelijk naar beneden gedrukt moeten worden. Dan worden congestieverschijnselen aan de tdp voorkomen en in een zo vroeg mogelijk stadium kan overleg begonnen worden. Daartoe is een interdepartementale hiërarchie noodzakelijk die loopt van informeel bilateraal overleg aan de basis tot aan de ministerraad toe. Binnen deze hiërarchie zal men rekening moeten houden met, wat in het rapport genoemd wordt het 'jungle' karakter van de interdepartementale relaties.

Coördinerende bewindspersonen

Voor zowel de minister-president als de coördinerend bewindspersoon geldt dat de coördinerende bevoegdheden beperkt moeten blijven in verband met de gelijke positie van de ministers.

De positie van de coördinerend bewindspersoon kan wel verstevigd worden door een reeks voorzieningen te treffen. Zo wordt voor de coördinerende taken aansluiting gezocht bij een indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden, waardoor het aantal (zware) coördinerende bewinds-

personen tot vijf teruggebracht kan worden. Daarnaast zullen procedureafspraken gemaakt moeten worden om de coördinatie zo goed mogelijk te laten verlopen. De coördinerend bewindspersoon zal in het centrum van die procedures en regelingen moeten zitten om zicht te kunnen houden op de gang van zaken. Van belang daarbij is dat de departementen in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidsvorming op één lijn worden gebracht (pré-coördinatie). De onderzoeker acht dit een absolute voorwaarde voor het kunnen bereiken van een grotere probleemgerichtheid.

Men kan verwachten dat de coördinerend bewindspersoon politieke initiatieven neemt om het traag verlopen van de interdepartementale besluitvorming tegen te gaan. Er moet voor een sterke (met name tijds-)druk gezorgd worden. Daarnaast is ook een prioriteitenplanning en de controle van de voortgang noodzakelijk om enige systematiek in de besluitvorming te kunnen krijgen.

De onderzoeker meent dat coördinatie zo eenvoudig mogelijk moet gebeuren. Indien interdepartementale structuren nodig zijn, dan zal naar een zo licht mogelijke constructie gezocht moeten worden, teneinde flexibiliteit en snelheid te kunnen waarborgen.

Voorportalen

Vervolgens beveelt de onderzoeker aan de betekenis van voorportalen (en onderraden) te vergroten door deze meer bij de macro-besturing van het interdepartementale beleid te betrekken. Met name de voorportalen spelen een belangrijke rol bij het zicht houden op de samenhang van de beleidsvorming (waarbij tevens de coördinatie van wetgeving op het desbetreffende terrein hoort) en op de factor tijd. Daartoe zijn procedures en spelregels nodig.

Meer stroomlijning in de bestaande structuur van de voorportalen is te brengen door voor deelonderwerpen met een permanent karakter subcommissies in te stellen en voor ad hoc-zaken tijdelijk groepen te formeren. Organisatorische ondersteuning in de vorm van kwalitatief hoogwaardige secretariaten is onontbeerlijk. Tenslotte zullen de voorzitters van de voorportalen bij voorkeur niet moeten behoren tot een der vakdepartementen, maar een onafhankelijke status moeten hebben. Voor het functioneren van deze voorportalen is het belangrijk dat meer aandacht wordt besteed aan de agendabouw ten behoeve van langere termijnprogrammering en dat rapportage over de jaarlijkse werkzaamheden wordt geleverd.

Mobiliteit

Een laatste aanbeveling is het vergroten van de mobiliteit van het personeel van de rijksoverheid ter voorkoming van hokjesgeest en etikettering in het interdepartementale verkeer.

66 | 2.4.3 Wetgeving, planning en financiering

a Algemeen

Onderzoek

Zoals reeds in het tweede rapport werd medegedeeld, heeft de commissie het onderzoek betreffende organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering laten verrichten door een werkgroep en een onderzoekgroep, beide onder leiding van prof. mr. P. de Haan. De werkgroep, bestaande uit enkele leden van de commissie en een aantal externe deskundigen¹, heeft zich vooral bezig gehouden met de algemene aspecten van de drie genoemde bestuursinstrumenten, zowel ieder afzonderlijk als in onderlinge samenhang beschouwd. Parallel daaraan heeft de onderzoekgroep zich meer specifiek verdiept in de ontwikkelingen op de in dit opzicht voornaamste beleidsterreinen, te weten ruimtelijk beleid, economisch beleid, sociale zekerheid en welzijnsbeleid. De resultaten van de activiteiten van de werkgroep zijn niet afzonderlijk gepubliceerd, maar voor een belangrijk deel terug te vinden in hoofdstuk 6. Daarentegen zal de achtergrondstudie van de onderzoekgroep vanwege haar omvang in vijf afzonderlijke delen verschijnen. Op elk van deze delen wordt hier in het kort ingegaan, te beginnen met de ontwikkeling van wetgeving, planning en financiering in het algemeen.

Wetgeving

In het algemene deel van de achtergrondstudie worden de recente ontwikkelingen in de wetgeving in grote lijnen geschetst. Hierbij wordt zowel stilgestaan bij het streven naar juridisch-technische harmonisatie en de wetenschappelijke ontwikkeling in verband daarmee als bij het – voor het werk van de commissie nog belangrijker – streven naar beleidsmatige coördinatie. Het blijkt dat, vooral wat het laatste betreft, sprake is van een evolutie over praktisch het hele terrein van het openbaar bestuur in de richting van een meer gecoördineerde beleidsgerichte wetgeving. Vaak neemt deze wetgeving de vorm aan van planningswetgeving, waarbij de eigenlijke beleidsvorming plaatsvindt in het kader van plannen, terwijl de wet zich beperkt tot het regelen van vorm, procedure, rechtsgevolgen en rechtsbescherming. Met name op ruimtelijk en welzijnsgebied is dit het geval, doch ook op sociaal en economisch gebied beginnen de omtrekken van een dergelijke wetgeving hier en daar zichtbaar te worden. Daarnaast is op deze gebieden echter ook nog de kaderwetgeving oude stijl in zwang, hetgeen betekent dat het beleid – in plaats van planmatig – via gedelegeerde regelingen en beschikkingen van Kroon of minister tot stand komt.

¹ De samenstelling van de werkgroep was als volgt: prof. mr. P. de Haan, voorzitter; mr. R. Fernhout, wetenschappelijk medewerker aan de Vrije universiteit, secretaris; dr. J. W. van der Dussen; mr. W. J. van Eijkern, hoofd stafafdeling wetgeving publiekrecht bij het ministerie van Justitie; mr. F. J. P. M. Hoefnagel, staffunctionaris bij de Harmonisatieraad welzijnsbeleid; dr. Ph. A. Idenburg; mr. P. G. A. Noordanus, plaatsvervangend secretaris van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening; mr. J. M. Polak, lid van de Raad van State; prof. dr. P. Verburg, hoogleraar bedrijfshuishoudkunde aan de Universiteit van Amsterdam; mr. L. de Vries, hoofd stafafdeling wetgeving privaatrecht bij het ministerie van Justitie. Prof. mr. M. Schellema, hoogleraar administratief recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, heeft deelgenomen aan de besprekingen over het onderdeel wetgeving.

Meer en meer gaan plannings- en andere kaderwetten thans de plaats innemen van de sinds de opbouw van de verzorgingsstaat zo welig tierende pseudowetgeving die geen andere wettelijke basis heeft dan een begrotingspost. Voor het werk van de commissie is deze ontwikkeling van uitermate groot gewicht, omdat pseudowetgeving meer nog dan gewone sectorale wetgeving de verkokering en ook de centralisatie van het beleid in de hand werkt. Planningswetten hebben daarnaast ook nog het voordeel, dat zij eenheid en samenhang kunnen brengen in de toepassing van de talloze wetten en wetjes op deelgebieden van het beleid, zowel door sectorcoördinatie op departementaal niveau als door facetcoördinatie op interdepartementaal niveau.

Een zwakke schakel blijkt in het wetgevingsproces de lange duur van de voorbereiding te zijn. Voor een belangrijk deel ligt dit aan de onvoldoende toerusting van de wetgevingsafdelingen, die zowel met een te grote afstand tot het beleid als een gebrek aan goede wetgevingsjuristen te maken heeft. Dit laatste hangt weer samen met gebreken in de opleiding en carrièrevorming. Van een interdepartementale organisatie is, anders dan bij de planning en de financiering, bij de wetgeving zelfs in het geheel geen sprake, althans niet waar het om beleidsmatige coördinatie gaat. Ook dit is bij het toenemende verschijnen van wetten die over departementen heengrijpen, een sterk vertragende factor. Opvallend is voorts dat een behoorlijke programmering van de wetgeving in het algemeen ontbreekt, zodat ook het parlement nauwelijks invloed op de voortgang en prioriteitstelling kan doen gelden.

Planning

Het onderscheid tussen facet- en sectorcoördinatie van wetgeving hangt direct samen met het sinds de commissie-De Wolff bekend geworden onderscheid tussen facet- en sectorplanning. Onder de eerste vorm wordt hierbij ordening van de maatschappelijke ontwikkeling naar een bepaald aspect (bijv. ruimtelijk, economisch of sociaal-cultureel) verstaan en onder de tweede verzorging van een bepaald maatschappelijk belang of complex van belangen (multisectorplanning). In theorie en praktijk komt thans nog een derde vorm van planning naar voren, door de commissie-De Wolff destijds als integrale planning aangeduid, maar nu toch meer algemene beleidsplanning genoemd. Het gaat hier om een jaarlijks voortschrijdende planning van het (regerings)beleid in het algemeen, nauw verbonden met de begroting en meerjarenramingen enerzijds en met eveneens voortschrijdende facet- en sectorplanning anderzijds.

Het grote verschil met de opvatting van de commissie-De Wolff is echter gelegen in het begrip planning, waaronder meer en meer niet alleen wetenschappelijke beleidsvoorbereiding wordt verstaan, doch ook de bestuurlijk-juridische voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid op planbasis. Op alle onderzochte beleidsterreinen blijkt dit onderscheid tussen algemene, facet- en sectorplanning relevant, evenals dat tussen informatieve, indicatieve, normatieve en operationele planning, een onderscheid naar

68 | rechtswerking van de plannen. Algemene beleidsplannen zijn daarbij informatief of indicatief (beleidsvoornemens) van aard, facetplannen indicatief of normatief (regelingen op planbasis) en sectorplannen indicatief of operationeel (op uitvoering gericht). Ondanks deze begripsmatige overeenstemming is van een samenhangende ontwikkeling van planning en wetgeving in het algemeen nog beslist geen sprake. De verhouding tussen de verschillende soorten plannen, ook voorzover op dezelfde zaak betrekking hebbende, is onbepaald.

Naast de coördinatie vormt de democratisering van de planning een belangrijk probleem. Weliswaar vindt de inspraak in planningsprocedures meer en meer ingang, maar de parlementaire behandeling van beleidsnota's en andere plannen op rijksniveau verloopt nog altijd onbevredigend. Dit geldt zelfs voor planologische kernbeslissingen, hoewel de behandeling daarvan dankzij de zogenaamde amenderingsmoties nog het meest die van een wet benadert. In de achtergrondstudie worden voorstellen ontwikkeld voor een volwaardige parlementaire behandeling van beleidsnota's, waarbij deze tegelijk beter zullen worden gestructureerd, wat beleidsbeslissingen betreft.

Financiering

Minder spectaculair dan ten aanzien van wetgeving en planning zijn de recente ontwikkelingen met betrekking tot de financiering. Dat behoeft niet te verwonderen, omdat de toedeling van financiële middelen aan departementen en lagere lichamen vanouds een probleem is, waarvoor een oplossing is gezocht. Nog onlangs werd de Comptabiliteitswet als basis voor de rijksbegroting vernieuwd, terwijl de Financiële-verhoudingswet een goed systeem voor de algemene uitkering aan gemeenten kent. Niettemin zijn er in beide opzichten belangrijke veranderingen opgetreden, die dit gunstige beeld verstoren. In de eerste plaats is het trendmatige begrotingsbeleid uit de zestiger jaren onder druk van de economische terugslag geheel verdwenen, zonder dat daar een ander referentiekader voor in de plaats is getreden. Zodoende wordt er nu uitsluitend op kort zicht gefinancierd met als enig richtsnoer het financieringstekort en de laatste macro-economische gegevens. Verder is nog steeds geen oplossing gevonden voor de noodzakelijke heroverweging van bestaand beleid, nodig enerzijds om te kunnen bezuinigen, anderzijds om nieuw beleid te kunnen ontwikkelen. In feite komt het er op neer, dat men met het begrotingsbeleid noch bij de facetplanning noch bij de sectorplanning aansluiting heeft kunnen vinden. Het financiële beleid is teveel geïsoleerd komen te staan van het overige beleid.

Een tweede belangrijke verandering betreft de scheefgroei welke tussen de algemene middelentoekenning via het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen aan gemeenten is opgetreden, ongeveer in een verhouding van 35 tot 55%. Dit is een wanverhouding die bovendien versterkt wordt door het merendeels centralistische en verkokerde karakter van die uitkeringen. In de achtergrondstudie zijn een aantal financieringsmethodieken aangeduid, die de decentralisatie kunnen bevorderen en een zodanige verbreding kunnen geven aan het systeem van specifieke uitkeringen, dat belangrijke, ook interdepartementaal

gecoördineerde, financieringsstromen ontstaan.

Samenhang

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk, dat de samenhang tussen de drie bestuursinstrumenten, ook in het algemeen gezien, groot is. Het verschijnsel van de planningswetgeving – wetgeving van de planning – is één van de relaties. De wetgevingsprogrammering die hier en daar tot ontwikkeling komt, een tweede. Aansluiting van het begrotingsbeleid op facet- en sectorplanning, waaraan het tot nu toe ontbreekt, duidt op een derde relatie die dringend nodig zou moeten worden afgelegd. Er zijn er meer, zoals ook wetgeving, planning en financiering weer in samenhang staan met andere bestuursinstrumenten.

b Ruimtelijk beleid Wetgeving

In de achtergrondstudie van mr.P.G.A. Noordanus over de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering met betrekking tot het ruimtelijk beleid wordt een uitvoerige beschrijving en analyse gegeven van de recente ontwikkelingen op dit terrein, die sinds het pre-advies van De Haan voor de Nederlandse juristen vereniging van 1973 versneld op gang zijn gekomen. Zeer duidelijk is thans het streven zowel naar facet- als sectorcoördinatie, waarbij wat de eerste vorm betreft de van regeringswege voorgenomen fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) centraal staat en wat de tweede vorm betreft de ontwikkeling van sectorcoördinatiewetten onder meer op het gebied van stadsvernieuwing, landinrichting, verkeer en vervoer, waterhuishouding, natuur- en landschapsbeheer, en milieuhygiëne. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne draagt echter, zeker bij een verdere uitbouw tot milieukaderwet, ook kenmerken van facetwetgeving in zich, al heeft men hier naar het oordeel van de onderzoekers meer te maken met een ruimtelijk deelfacet dan met een geheel zelfstandig facetbeleid. Derhalve wordt in de achtergrondstudie voor een nauwe aansluiting bij de WRO gepleit. In het algemeen zullen, aldus het rapport, de sectorwetten en speciaal ook de sectorcoördinatiewetten een duidelijke aansluiting moeten vinden bij de WRO volgens het inmiddels op dit terrein algemeen aanvaarde principe van de tweesporigheid.

Planning

Dit principe houdt in, dat (multi)sectorplanning een geheel eigen karakteristiek heeft, omdat het daarbij gaat om de planning van verzorgingstaken (inrichting en beheer van de ruimte), waaraan niet alleen ruimtelijke, maar ook economische, sociaal-culturele en organisatorische aspecten zitten. Bovendien is deze planning uiteindelijk op uitvoering met de daarvoor vereiste juridische, financiële en organisatorische middelen gericht, zodat men haar niet mag verwarren met de ruimtelijke facetplanning die slechts ordening (bestemming van de ruimte) op basis van algemene belangenafweging ten doel heeft. Hieruit vloeit tevens voort, dat iedere sector of complex van sectoren zijn eigen planningswetgeving (inrichtings-

70 | en beheerswetgeving) kan en moet hebben, mits deze op de juiste wijze met de WRO wordt verbonden. Over de vraag welke koppelingen tussen wetgevings- en planningsystemen hier de meest juiste zijn, bestaat echter nog geen overeenstemming, zelfs niet tussen de regering en de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, die inmiddels een twintigtal adviezen heeft uitgebracht, welke (mede) op deze materie betrekking hebben.

Zeer binnenkort zullen deze meningsverschillen echter tot een oplossing moeten worden gebracht, omdat de regering zich tegenover het parlement heeft verplicht om bij de memorie van toelichting op de thans aanhangige wet tot wijziging van de WRO een wetgevingsprogramma over te leggen. In de achtergrondstudie wordt bepleit dit programma niet te beperken tot de WRO, maar daarin ook de (multi)sectorale inrichtings- en beheerswetgeving mee te nemen. Dit zou betekenen, dat de coördinerend bewindspersoon over dat programma overeenstemming moet trachten te bereiken met de overige betrokken bewindspersonen. Voorgesteld wordt hem officieel met deze programmering en de daartoe noodzakelijke ontwikkeling van een ruimtelijk wetgevingsmodel te belasten. In de studie worden de contouren van een dergelijk model geschetst en wordt ook een inventariserend onderzoek naar het functioneren van de tweesporigheid in de praktijk aanbevolen.

Financiering

Overigens wordt er in de achtergrondstudie ook op gewezen, dat in wezen nog een derde spoor aan de ruimtelijke facet- en sectorplanning moet worden toegevoegd, nl. het financiële. Weliswaar kan men stellen hier te maken te hebben met een partiële vorm van economische facetplanning, doch dit neemt niet weg dat de coördinatie tussen ruimtelijk en financieel beleid nog veel te wensen overlaat. Met name geldt dit voor de koppeling tussen de begroting en meerjarenramingen enerzijds en de middellange termijnplanning in de ruimtelijke sectoren anderzijds. Er wordt dan ook een systeem voor een dergelijke vorm van sectorplanning bepleit, uitlopend op de voorgestelde operationele gebiedsaanwijzing die tevens de afstemming tussen facet- en sectorplanning op de middellange termijn moet verzekeren. Specifieke aandacht wordt gevraagd voor de financiering van het multisectorbeleid (bijv. stadsvernieuwing, groeikernen en groeisteden) en voor de verschillende begrotingsconstructies die er toe zouden kunnen dienen de interdepartementale coördinatie in dit opzicht te verbeteren. Ook worden met het oog op decentralisatie in deze studie een aantal financieringsmethodieken behandeld.

Samenhang

De samenhang tussen de drie bestuursinstrumenten blijkt op ruimtelijk gebied zeer groot. De eerder genoemde planningswetgeving die praktisch over de volle breedte van het terrein in opmars is, is daarvan een levend bewijs. De wetgevingsprogrammering die overigens nog op gang moet komen, ook. Bij de financiering van ruimtelijke maatregelen ligt het, wat de relatie tot wetgeving en planning betreft niet anders. Op een aantal beleidsterreinen is of wordt wetgeving ontwikkeld, waarin een planningsstelsel en een financieel statuut in

onderling verband worden geregeld. De wijze waarop deze relatie tussen planning en financiering wordt gelegd, verschilt echter – zo blijkt uit de achtergrondstudie – per beleidssector. Dit is met het oog op een gecoördineerde uitvoering van regionale en lokale plannen ongewenst. De opzet van een financieel statuut bepaalt verder ook de beleidsvrijheid die lagere overheden bij hun planvorming hebben.

c Economisch beleid

Wetgeving

In de achtergrondstudie van mr. R. Fernhout komt duidelijk naar voren, hoe weinig nog van coördinatie van wetgeving op economisch terrein sprake is. Voor de uitvoering van het conjunctuurbeleid staan deels wettelijke, deels budgettaire en fiscale instrumenten ter beschikking. Tot de conjuncturele wetgeving behoort de wetgeving met betrekking tot lonen en prijzen en de monetaire en mededingingswetgeving. Deze instrumenten zijn onderling nauwelijks gecoördineerd, wat het gebruik betreft, zodat volgens de onderzoekers gevreesd moet worden, dat ook de samenhang in het beleid dikwijls onvoldoende aanwezig is. In ieder geval wordt op deze wijze aan met name het parlement, maar ook de sociale partners onvoldoende zicht op een eventuele samenhang geboden.

Het structuurbeleid is slechts voor een klein gedeelte wettelijk geregeld. Te wijzen valt op de combinatie Wet op de investeringsrekening (WIR)/Selectieve investeringsregeling. Voor het overige wordt het structuurbeleid, met name ook het sectorstructuurbeleid en het regionale beleid, grotendeels gevoerd op basis van pseudowetgeving en soms zelfs zonder enige regeling. Het gevolg is dat, met uitzondering van de WIR-premies, het hele stelsel van steunverlening aan bedrijven gekenmerkt wordt door grote rechtsonzekerheid, onduidelijkheid en ondoorzichtigheid. De onderzoekers menen dat materiële rechtszekerheid op dit terrein ook niet altijd kan worden geboden, maar dat in de plaats daarvan wel processuele rechtszekerheid mogelijk is op basis van goed geregelde planprocedures die het beleid ook veel samenhangender en doorzichtiger zouden kunnen maken. Zij pleiten in dit verband voor een economische beleidskaderwet die naast de macro-economische planning als kader voor het conjunctuur- en structuurbeleid ook regionaal-economische en sectorstructuurplannen zou moeten regelen. Momenteel is nog alleen een kaderwet voor het inkomensbeleid in de maak.

Planning

Het nagenoeg totale gebrek aan coördinatie van de economische wetgeving impliceert niet, dat er op het gebied van de economische planning de laatste tijd geen belangrijke vorderingen zouden zijn gemaakt. Tientallen jaren is ten onzent de ontwikkeling vertraagd door een planningsbegrip dat enerzijds teveel werd ingegeven door een louter wetenschappelijke opvatting daaromtrent en anderzijds door de vrees voor het ontstaan van een centraal geleide planeconomie. Terecht wees men er daarbij op, dat een open economie als de onze met een stelsel van particuliere ondernemingswijze productie zich niet leent voor

72 | een vorm van dwingende of zelfs maar regulerende planning, zoals ten onzent wèl op ruimtelijk gebied via het gemeentelijke bestemmingsplan wordt nagestreefd. Dat er echter tussen de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding door het Centraal planbureau op basis van economische modellen en de normatieve planning van de ruimtelijke ordening ook nog een vorm van planning zit, die deze bezwaren niet kent, maar zich wèl leent voor een systematische beleidsuitvoering van overheidswege, bleef aanvankelijk onopgemerkt. Pas de laatste tijd begint men, blijkens het onderzoeksrapport, ook van economische zijde oog te krijgen voor de voordelen van deze *indicatieve* planningsvorm die enkel bestaat uit beleidsvoornemens en niet uit dwingende beleidsbeslissingen. Bij zo'n systeem van beleidsvoornemens, onderbouwd door de informatieve planning van het Centraal planbureau, gaat het er niet om het economisch leven als geheel of zelfs maar de investeringen van het bedrijfsleven te reguleren, doch enkel om het voeren van een stelselmatig en gecoördineerd macro-economisch en ook regionaal-economisch en bedrijfstaksgewijs beleid.

In de achtergrondstudie worden enerzijds de ontwikkelingen geschetst, die nu al in deze richting gaan, en worden anderzijds de contouren aangegeven van een economische beleidskaderwet die de macro-economische, de regionaal-economische en de bedrijfstaksgewijze planning in indicatieve en waar mogelijk ook operationele zin zou regelen. Het blijkt, dat operaties als de nota-Duisenberg en Bestek '81 en ook de Economische structuurnota met de daarop aansluitende nota's over het regionaal-economisch beleid en het sectorstructuurbeleid al ver gaand in deze richting gaan, zij het voorlopig nog zonder wettelijk kader en dus ook zonder een behoorlijke planprocedure. Bovendien vertoont met name Bestek '81 nog alle trekken van de in de ruimtelijke ordening nu juist verlaten conceptie van de eindtoestand-planning, waarbij het 'plaatje' meteen voor vier jaar wordt opgemaakt, zonder dat aan systematische jaarlijkse bijstelling wordt gedacht. In het onderzoeksrapport wordt een systeem van voortschrijdende economische facet- en sectorplanning, parallel aan de begroting en meerjarenramingen, bepleit.

Financiering

Invoering van een indicatief en waar mogelijk operationeel planningsstelsel schept ook nieuwe mogelijkheden om de financiering van het economisch beleid van een beter procedureel en richting gevend kader te voorzien. Nu staat die financiering nog teveel op zich zelf, zowel wat de begroting als wat de steunverlening aan bedrijven betreft. Voor de begroting wordt ook in de achtergrondstudie een macro-economisch planningskader voorgesteld. Teneinde de verbrokkeling van het steunverleningsbeleid terug te dringen wordt, in navolging van de subcommissie 'Steunverlening individuele bedrijven' van de vaste Kamercommissie voor de rijksuitgaven, een systeem van sectorgewijze kaderregelingen bepleit, waarvan de toepassing zou kunnen worden gebaseerd op sectorstructuurplannen als gezamenlijk beleid van rijksoverheid en sociale partners. Beide zouden hun grondslag in de voorgestelde economische beleidskaderwet moeten vinden. Hetzelfde geldt voor de regionaal-economische planning als complementaire bestuursvorm

van rijk en provincie, welke volgens de onderzoekers gepaard zou moeten gaan met een gedecentraliseerde financiële regeling (programmafinanciering of – voor wat betreft infra-structurele maatregelen – een doeluitkering aan de provincies).

In navolging van de genoemde subcommissie wordt tenslotte voorgesteld de steunverlening ook naar de ontvangende ondernemingen toe onder controle van de Algemene rekenkamer te stellen.

Samenhang

Anders dan op ruimtelijk gebied komt de samenhang van wetgeving, planning en financiering op economisch gebied nog onvolledig tot uiting, met name door het ontbreken van een adequate planningswetgeving. Wel is er van een financieringswetgeving sprake, zoals de Comptabiliteitswet met haar begroting en meerjarenramingen en de Wet op de investeringsrekening met haar aparte fondsfinanciering voor het algemene deel van het steunverleningsbeleid illustreren. Voorstellen als in de achtergrondstudie en in dit rapport ontwikkeld kunnen de samenhang van het economische bestuursinstrumentarium als geheel in hoge mate versterken.

d Sociale zekerheid

Wetgeving

De achtergrondstudie over organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering op het gebied van de sociale zekerheid – eveneens van de hand van mr. R. Fernhout – brengt drie belangrijke verschillen met die betreffende het economisch beleid aan het licht. Ten eerste heeft men hier te doen met een gebied dat van meet af aan geheel in wetgeving en dus niet eerst in pseudowetgeving is neergelegd, hetgeen ook samenhangt met het feit dat hier in de eerste plaats aanspraken van burgers op sociale zekerheid worden vastgelegd. Dit laatste typeert tegelijk een tweede verschil, namelijk dat hier veel minder sprake is van beleidsvrijheid voor de uitvoerende organen dan bij het economisch en het ruimtelijk beleid doorgaans het geval is. Voorop staat hier het doel van de rechtszekerheid, waarmee immers de individuele bestaanszekerheid staat en valt. Derde verschil betreft de omstandigheid dat op dit gebied sinds jaar en dag wèl ernstig wordt gestreefd naar coördinatie en zelfs codificatie van wetgeving. Aanvankelijk stond deze met de opdracht aan Veldkamp en zijn Staatscommissie begrijpelijkerwijs geheel in het teken van de rechtszekerheid en dus van een louter juridisch-technische harmonisatie. Daarentegen begint onder de zware druk waaraan het stelsel van sociale zekerheid in financieel opzicht de laatste tijd is komen bloot te staan, de belangstelling voor een meer beleidsmatige coördinatie met het oog op beheersing van kosten en ook een planmatige aanpak van het beleid in deze toe te nemen.

De studie schetst de ontwikkelingen zowel op het ene als op het andere terrein en legt ook de verbanden daartussen bloot. Hoewel de laatste tijd belangrijke voortgang is geboekt met de

- 74 | juridisch-technische harmonisatie, is deze toch te weinig gerelateerd aan het streven naar beleidsmatige coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving, met name op het stuk van integratie van de werkloosheids- en eventuele andere loondervingsregelingen, alsmede op het stuk van de uitvoeringsorganisatie van de verzekeringen. Bepleit wordt dit verband wèl te leggen en in het kader van de verdere totstandkoming van de codificatie ook het streven naar materiële vereenvoudiging van premievaststelling en -heffing, vaststelling van rijksbijdragen en fondsbeheer via integratie van sociale verzekeringen en aanverwante regelingen te betrekken. Verder wordt de suggestie gedaan de positie van de minister van Sociale Zaken met het oog op de beleidsmatige coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving te versterken, mede met behulp van een interdepartementale commissie die ook de wettelijke aanspraken zelf kan heroverwegen.

Planning

Op het eerste gezicht lijkt er voor een planning op het terrein van de sociale zekerheid weinig ruimte te bestaan. Zeker in de sfeer van de uitvoering, hoezeer in de toekomst ook méér gericht op kostenbeheersing, is dit het geval. Geheel anders ligt het echter met de voorbereiding en vaststelling van het sociale zekerheidsbeleid, mede in verband met de heroverweging van reeds bestaande wettelijke aanspraken. Even goed als elk ander regeringsbeleid leent zich dit voor planning. In het nabije verleden heeft – aldus de achtergrondstudie – deze heroverweging plaatsgevonden binnen financiële en sociaal-economische beleidsplannen als de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en Bestek '81. Deze lijn zou moeten worden doorgezet, omdat heroverweging alleen mogelijk is binnen een groter kader. Van het eerder aanbevolen systeem van voortschrijdende macro-economische planning behoort de sociale zekerheid dan ook een integraal onderdeel te vormen. Het geheel door de macro-economische ontwikkeling laten bepalen van de omvang van de sociale zekerheidsaanspraken miskent echter de eigen waarde van de sociale zekerheid. Dit gevaar kan volgens de onderzoekers worden beperkt, wanneer de sociale zekerheidssector een systeem van voortschrijdende meerjarenplanning parallel aan de begroting zou opzetten. Een betere afweging van belangen zowel binnen de sociale zekerheid als in het kader van de macro-economische planning ware daardoor mogelijk.

Financiering

Over de financiering is thans een voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid door de staatscommissie-Veldkamp uitgebracht, terwijl ook in het voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid van de regering aan allerlei financieringsaspecten als premievaststelling en fondsbeheer aandacht is geschonken. De onderzoekers achten het door de staatscommissie geboden model voor codificatie en unificatie in het algemeen aantrekkelijk. Ook beschouwen zij de bundeling van fondsen, de eenduidige vaststelling van de premiepercentages en de versterking van het bestuurlijk toezicht via een Sociale zekerheidsraad als evenzevele verbeteringen, die het voorontwerp Organisatiewet in het vooruitzicht stelt. Toch gaat volgens hen dit voorontwerp nog teveel uit van de autonomie van de sociale

zekerheid, gezien de beperking van de bevoegdheid van de minister van Sociale Zaken tot het geven van algemene aanwijzingen aan de Sociale zekerheidsraad. In het kader van het toezicht van de Algemene rekenkamer op de sociale fondsen zal ook een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid nodig zijn.

Samenhang

Uit het bovenstaande blijkt weer, hoe nauw de samenhang tussen wetgeving, planning en financiering ook op het onderhavige terrein is. Omdat het hele sociale zekerheidsbeleid van de regering uiteindelijk uitmondt in wetgeving, heeft ook de planning, zoals de voorbeelden uit het verleden laten zien, hier betrekking op de sociale wetgeving en de daarin aan te brengen wijzigingen. Het gaat dus om een wetgevingsprogrammering, niet om een planningswetgeving als zodanig, of het moest zijn ter regeling van het door de onderzoeker voorgestelde meerjarenplan sociale zekerheid. En uiteindelijk gaat het bij dat plan en ook bij de afweging van de sociale zekerheid in het kader van de macro-economische planning om de financiering, immers de beheersing van de kosten. Dit laatste is niet de functie van de pas ontworpen Financieringswet sociale zekerheid, die slechts het stelsel van de financiering tot voorontwerp van regeling heeft.

e Welzijnsbeleid

Wetgeving

Coördinatie van welzijnsbeleid en welzijnswetgeving is – aldus het onderzoeksrapport van mr. F.J.P.M. Hoefnagel – vanaf het begin van de zeventiger jaren een hoofddoelstelling geweest van opeenvolgende kabinetten. Als zodanig heeft deze doelstelling steeds een brede parlementaire steun gehad. Niettemin valt het proces van coördinatie voor wat de welzijnswetgeving als geheel betreft nog als moeizaam te kwalificeren. Optimistischer kan men zijn t.a.v. de coördinatie van wetgeving voor verscheidene onderdelen van welzijnsbeleid. Hierbij valt te wijzen op het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn als onderdak voor het gehele niet elders wettelijk geregelde terrein van het Ministerie van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk (CRM), de wetsontwerpen tarieven en voorzieningen gezondheidszorg, het wetsontwerp basisonderwijs, de Wet voortgezet onderwijs en het voorontwerp Kaderwet hoger onderwijs. Stuk voor stuk zijn dit belangrijke (ontwerpen voor) sectorcoördinatiewetten die echter de overkoepeling van een echte facetcoördinatiewet voor het welzijnsbeleid als geheel missen. De elementen in het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, die daarop gericht zijn, betreffen alleen de beleidsadvisering door een Raad voor het specifiek welzijn en de registratie en ten dele planning van voorzieningen. Behalve aan de zwakke positie van de coördinerend bewindspersoon met betrekking tot de wetgevingscoördinatie, ligt dit volgens de onderzoekers ook aan het feit dat het coördinatiestreven op dit terrein niet eenduidig is. Bij het onderwijs richt men zich vooral op de samenhang van voorzieningen, bij het Kaderwet-streven op de eenheid in beleidsstelsel (instrumenten en structuren), terwijl het oorspronkelijk begonnen was om het ontwikkelen van gezamenlijke hoofdlijnen, grondslagen en uitgangspunten voor een overigens gedifferentieerd welzijnsbeleid.

- 76 | De onderzoekers menen, dat de beide eerstgenoemde soorten van coördinatie weliswaar van groot belang zijn, maar dat voor de algehele coördinatie van het welzijnsbeleid primair opnieuw laatstgenoemde weg moet worden ingeslagen. Zij refereren daarbij aan het voorstel van de Harmonisatieraad betreffende een Wet algemene bepalingen welzijnsbeleid, welke naar analogie van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne geleidelijk tot een algemene kaderwet zou kunnen worden uitgebouwd. Het is daarbij niet beslist nodig de beginselen in de wet zelf neer te leggen. Denkbaar is ook, dat de regering verplicht wordt de hoofdlijnen voor het beleid (waaronder dat ten aanzien van de wetgeving) neer te leggen in een nota of plan dat tevens gebruikt kan worden als toetsingskader voor nota's of plannen op deelterreinen. Daarmee is dan tegelijk de coördinatie van de welzijnsplanning aan de orde.

Planning

Wat dit betreft zijn er drie belangrijke ontwikkelingen gaande, resp. de informatieve, de indicatieve en de operationele planning betreffende. Ten aanzien van de informatieve planning valt te wijzen op het werk van het Sociaal en cultureel planbureau (SCP), dat vooral samenhangende beschrijvingen en prognoses geeft voor het gehele welzijnsterrein, maar nog onvoldoende met de planning in de zin van besluitvorming is verbonden. Dit laatste hangt overigens samen met het feit dat de tweede ontwikkeling, nl. die in de richting van een gemeenschappelijke indicatieve planning op hoofdlijnen, krachtens het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn vooralsnog beperkt is gebleven tot het provinciale en gemeentelijke niveau en dan ook alleen nog maar, voor wat betreft het zogenaamde Kaderwetwelzijn en op langere termijn de gezondheidszorg. De derde ontwikkelingslijn in de coördinatie van de planning stopt zelfs geheel bij de Kaderwetvoorzieningen, nl. waar het gaat om de operationele planning via de jaarlijkse programmering.

Dit laatste is overigens vanzelfsprekend. Het is ondenkbaar dat de planning van welzijnsvoorzieningen als zijnde typische sectorplanning als geheel in één planstelsel zou kunnen of moeten worden ondergebracht. Daarvoor is de aard van de verschillende soorten van voorzieningen te uiteenlopend. Het merkwaardige is nu, dat men het – op ruimtelijk gebied thans volledig erkende – beginsel van tweesporigheid ten aanzien van facet- en sectorplanning op welzijnsgebied wél in feite heeft gevolgd door naast de Kaderwet specifiek welzijn ook allerlei deelwetgeving voor andere sectoren te ontwikkelen, maar dat ten aanzien van de planning hier kennelijk nog op twee gedachten worden gehinkt. Enerzijds worden aparte planningsstelsels ontwikkeld voor de verschillende sectoren, anderzijds heeft de Kaderwet-planning toch altijd nog de pretentie dat zij op den duur het gehele welzijnsbeleid zal gaan omvatten. Dit zou er dan echter op neerkomen, dat de indicatieve planning gericht op de behoeftenvaststelling gemeenschappelijk zou zijn en de operationele planning gericht op de behoeftenvervulling (de programmering van voorzieningen) gescheiden. Op ruimtelijk gebied heeft echter iedere sector ook zijn eigen indicatieve planning, terwijl alleen de facetplanning (indicatief of normatief) gemeenschappelijk is.

Daar nu ligt, ook volgens de onderzoekers, het zwakke punt bij het welzijnsbeleid. Kan men in het algemeen facetplanning als een vorm van ordenende planning aan de hand van een bepaald schaarste-criterium (bijv. ruimte of geld) definiëren, welzijn is hoewel schaars als criterium onvoldoende hard te maken. Dit neemt niet weg, dat wèl gestreefd kan worden naar een vorm van sociaal-culturele facetplanning, die gericht is op een samenhangend welzijnsbeleid. Zulks is kennelijk ook de achtergrond van het van regeringswege aan SCP en Harmonisatieraad welzijnsbeleid gedane verzoek een voorstudie ter hand te nemen over samenhangen in het welzijnsbeleid en een daarvoor te ontwikkelen beleidskader. Binnen dit beleidskader zullen de hoofdlijnen en beginselen voor het welzijnsbeleid als geheel tot ontwikkeling moeten worden gebracht, zodat het tezamen met soortgelijke plannen op provinciaal en gemeentelijk niveau tot toetsingskader kan dienen voor sectorplannen. Het samenbrengen van uiteenlopende voorzieningen in één plan (multisectorplanning) zal zich dan moeten beperken tot die voorzieningen, welke naar aard of gebied nauw samenhangen of onderling verwisselbaar zijn. Het ontwikkelen van een algemene typologie voor de verschillende planvormen en van algemene maatstaven voor de inzet daarvan lijkt ook verder van belang.

Financiering

De coördinatie van de financiering betreft voorlopig vooral de samenhang binnen de drie hoofdsectoren van welzijnsbeleid (CRM-sector, gezondheidszorg en onderwijs), hoewel pogingen tot algehele coördinatie wel worden ondernomen. Bij het Kaderwetwelzijn leidt men uit de stelregel 'wie het beleid bepaalt, betaalt' af, dat de financiering voortaan via Gemeente- en Provinciefonds moet lopen, hetgeen overigens een loskoppeling van de planning betekent, behoudens waar het de financiering van de instellingen betreft. De huidige bedrageregelingen van CRM houden nog een systeem van programmafinanciering in. Daarentegen beoogt men bij de gezondheidszorg juist op een dergelijk stelsel over te stappen in de vorm van budgettering op macro-, meso- en microniveau (resp. rijk, regio en instelling). Bij de onderwijsfinanciering tenslotte leidt het adagium dat wie beleid bepaalt betaalt, juist tot een centralistische wijze van financiering.

De onderzoekers menen, dat vele verschillen wel uit de aard van de sectoren zijn te verklaren, maar dat niettemin waar nodig coördinatie moet plaatsvinden. Deze coördinatie zou langs drie lijnen kunnen verlopen:

- Waar in de verschillende sectoren algemene vragen van financiering van welzijnsbeleid in het geding zijn, zouden deze zoveel mogelijk binnen één referentiekader moeten worden beantwoord. Men denke aan de vraag van de eigen bijdrage van de consument en de ontwikkeling van financieringsmethoden die de instelling dwingen zo doeltreffend mogelijk te werken.
- Standaardisering van financieringsmethoden en het ontwikkelen van een eenduidige typologie.
- Het scheppen van uniforme financieringsstelsels voor die voorzieningen welke naar aard

of gebied nauw samenhangen of onderling verwisselbaar zijn.

Deze drie lijnen stemmen overeen met het eerder gemaakte onderscheid in coördinatie ten aanzien van a. hoofdlijnen en beginselen, b. de instrumenten als zodanig en c. de voorzieningen.

Samenhang

Van meet af aan is de samenhang tussen de drie bestuursinstrumenten op welzijnsterrein groot geweest. Bij de oudste sector, het onderwijs, heeft de financiële gelijkstelling geleid tot de huidige lager en later ook middelbaar en hoger onderwijswetgeving. Ook de gezondheidszorg is met financieringswetgeving gestart (Ziekenfondswet en Algemene wet bijzondere ziektekosten). Bij het CRM-welzijn was dit weliswaar niet het geval, omdat het desbetreffende beleid hoofdzakelijk op pseudowetgeving steunde, maar niettemin was ook daar de start een financiële. Opvallend is voorts, dat overal ongeveer gelijktijdig de overstap naar planningswetgeving wordt gemaakt, ofschoon de Wet voortgezet onderwijs met haar scholenplan al was voorgegaan. De gezondheidszorg voegt aan de Wet voorzieningen gezondheidszorg overigens nog een nieuwe financieringswet wat de tarieven betreft toe.

2.4.4 Reorganiserend vermogen

Probleemschets

De commissie constateert in haar eerste rapport dat er, bij een toename van het aantal door de overheid te vervullen taken en bij een toenemende behoefte aan centrale sturing van maatschappelijke ontwikkelingen, sprake is van een afnemend sturend vermogen van de overheid. Daarbij is van belang dat de mogelijkheden om noodzakelijke veranderingen in de organisatie van de rijksdienst door te voeren beperkt zijn. Gezien de speciale aandacht die nodig is om bij kabinetsformaties aanpassingen van de hoofdstructuur van de rijksdienst te regelen, ontbreekt het aan in de organisatie ingebouwde mogelijkheden om veranderingsprocessen in gang te zetten en te houden. Met name ontbreekt het dikwijls aan de vervulling van een drietal hiertoe noodzakelijke voorwaarden: de erkenning bij betrokkenen van de noodzaak van veranderingen, de politieke wil om veranderingen door te voeren en de technische en bestuurlijke kennis om deze processen voor te bereiden en te begeleiden.

Het onderzoek

Op grond van deze overwegingen heeft de commissie onderzoek laten verrichten naar het reorganiserend vermogen van de rijksdienst. Hieronder verstaat zij het vermogen van de rijksdienst om de eigen organisatie – in relatie tot de omgeving – in procedurele, structurele en culturele zin tijdig te veranderen, overeenkomstig de interne en maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften. Bij dit onderzoek ging het de commissie om een systematische inventarisatie van bevorderende en belemmerende factoren bij het vergroten van het reorganiserend vermogen.

Het onderzoek, dat verricht is door een team van Bosboom en Hegener NV onder leiding van G. Brand, is onder meer gebaseerd op een inventarisatie van de organisatieveranderingen

die de afgelopen vijf jaar in het centrale departementale bestuursapparaat hebben plaatsgevonden en op een onderzoek naar de organisatiefunctie, de personeelsfunctie en de voor aanpassingen beschikbare instrumenten.

De organisatieveranderingen

Verreweg de meeste organisatieveranderingen hebben betrekking op uitbreiding, aanpassing of herverdeling van taken en procedures binnen het bestaande kader. In slechts 12% van de gevallen gaat het om wezenlijke vernieuwingen. Geconcludeerd moet worden dat het veranderingsvermogen van de rijksdienst beperkt is.

Een kwart van de veranderingen berustte op initiatief van buitenaf. Bij de helft daarvan ging het om politieke initiatieven. Het blijkt dat door politieke impulsen op gang gebrachte veranderingen verhoudingsgewijs het meest ingrijpend zijn en ook daadwerkelijk zijn doorgevoerd. Hieruit kan worden afgeleid dat politieke druk de meest bevorderlijke factor is voor het verwezenlijken van organisatieveranderingen.

De helft van de organisatieveranderingen is (mede) geïnitieerd door de ondersteunende functies (personeel, organisatie, financieel-economische zaken, post- en archiefzaken, huishoudelijke dienst en dergelijke) en speelt zich ook binnen die functies af. Dit roept het beeld op van een veranderingsgevoelig deel binnen de departementale organisatie dat voornamelijk bezig is zichzelf aan te passen.

Organisatorische voorwaarden

Tot dusverre ontbreekt een centraal organisatiebeleid voor de rijksdienst als geheel, hoewel daarvoor wel aanzetten zijn (zoals onder andere blijkt uit de beleidsnota *Organisatie en informatievoorziening*). Dit wordt veroorzaakt door de ministeriële verantwoordelijkheid voor het eigen departement, het ontbreken van centrale bevoegdheden en de afwezigheid van systematische politieke belangstelling voor organisatievraagstukken.

De hiërarchische opbouw van de departementen, de ambtelijke rechtspositie en vooral het formatiebeleid belemmeren de aanpassing van de organisatie aan zich wijzigende omstandigheden. De mogelijkheden voor het toepassen van flexibeler organisatievormen zijn binnen de rijksdienst beperkt.

Een groot deel van de organisatieveranderingen komt tot stand op initiatief van de departementale organisatieafdelingen en wordt ook door hen begeleid. Deze afdelingen zijn echter onvoldoende bewerktuigd om werkelijke organisatorische vernieuwingen te kunnen bewerkstelligen, ook al kunnen zij daarbij externe organisatieadviseurs inschakelen.

Personele voorwaarden

De ambtelijke cultuur wordt gekenmerkt door grote aandacht voor details, regelzucht, angst

voor onzekerheden en overaccentuering van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en ambtelijke rechtspositie. Dit werkt vertragend op de besluitvorming. Door deze cultuur maakt de realisering van immateriële personeelsdoelstellingen weinig kans. De bevordering van de mobiliteit van het personeel komt nauwelijks van de grond. Van carrièreplanning en loopbaanbegeleiding is nauwelijks sprake. De ontwikkeling van medezeggenschapsvormen verloopt traag. Daarbij komt dat het centrale personeelsbeleid overwegend gericht is op de rechtspositie en de formatievaststelling en -beheersing.

Vergeleken met het bedrijfsleven beschikken de departementale personeelsafdelingen (in tegenstelling tot de organisatieafdelingen) over ruim voldoende capaciteit. De personeelswerkers hebben echter verhoudingsgewijs lage rangen en gemiddeld een relatief laag opleidingsniveau.

Instrumentele voorwaarden

De doorvoering van organisatieveranderingen ondervindt grote vertragingen ten gevolge van de gehanteerde formatie- en begrotingsprocedures. De hiërarchische, gecompartmenteerde organisatiestructuur wordt op papier tot in details geregeld door de wijze van formatievaststelling. Hierdoor wordt de schijn gewekt van een centrale beheersing van de formaties; in werkelijkheid is er te weinig aandacht voor hoofdlijnen en vraagt de formatieprocedure veel energie, tijd en ergernis. Vooral bij omvangrijke reorganisaties ontstaan onaanvaardbare achterstanden, mede ten gevolge van spanningen tussen het gecentraliseerde formatie- en salarisbeleid enerzijds en het departementale organisatiebeleid anderzijds. Van systematische beleidsanalyse en planning van politieke prioriteiten is daarbij nauwelijks sprake.

Meest belemmerende factoren

Uit het onderzoek komt naar voren dat de volgende factoren een tijdige aanpassing van de organisatie aan ontwikkelingen in de omgeving het meest belemmeren:

- de personeelsformatieprocedure, die als de grootste belemmering voor veranderingen wordt gezien, in het bijzonder door de daarmee gemoeide lange doorlooptijden;
- het overheersen van deelbelangen – onder meer blijkend uit de vele betrekkelijk kleine en gesloten beleidscircuits – die gepaard gaan met een onevenredige blokkeringsmacht ten opzichte van onwelgevallige veranderingen;
- de beperkte capaciteit – zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht – van de organisatie- en personeelsafdelingen;
- het ambtelijk klimaat en de stijl van leidinggeven, die ongeschikt geacht worden voor het doorvoeren van veranderingen;
- het hiërarchische karakter van de departementale organisatie.

Mogelijkheden tot verbetering

De onderzoekers suggereren een groot aantal huns inziens praktisch mogelijke

verbeteringen om de met de genoemde belemmerende factoren samenhangende knelpunten weg te nemen. Zij bevelen aan:

- a. in de departementale organisatie naar organisatie en rechtspositie een nader onderscheid te maken tussen de volgende taaksferen:
 - de politiek/ambtelijke beleidsontwikkeling;
 - de conditionering of 'interne ondersteuning';
 - de uitvoering (regulering en handhaving);
- b. systematisch en consequent te streven naar meer open bestuursvormen met grote verplaatsbaarheid van mensen en middelen, overeenkomstig politiek-maatschappelijke prioriteiten;
- c. tijdelijke interdepartementale samenwerkingsverbanden (op basis van projectorganisatie) tot stand te brengen;
- d. het immateriële personeelsbeleid versneld te ontwikkelen en te realiseren;
- e. de hiërarchie te doorbreken door meer openheid, delegatie, beleidsinformatie en de vorming van departementale directieteams;
- f. politieke interesse te mobiliseren en de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisatievernieuwing te verduidelijken.

Tenslotte dient er naar het oordeel van de onderzoekers een onomkeerbaar proces van organisatievernieuwing van de rijksdienst op gang te worden gebracht. Dit is vooral een culturele opgave, die politieke aandacht en controle vereist. Belangrijke strategische elementen zijn daarbij;

- de regeringsverklaring;
- het vormen van een bestuurlijke, interdepartementale 'task force';
- een nieuwe sociale filosofie voor het overheidspersoneel;
- het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor planning en voortgangscntrole van politieke onderwerpen en organisatievernieuwingen, beleidsinformatie en programma-begroting.

2.5 Besluit

Uit het voorgaande overzicht van de resultaten van de afzonderlijke achtergrondstudies blijkt al enigszins in hoeverre zij vragen van de commissie over de onderzochte aspecten hebben helpen beantwoorden. Hoewel het beeld per achtergrondstudie verschilt al naar gelang de vraagstelling en de wijze waarop deze door de onderzoekers is uitgewerkt, constateert de commissie dat de achtergrondstudies in belangrijke mate hebben bijgedragen tot het vergroten van haar inzicht in de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst. De onderzoekresultaten bevestigen de door de commissie in het eerste rapport beschreven algemene probleemstelling en bieden aanknopingspunten voor mogelijke oplossingen. In de volgende hoofdstukken heeft de commissie ruimschoots gebruik gemaakt van de gegevens verkregen uit de achtergrondstudies en de conclusies die de onderzoekers daaruit hebben getrokken.

82 | De indeling van de volgende hoofdstukken loopt grotendeels parallel met de indeling van dit hoofdstuk. Zo vindt het in paragraaf 2.2 geschetste beeld van de rijksdienst zijn tegenhanger in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 komt, evenals in paragraaf 2.3, de relatie van de rijksdienst tot zijn omgeving aan de orde. Het in de subparagrafen 2.4.1 en 2.4.2 geschetste beeld van organisatie en functioneren van het centrale bestuursapparaat komt terug in hoofdstuk 5. De in de subparagrafen 2.4.3 en 2.4.4 beschreven bestuursinstrumenten worden in hoofdstuk 6 in beschouwing genomen. In hoofdstuk 7 tenslotte behandelt de commissie, mede naar aanleiding van de in subparagraaf 2.4.4 besproken achtergrondstudie, de organisatie van veranderingen.

De geschetste parallelliteit betekent echter niet dat de commissie bij de beschouwingen in de volgende hoofdstukken steeds slechts put uit de overeenkomstige achtergrondstudies. Zoals ook uit de verwijzingen zal blijken, zijn er tussen de verschillende onderzoekresultaten duidelijke samenhangen te constateren.

In de volgende hoofdstukken zijn de onderzoekgegevens op tweeërlei wijze gebruikt. De hoofdstukken 4 tot en met 7 zijn gericht op het aangeven van richtingen voor aanbevelingen op de door de commissie onderscheiden problemen, gebaseerd op situatieschetsen en beknopte knelpuntenbeschrijvingen en met gebruikmaking van uit de achtergrondstudies verkregen onderzoekresultaten.

In hoofdstuk 3 geeft de commissie daaraan voorafgaande een algemene, samenhangende probleemanalyse, eveneens gebruik makend van de onderzoekresultaten. De onderzoekgegevens zijn hier echter op een andere manier gerangschikt en geïnterpreteerd. In dit hoofdstuk dienen zij primair ter ondersteuning van de door de commissie ontwikkelde centrale probleemstelling. Bij deze analyse is van alle hiervoor genoemde achtergrondstudies gebruik gemaakt.

Ook afgezien van het gebruik dat de commissie van de onderzoekresultaten heeft gemaakt, behouden de achtergrondstudies hun waarde als zelfstandige informatiebron over uiteenlopende aspecten van het functioneren van de rijksdienst. Door de rapporten van de verrichte onderzoeken en studies te publiceren als afzonderlijke achtergrondstudies, hoopt de commissie deze informatiebron toegankelijk te maken voor een brede kring van belangstellenden.

3.1 Het probleem van de rijksdienst

3.1.1 *Behoeftte aan een samenhangende analyse*

Problemen van de rijksdienst en hun mogelijke oplossingen moeten in onderling verband worden bekeken. Vanuit dit gezichtspunt zijn de in het voorgaande hoofdstuk besproken onderzoeken gevat in een kader dat in rapport nummer 1 van de commissie is uiteengezet.

Om de resultaten van deze onderzoeken in samenhang te kunnen interpreteren en op grond daarvan een pakket elkaar ondersteunende voorstellen te formuleren is een centrale probleemstelling nodig.

Daarin zullen de procesaspecten van de rijksdienst als een open systeem (zoals beschreven in rapport nummer 1) aan de orde moeten komen. Tevens moet worden toegewerkt naar conclusies en aanbevelingen gericht op concreet aan te geven onderdelen en aspecten van de rijksdienst. Tenslotte moet bij de probleemanalyse een zo goed mogelijk inzicht worden gegeven in de 'staat' van de rijksdienst. Deze laatste eis betekent dat er een probleemschets wordt geboden die tegelijkertijd de geschakeerdheid binnen de rijksdienst tot uitdrukking brengt en de hoofdlijnen van de problematiek.

Bij de stap van beschrijving en analyse naar conclusies en richtingen voor aanbevelingen zijn toetsstenen nodig. In het eerste rapport heeft de commissie enkele van deze toetsstenen genoemd. Deze hadden betrekking op veronderstelde probleemgebieden en procesaspecten van de rijksdienst.

In de nu volgende analyserende beschrijving is de nadruk komen te liggen op de toetsstenen van het doorvoerdeel van de bestuurlijke procesgang. Zonder uitsluiting van andere toetsstenen (deze komen op daartoe in aanmerking komende plaatsen terug) is bij het beeld van de rijksdienst dat in dit hoofdstuk wordt geschetst vooral gelet op de in rapport nummer 1 bij de doorvoer genoemde toetsstenen besturingsvermogen, samenhang en flexibiliteit. Nadere overweging van deze drie toetsstenen heeft ertoe geleid dat het criterium besturingsvermogen is gepreciseerd tot het vermogen om taken, de ernst van de problemen en mogelijke oplossingen af te wegen. Bij deze precisering heeft de verwachting een belangrijke rol gespeeld dat in de komende jaren beperkte financiële middelen zullen nopen tot een stringente afweging van taken. Het functioneren van de rijksdienst zal dan ook vooral vanuit *vermogen tot afwegen, zicht op samenhang en behoefte aan flexibiliteit* worden getoetst.

3.1.2 *Twee werelden en hun koppeling*

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, zo is gebleken, kent deze problematiek in hoge mate. Overheersend daarbij is de nadruk op differentiatie en de geringe kracht van integrerende elementen. Uitgaande van het onderscheid tussen differentiatie en integratie kunnen in de rijksdienst als het ware twee aparte 'werelden' worden onderscheiden. Deze worden op een bepaalde wijze 'gekoppeld'.

84 | De twee werelden en hun koppeling kunnen als volgt worden aangeduid.

a De wereld van de sectoren

De wereld van de sectoren omvat het gedifferentieerde beleidsproces van 'beneden naar boven'; het beleid zoals dat gevormd wordt op de 'werkvloer' van de rijksdienst. Organisatorisch gaat het om het niveau dat min of meer zelfstandig een duidelijk geformuleerde taak behartigt. Vaak is dat het directieniveau, soms wat hoger, soms wat lager. Beleidsmatig gaat het om een redelijk samenhangend pakket van instrumenten gericht op een bepaald te begrenzen probleem, bijvoorbeeld op het niveau van een subdoelstelling.

Ieder van de zo werkende organisatorische eenheden vormt de spil van een goed aan te geven, over het algemeen nogal gesloten circuit, waarin maatschappelijke organisaties en/of lagere overheidslichamen mee- of tegenspelers zijn. Ook de politiek maakt daarvan deel uit. Kamerleden behoren formeel niet tot dat circuit. Hun specialisatie en soms langdurige activiteit compenseert dit. Bewindspersonen maken wel deel uit van het circuit; zij moeten echter hun aandacht over meer van dergelijke circuits verdelen.

Dergelijke sectoren kunnen zich over meer departementen uitstrekken en niet elk sectorbeleid is dus per definitie puur departementaal. Het komt voor dat door deze (min of meer gesloten) circuits een deel van de interdepartementale coördinatie 'als vanzelf' wordt opgelost.

b De wereld van de integratie

De tweede wereld ziet er geheel anders uit. Dat is de wereld die zich bezighoudt met de integratie van zeer uiteenlopende takenpakketten; de wereld die poogt in het totale beleid van de rijksdienst samenhang te brengen, daarin te coördineren en er algemene politieke richting aan te geven. Dat is organisatorisch de wereld van de ministerraad, de onderraden, hun ambtelijke voorportalen en coördinerende bewindspersonen. Ook het parlement, en in het bijzonder de leiding van de fracties aan regeringszijde, maakt van deze wereld deel uit. In tegenstelling tot de wereld van de sectoren zijn bij de integratie de verhoudingen wisselend en liggen competenties gevoelig. Ook de relatie met de voor deze wereld van belang zijnde beleidsomgeving is verre van eenduidig. De doelstellingen zijn eveneens onduidelijk en niet zelden strijdig. Kenmerkend verschil met de wereld van de sectoren is dat de organisatorische interne en externe structuur wazig is en gekenmerkt kan worden als een bestuurlijk zwak netwerk.

c Koppeling

Beide werelden worden op verschillende wijze gekoppeld. De belangrijkste koppeling vindt plaats in de toppen van de veertien ministeries. Daar vindt de 'osmose' tussen differentiatie en integratie plaats. Daar wordt het sectorbeleid – voor zover dat gebeurt – ingepast in een breder kader; daar worden meer algemene beleidsvoornemens vertaald in concrete – veelal op sectoren gerichte – beleidsmaatregelen.

In deze koppeling vormen de departementen met wisselend succes een integratiekader voor sectorbeleid en voor integrale afweging. Dit wordt (mede) veroorzaakt doordat binnen één organisatorische eenheid getracht wordt twee organisatorische opvattingen te verenigen. De beleidskokers van de sectoren (bijvoorbeeld via directoraten-generaal) volgen in grote lijnen het klassieke bureaucratische model, met de positieve maar in toenemende mate ook negatieve kanten vandien. Daarnaast en vooral daarboven wordt bij de top-als-team een tweede, collegiaal model gehanteerd.

Deze twee opvattingen sluiten in het algemeen onvoldoende op elkaar aan, al zijn er voorbeelden van serieuze pogingen daartoe, zoals bij de ministeries van Landbouw en Defensie.

Koppeling is niet altijd mogelijk binnen de bestaande hiërarchische kaders van één departement. Veelal moet de koppeling op interdepartementaal niveau plaatsvinden, waar hiërarchische kaders ontbreken, dan wel slecht functioneren. Hier is sprake van een onoverzichtelijke jungle van coördinatiestructuren, culminerend in een veelheid van coördinatie-taken van ministers, staatssecretarissen en hun directe ambtelijke medewerkers.

3.1.3 Een aangescherpt beeld

De zojuist genoemde werelden en hun koppeling hebben ieder hun eigen functie en voor een deel hun eigen organisatorisch zwaartepunt; zij zijn voor dat functioneren van elkaar afhankelijk. In de volgende paragrafen wordt uiteengezet waar, gemeten aan de toetsstenen samenhang, afweging en flexibiliteit, de belangrijkste knelpunten binnen en tussen de werelden en hun koppeling liggen. Voorstellen om het functioneren van de rijksdienst te verbeteren zijn op die knelpunten gericht.

Het beeld dat wordt geschetst van structuur en functioneren van de rijksdienst is een vertekend beeld. Niet alleen dat, uitgaande van de grote variatie in organisatievormen en de zich daarbinnen of tussen afspelende processen, tot versimpelingen en generalisaties moet worden overgegaan. Het beeld is ook met opzet aangescherpt. Het ontleent zijn betekenis aan de hoofdrichting waarin de commissie denkt haar conclusies en aanbevelingen vorm te geven.

3.2 De wereld van de sectoren

3.2.1 De werkvloer van de rijksdienst

De rijksdienst telt ongeveer 160000 ambtenaren. Deze zijn verdeeld over veertien departementen. Binnen ieder departement zijn zij ingedeeld in directoraten-generaal, directies en diensten, hoofdafdelingen en afdelingen.

De rijksdienst voert verschillende soorten werkzaamheden uit:

- voorbereiding van beleid;
- (gedeeltelijk) uitvoering van beleid;

- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- beheersing van beleidsvoorbereiding, -toezicht en -uitvoering en voorziening in de nodige hulpmiddelen.

De rijksdienst wordt geconfronteerd met een zeer groot aantal probleemvelden. Op al deze terreinen moeten regelingen worden voorbereid en moet overleg worden gevoerd met de betrokken maatschappelijke groeperingen en andere overheidsinstanties. In sterk gespecialiseerde eenheden zijn de ambtenaren te vinden die dat werk doen en in feite het rijksbeleid voor een bepaald beleidsterrein 'maken'. Dit zijn er meestal maar een paar per eenheid en per terrein.

De omvang en de stijl van werken van een werkeenheid worden in belangrijke mate bepaald door de daarin ondergebrachte uitvoeringstaken en de daarmee samenhangende toezicht-houdende en beheerstaken. In de rijksdienst vindt men voor de wijze van uitvoering van taken allerlei modellen, zonder dat van bewuste keuzen sprake lijkt te zijn. Waarom bijvoorbeeld sommige uitvoeringstaken naar gemeenten zijn gedecentraliseerd en andere vergelijkbare taken gedeconcentreerd of zelfs binnen het departement zelf worden gehouden is lang niet altijd duidelijk.

Dat is dus het beeld: een omvangrijk en gevarieerd takenpakket leidt tot een zeer omvangrijke rijksdienst. In feite bestaat die rijksdienst hoofdzakelijk uit een zeer groot aantal betrekkelijk kleine en sterk gespecialiseerde werkeenheden, met relatief veel uitvoerende werkzaamheden.

3.2.2 *Werken en samenwerken*

Elke werkeenheid heeft zijn eigen beleidsterrein, gedefinieerd naar doelstelling, produkt of cliëntélgroep. Het accent ligt op specialisatie en verticale communicatie. Elke werkeenheid doet zijn eigen werk en wordt daarin alleen (bij-)gestuurd door hiërarchisch hogere niveaus.

Om deze wijze van werken te begrijpen, moet men zich bewust zijn van de aard van het meeste beleidswerk. Elk beleidsterrein is in hoge mate ingewikkeld en er zijn meestal veel partijen en belangen bij betrokken. De ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de beleidsontwikkeling op dat terrein moeten een grote hoeveelheid gespecialiseerde informatie verwerken. Zij onderhouden ook de directe contacten met de betrokken belangengroeperingen. Zij moeten goed kunnen aanvoelen wat wel en wat niet mogelijk is. Er zijn weinig echte routinebeslissingen en de ruimte voor zelfstandig werken en beslissen door de betrokken beleidsambtenaren kan dan ook niet anders dan groot zijn. Op de verschillende niveaus kan in het algemeen alleen op beperkte schaal bijgestuurd worden.

Samenwerken

Er is in het algemeen geen of weinig organisatorische capaciteit ingebouwd voor

afstemming van beleid op anderen. Hiervoor zou een werkeenheid moeten beschikken over een coördinerende afdeling of een projectorganisatie. Deze komen echter slechts sporadisch voor. Het hoofd van een werkeenheid is in de meeste gevallen de enige die binnen en tussen werkeenheden coördineert. Hoe effectief deze coördinatie is, valt moeilijk in het algemeen te bepalen.

Daar waar een probleemveld in belangrijke mate correspondeert met de competentie van een werkeenheid, behoeft een tamelijk zelfstandige werkwijze niet verstorend te werken. De meeste probleemvelden, die actie van de rijksdienst vereisen, zijn echter te breed en te ingewikkeld om door één werkeenheid te kunnen worden omvat. Dit betekent dat er een vorm van samenwerking moet ontstaan tussen een aantal werkeenheden die gezamenlijk de belangrijkste aspecten van het probleemveld kunnen beoordelen. Gaat het om werkeenheden binnen één directie of dienst, dan komt die samenwerking meestal betrekkelijk gemakkelijk tot stand. Gaat het om werkeenheden uit verschillende directies in één directoraat-generaal, dan wordt samenwerking al iets moeilijker, maar dan kunnen knopen toch redelijk snel worden doorgehakt. Het lijkt echter een stuk problematischer te worden als werkeenheden uit verschillende directoraten-generaal met elkaar moeten samenwerken. Interdepartementale samenwerking blijkt in veel gevallen zelfs bijna onmogelijk.

Zelfstandig opereren

Zo zwartwit als het hier gesteld wordt, is het in de praktijk natuurlijk niet. In het algemeen lijken de volgende stellingen echter aannemelijk:

- de meeste werkeenheden die belast zijn met de beleidsontwikkeling op een bepaald deel-terrein zijn geneigd om zoveel mogelijk zelfstandig te opereren. Als gevolg daarvan worden de andere werkeenheden, waarmee afgestemd moet worden, zoveel mogelijk ‘aan de buitenkant’ van het besluitvormingsproces gehouden. Deze worden geïnformeerd (vaak als de voorstellen al min of meer gereed zijn) en kunnen in de praktijk niet veel meer dan bijsturen of conformeren;
- echte samenwerking – dat betekent vanaf het begin van het besluitvormingsproces gezamenlijk naar oplossingen voor een probleem zoeken – komt veelal alleen tot stand onder druk van boven. Dat zal eerder gebeuren in een situatie waarin er boven de betrokken werkeenheden een duidelijke coördinerende en conflictregelende positie is. Goede afstemming binnen grotere eenheden (bijvoorbeeld directoraten-generaal) vormt echter geen garantie voor samenwerking tussen lagere eenheden van verschillende departementen.

3.2.3 Relaties met maatschappelijke organisaties

Alle eenheden van de rijksdienst hebben te maken met een deel van de Nederlandse samenleving. Zij opereren op nagenoeg alle niveaus in een vrij dicht netwerk van relaties met maatschappelijke organisaties. Deze vertegenwoordigen de belangen van een deel van de bevolking (bijvoorbeeld werknemers, invaliden, landbouw) of deelbelangen van de gehele bevolking (bijvoorbeeld consumenten, milieu). De contacten komen op vele

verschillende manieren tot stand: geformaliseerd in adviescommissies, inter-departementale commissies (waaraan belangenorganisaties vaak deelnemen), overleg- en inspraakorganen, enz.; informeel in kleine en vrij gesloten circuits van persoonlijke contacten en informeel overleg.

Kenmerkend voor de relaties tussen een bepaald onderdeel van de rijksdienst en maatschappelijke organisaties zijn:

- een vrij kleine kring van invloedrijke deskundigen, binnen de rijksdienst en daarbuiten (maatschappelijke organisaties, maar ook politieke partijen en lagere overheden). Het gaat veelal om slechts 10 tot 20 personen die, in vrij intensief onderling overleg, de richting van het beleid bepalen;
- het vaak sterk gesloten karakter van deze overlegcircuits per beleidsterrein. Dezelfde specialisatie op beperkte beleidsterreinen, die men bij de rijksdienst aantreft, vindt men ook vaak bij de andere partijen.

Bij grote maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld van de sociale partners) vindt men dezelfde scheidslijnen die de rijksdienst hanteert in grote lijnen terug. Dit maakt de onderlinge afstemming per beleidsterrein gemakkelijker. Maar het versterkt ook de hierboven al voor de rijksdienst geschetste per deelterrain vrij geïsoleerde beleidsontwikkeling. Daar staat tegenover dat, wanneer maatschappelijke organisaties probleemgericht opereren, zij daarmee de rijksdienst stimuleren tot een gecoördineerde aanpak van alle belangrijke probleemaspecten. Dat kan vaak alleen door samenwerking tussen een aantal werkeenheden van de rijksdienst.

Invloed

Het doel van de nauwe contacten met maatschappelijke organisaties is in het algemeen tweeledig. Enerzijds heeft men de deskundigheid en ervaring nodig die in die organisaties aanwezig zijn. Anderzijds is het van belang te weten wat de eisen en wensen van de organisaties zijn en hen te betrekken bij en zoveel mogelijk te binden aan een bepaalde beleidsontwikkeling. In beide opzichten beschikken maatschappelijke organisaties over een vrij grote invloed. Zij zijn vaak onmisbaar bij een goede beleidsvoorbereiding: kennis van het terrein, van de praktische mogelijkheden of onmogelijkheden. Zij zijn meestal ook onmisbaar bij de uitvoering van het beleid. Daarnaast kunnen zij vaak ook nog politieke invloed uitoefenen ten behoeve van de oplossing van een bepaald probleem via politieke vrienden in het parlement.

Niet alle maatschappelijke belangen zijn even goed georganiseerd. Bepaalde belangen (bijvoorbeeld die van werknemers en werkgevers, landbouw) beschikken over sterke organisaties die veel kennis en macht kunnen mobiliseren. Andere belangen (bijvoorbeeld die van consumenten, bejaarden, invaliden) zijn niet hecht georganiseerd en vaak verbrokkeld. Zij beschikken over weinig mogelijkheden voor de opbouw van deskundigheid

en een goede lobby. Het gevolg is dan ook dat vooral de sterke organisaties de beleidsontwikkeling beïnvloeden en de beleidsambtenaren in een soort 'ijzeren ring' omgeven.

Elke belangengroep zal proberen zoveel mogelijk invloed op zijn bepaald beleidsterrein uit te oefenen. Soms wordt daarvoor de weg gekozen van intensief en informeel overleg. Soms stelt men zich afstandelijker op en werkt men met hardere onderhandelingsmethoden, zoals in SER-commissies gebeurt, of met druk via politieke kanalen en demonstraties.

3.2.4 *Beleidsvorming*

De agenda

Welke onderwerpen worden door de rijksdienst aangepakt en welke met voorkeur? Voor de beantwoording van deze vraag moet onderscheid gemaakt worden tussen instandhouding en bijsturing van bestaand beleid enerzijds en de ontwikkeling van nieuw beleid anderzijds. Beleidsambtenaren hebben meestal de handen vol aan het bestaande beleid en de geleidelijke bijsturing en ontwikkeling daarvan. Initiatieven voor nieuw beleid (de ontwikkeling van een nieuw beleidsterrein of een ingrijpende wijziging in een bestaand beleidsterrein) komen dan ook veelal niet uit de rijksdienst zelf.

Ideeen over nieuw beleid komen meestal van een beperkt aantal maatschappelijke organisaties en politieke partijen. Hun invloed beperkt zich vooral tot hoofdlijnen van een gewenste ontwikkeling en eventueel de voorrang bij behandeling. De inhoudelijke vormgeving van het beleid wordt in hoge mate door de betrokken ambtenaren bepaald. Zij hebben een grote voorsprong in kennis en beschikbare tijd. Er bestaat dan ook een voortdurende spanning tussen het bestaande beleid en vernieuwingen daarin.

De sterk gespecialiseerde werkeenheden zijn moeilijk van boven te besturen en op een ander spoor te zetten. De flexibiliteit van de organisatie is relatief gering. Het is erg moeilijk de bestaande organisatie te veranderen. Taken van werkeenheden, functies van ambtenaren liggen betrekkelijk vast. De cultuur van de organisatie en de status van de ambtenaren verzetten zich tegen drastische veranderingen.

In deze situatie moet er sprake zijn van zeer sterke druk van buiten om nieuw beleid op de agenda te krijgen. Die druk van buiten, uit maatschappelijke organisaties en veelal via de politieke kanalen, moet door de bewindspersonen aan de ambtelijke toppen van de rijksdienst worden doorgegeven. Via de directeuren-generaal wordt de druk doorgeleid naar de werkeenheden. In dit spanningsveld hebben de ambtelijke toppen, met name de directeuren-generaal en directeuren, een belangrijke sluis- en filterfunctie.

Op wiens agenda

Voor de agendavraag is natuurlijk ook van belang op wiens agenda een bepaald onderwerp komt. Voor vraagstukken met betrekking tot het bestaande beleid is dit meestal duidelijk.

Voor nieuw beleid is dat echter niet altijd het geval. Vaak is een onderwerp 'te breed' voor één onderdeel van de rijksdienst. Dan moet op de een of andere manier bepaald worden wie er bij betrokken zijn en welke werkeenheden de leidende of coördinerende functie heeft. Dat is een vraag die aanleiding kan geven tot competentiestrijd. Daarbij domineert nogal eens de zorg dat bij de uitwerking een andere dienst zich gaat begeven op het eigen terrein. Gezien de al eerder genoemde moeilijkheden van samenwerking tussen werkeenheden, vooral indien zij in verschillende directoraten-generaal of ministeries ondergebracht zijn, is er een zekere weerstand tegen het aanpakken van nieuwe vraagstukken. Dat leidt ertoe dat problemen die niet gemakkelijk in de bestaande structuur onder te brengen zijn, ook niet snel aan de vereiste behandeling toekomen:

- zij komen niet of pas na veel druk van boven op de agenda van bepaalde werkeenheden;
- deze werkeenheden passen allerlei vertragingstactieken toe bij het werkelijk ter hand nemen hiervan;
- de nodige 'probleembrede' afstemming tussen de betrokken werkeenheden loopt moeilijk en vergt veel tijd.

Verdere behandeling

Is eenmaal bepaald wat door een werkeenheden (of een aantal samenwerkende werkeenheden) moet gebeuren, hoe gaat dat dan in de praktijk?

Al het eigenlijke werk, zoals studie, voorbereiding van voorstellen, organiseren en verslaan van het benodigde overleg, gebeurt door de betrokken werkeenheden. Meestal is er één werkeenheden 'die de kar trekt'. Aangezien deze meestal al zwaar belast is met andere taken, kost het moeite een nieuw onderwerp in de bestaande werkzaamheden in te passen. In het algemeen is de voortgang van de behandeling erg informeel geregeld:

- er worden één of meer beleidsambtenaren aangewezen die voorstellen moeten ontwikkelen;
- er wordt een vorm van verticaal en horizontaal overleg afgesproken;
- er wordt een bepaalde tijd genoemd waarbinnen een en ander plaats moet vinden. Voor bewindspersonen is dat vaak het enige drukmiddel om nieuw beleid op tafel te krijgen.

De betrokken ambtenaren gaan aan het werk en proberen, ieder op hun manier, binnen redelijke tijd tot een eerste opzet te komen. De neiging bestaat daarbij zoveel mogelijk binnen de eigen directie te blijven en de afstemming met andere betrokkenen uit te stellen tot men een eigen directiestandpunt heeft geformuleerd. Pas daarna gaat men serieus in overleg en onderhandeling met andere betrokkenen. Dat zijn zowel andere werkeenheden van de rijksdienst als vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Van een duidelijke beheersing van deze processen is meestal geen sprake. Ook inhoudelijke bemoeienis met de beleidsvoorbereiding is vaak maar incidenteel. Sturing vindt plaats door 'een elkaar onderling aanvoelen' en 'in de geest van de politiek-ambtelijke

top werken'. Aan het einde van het proces, wanneer er uitgewerkte voorstellen op tafel liggen, vindt waar nodig wel bijsturing plaats door de hogere echelons. Deze letten er ook op dat de nodige afstemming met andere werkeenheden heeft plaatsgevonden, voordat het voorstel de bewindspersonen ter besluitvorming wordt aangeboden.

Dit hele proces wordt gekenmerkt door een verticale manier van opereren. De afdeling legt voorstellen voor aan de directeur. Deze zorgt ervoor dat toetsing aan andere werkeenheden plaatsvindt. Van collegiaal overleg tussen een aantal werkeenheden vanaf het begin van het denk- en zoekproces is meestal geen sprake. Dat komt ook in de inhoud van de voorstellen tot uiting. Deze zijn in eerste instantie meestal sterk op de doeleinden van de eigen werkeenheden of het eigen beleidsterrein georiënteerd. De, vaak tegenstrijdige, belangen van andere onderdelen van de rijksdienst worden voorlopig als 'extern' gezien. Deze moeten in het later volgende 'onderhandelingsproces' maar naar voren worden gebracht. De beslissing over de hieruit resulterende conflicten moet op hoger niveau worden opgelost.

3.2.5 *Samenvatting*

De neiging tot zelfstandig optreden van eenheden in de rijksdienst op de verschillende niveaus is groot. Dit in alle organisaties voorkomend verschijnsel wordt in de rijksdienst versterkt door zwakke coördinerende en conflict-regulerende krachten. Gevolg is dan ook een sterk sectorkarakter van de beleidsvorming.

Beleid komt tot stand in overleg en soms ook in samenwerking met sectoraal of categoriaal georganiseerde maatschappelijke organisaties. De invloed van deze organisaties is betrekkelijk groot. Vooral in de agendavorming spelen zij samen met politieke partijen een belangrijke rol. Dit hangt samen met de neiging van de ambtelijke organisaties zelf niet hard te lopen voor het op de agenda nemen van nieuw beleid. Dit laatste gebeurt vooral niet wanneer de bestaande organisatorische structuur daardoor gevaar zou lopen. In zulke gevallen is druk van boven en van buiten een noodzakelijke voorwaarde.

Afstemming met anderen als onderdeel van het beleidsproces speelt zich in de marge af: anderen moeten reageren op voorstellen die reeds duidelijk vorm en inhoud hebben gekregen. Dat problemen door verschillende eenheden van het begin af gezamenlijk worden aangepakt is meer uitzondering dan gewoonte. Het beleidsproces wordt over het algemeen gebrekkig bestuurd. Invloed van specialisten op de beleidsinhoud is groot.

3.3 De wereld van de integratie

3.3.1 *Een zwak netwerk*

De wereld die zich bezighoudt met de integratie van het regeringsbeleid komt slecht uit de verf. Wel zijn er veel onderlinge relatiepatronen (een netwerk van organisatie-eenheden vertegenwoordigend) maar de besturing van het netwerk als geheel stuit op de zelfstandigheid van de delen van het netwerk. Gezamenlijke instellingen zijn zwak. Het

zwaartepunt in de beleidsvoorbereiding ligt bij de afzonderlijke departementen en sectoren. Integratie is meer een restpost dan een centrale pijler van het regeringsbeleid. Aan de hand van enkele ontwikkelingen zal dit nader worden toegelicht. Achtereenvolgens worden de ministerraad, de minister-president, het regeringsprogramma, de onderraden, de coördinerende bewindspersonen en tenslotte de externe advisering besproken.

3.3.2 De ministerraad

Volgens het reglement van orde van de ministerraad (van mei 1979) beraadslaagt en besluit de raad over het algemeen regeringsbeleid en dient de raad de eenheid daarin te bevorderen. Ook bij de aanhangige tekst voor een nieuwe Grondwet, waarin voor het eerst van een raad van ministers wordt gesproken, is sprake van bevordering van de eenheid van het regeringsbeleid. Onder algemeen regeringsbeleid vallen in ieder geval het regeerakkoord, het regeringsprogramma en andere gemeenschappelijke beleidsuitgangspunten.

Individuele en collectieve verantwoordelijkheid.

Van groot belang voor de integrerende functie van de ministerraad is de vraag naar de verhouding tussen het collectieve en het individuele deel van de ministeriële verantwoordelijkheden. Helemaal los van elkaar staan die zeker niet: in principe is iedere beleidsactiviteit van een individuele minister ook onderdeel van het regeringsbeleid waarvoor de ministers gezamenlijk verantwoordelijk zijn en omgekeerd. Voor de integrerende werking van de ministerraad is de vraag van belang in hoeverre de collectieve verantwoordelijkheid de individuele overschaduwet of omgekeerd. Enige jaren geleden werd de stelling van de 'heerschappij' van de ministerraad geponeerd; anderen zien daarvan niet zoveel en leggen juist de klemtoon op het individuele karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het principe van de collegialiteit heerst sterk binnen de ministerraad. Niet alleen wordt er relatief weinig gestemd, er worden ook zelden beslissingen tegen de wil van één van de collega's doorgedrukt indien deze zich blijft verzetten.

Omvang

De grootte van de ministerraad (vaak ter vergadering nog uitgebreid door de aanwezigheid van één of meer staatssecretarissen) roept vragen op over besluitvaardigheid. Opvallend is dat in de gehouden gesprekken nagenoeg unanimititeit bestond over de noodzaak het aantal ministers in de raad te beperken. Meningingen over de meest wenselijke grootte lopen uiteen. Velen verwachten van een dergelijke beperking heil voor de vergroting van samenhang. Veel van wat nu in het kabinet aan de orde komt (conflictbeslechting op het hoogste niveau) zou dan binnen de verantwoordelijkheid van een kleiner aantal bewindspersonen vallen. Gezamenlijk zouden dezen zich dan veel meer kunnen concentreren op hoofdlijnen, met name wat betreft de politieke elementen daarin. Daarbij wordt vaak gewezen op landen om ons heen waar allerlei vormen van kernkabinetten in zwang zijn, waar veel korter wordt vergaderd en waar men andere oplossingen heeft gevonden voor de behoefte aan samenhang en coördinatie.

Kernkabinet

In beide laatste kabinetten is sprake van een informeel kernkabinet, zij het op één (belangrijk) onderdeel, namelijk de sociaal-economische sector. Tijdens het kabinet-Den Uyl kwam deze sociaal-economische driehoek regelmatig als afzonderlijke groep ministers bijeen onder leiding van de minister-president. In de bijeenkomsten van deze vierhoek werden veel algemene problemen met financiële en sociaal-economische gevolgen 'voorbewerkt'. Het kabinet-Van Agt heeft deze werkwijze in versterkte mate voortgezet. De ministerraad heeft daarbij aan de vijf zogenaamde 'bestek-ministers' bevoegdheden gedelegeerd die betrekking hebben op het voorbereiden van besluitvorming in het kader van de bestekoperatie. Deze groep van vijf (minister-president, vice-minister-president en de ministers uit de driehoek) wordt soms aangevuld tot een 'groot bestek'. Ook de ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Onderwijs en Wetenschappen zijn dan aanwezig in verband met hun grote budgetten. Een dergelijke concentratie als een informeel kernkabinet met door de ministerraad gedelegeerde bevoegdheden wordt door de meeste (oud-) bewindspersonen als noodzakelijk en wenselijk beschouwd. Formalisering tot een 'echt' kernkabinet acht men in het algemeen niet wenselijk. Factoren als het belang van het onderwerp, een evenwichtige politieke verdeling en de garantie dat uiteindelijk de raad in zijn totaliteit de beslissingsbevoegdheid houdt, gaan gepaard met een natuurlijke tegenzin bij iedere individuele bewindspersoon om een deel van zijn of haar beslissingsbevoegdheid uit handen te geven.

De geschetste kern- of concentratieverschijnselen betekenen geen vanzelfsprekende ontwikkeling in de richting van een groter integratievermogen van de raad. Wel duiden zij erop dat er kennelijk behoefte aan is om het principe van de collegialiteit binnen grenzen als de zojuist genoemde aan te passen aan de noodzaak van een krachtiger besluitvorming.

Kabinetsberaad

Uit de toenemende vergaderdrift van de raad in de afgelopen tien jaar blijkt het grote belang van het kabinetsberaad voor het regeringsoptreden. Noch aan hoofdlijnen van het beleid, noch aan lange-termijnzaken wordt echter veel aandacht besteed. Twee oorzaken zijn daarvoor aan te voeren: de dagelijkse actualiteit en het parlement. De actualiteit – vooral ook de internationale ontwikkelingen – zorgt er steeds weer voor dat men op de dingen van de dag meent te moeten inspelen, ten koste van aandacht voor de lange termijn.

Invloed van het parlement

Niet alleen richt het parlement zich sterk op details van beleid waardoor het kabinet gedwongen wordt zich eveneens daarmee bezig te houden. Ook wat wel 'incidentalisme' wordt genoemd draagt ertoe bij dat in de ministerraadsvergaderingen veel tijd moet worden besteed aan het 'blussen van brandjes' die in het parlement dreigen uit te slaan. Het parlement lijkt ook niet goed in staat uit aangeboden informatie over zich aftekenende lange-

- 94 | termijnontwikkelingen de belangrijkste politieke elementen te halen en deze door middel van voorstellen te doen opnemen in het regeringsprogramma.

Te veel aandacht voor details, te weinig voor grote lijnen

Sommigen zijn van mening dat het kabinet eerder de hand in eigen boezem dient te steken. Ook ministers verdrinken snel in door henzelf belangrijk geachte details, vooral wanneer deze betrekking hebben op geschilpunten tussen departementen. Veel van dergelijke zaken – als ze al van politiek belang geacht moeten worden – zouden helemaal niet in de ministerraad aan de orde hoeven te komen.

Aan het beslechten van conflicten tussen twee of meer bewindspersonen in hoogste instantie wordt in de ministerraad veel tijd besteed. Bovendien kan een overspoelen van de agenda met dergelijke kleinere zaken dienen als legitimatie om echt belangrijke problemen met een breder en verderstrekkend karakter van de agenda te houden. Daarbij is niet onbelangrijk dat de meeste bewindspersonen het zo druk hebben of menen te moeten hebben met hun eigen departementale besognes dat zij weinig tijd steken in inhoudelijke en politiek verstrekkende zaken. Ook spelen politieke ambities mee: 'het kost al zoveel moeite om van het eigen programma iets in één zittingsperiode te verwezenlijken'. Men mist derhalve de energie en de tijd voor het diepgaand bezig zijn met het ontdekken en het politiek duiden van wezenlijke samenhangen in beleid en de gevolgen daarvan voor lange-termijnontwikkelingen.

Weinig integrerend vermogen

De ministerraad werkt weinig integrerend om redenen van staats- en bestuursrechtelijke, politieke en organisatorische aard. Staatsrechtelijk is het principe dat alle ministers aan elkaar gelijk zijn en daarmee ook gelijkelijk recht hebben om hun deel van de agenda op te eisen. Zij laten zich vooral leiden door de eigen individuele verantwoordelijkheid bij het beoordelen van problemen en het nemen van beslissingen. Het collectieve deel van de verantwoordelijkheid, dat thans in feite alleen berust op een artikel uit het reglement van orde van de ministerraad, biedt slechts een zwak tegenwicht.

Bestuursrechtelijk hebben alle ministers bovendien hun eigen wettelijke bevoegdheden waaraan door de ministerraad niet getornd kan worden. Wetgeving en andere bestuursinstrumenten houden hen in belangrijke mate in het departementale en sectorale net gevangen.

Vanuit politiek gezichtspunt speelt een belangrijke rol dat de ministers, in de wetenschap slechts een korte tijd te hebben om te 'scoren', weinig geneigd zijn voorrang te geven aan zaken die alleen al door hun ingewikkeldheid of politieke risico's minder aantrekkelijk lijken.

Organisatorisch telt de slechte bewaking van de agenda. Ondanks kleine verbeteringen schiet er organisatorisch veel tekort.

De genoemde redenen dragen ertoe bij dat het kabinet als centrum voor of stimulator van een integrerend politiek-bestuurlijk kader slecht uit de verf komt. Enige ontwikkelingen om aan deze tekortkomingen tegemoet te komen worden hierna aangeduid.

3.3.3 De minister-president

De minister-president is in het verleden niet altijd politiek leider van het kabinet geweest. Eerst na de Tweede Wereldoorlog is het tot een officiële erkenning van het minister-presidentschap gekomen. Hoewel de positie zich in de loop der jaren steeds meer heeft geprofileerd, wordt er nog steeds over de minister-president gesproken als 'primus inter pares'.

Taken

De taken van de minister-president kunnen worden onderscheiden naar interne en externe aspecten. Van interne aard zijn de volgende taken:

- de minister-president dient zorg te dragen voor een zo optimaal mogelijk functioneren van de ministerraad, onderraden en ministeriële commissies;
- hij dient ervoor te waken, dat op beleidsterreinen waar een coördinerend bewindspersoon is aangewezen geen voorstellen buiten hem om in de ministerraad of onderraden aan de orde worden gesteld;
- als politiek leider van het kabinet is hij verantwoordelijk in die gevallen, waarin het regeringsbeleid als geheel aan de orde komt;
- hij heeft een arbitrerende functie (waarbij natuurlijk beroep op de ministerraad mogelijk is) en hij beslist over de toewijzing van verantwoordelijkheden bij competentiegeschillen tussen bewindspersonen.

Ook het externe aspect van de taken van de minister-president heeft betrekking op de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Hij is de eerst verantwoordelijke als het gaat om het algemeen regeringsbeleid. Hij is dan ook de eerst aangewezen om dat beleid, bijvoorbeeld in de Tweede Kamer, naar buiten uit te dragen en te verdedigen.

Bevoegdheden

Met het oog op deze taken en verantwoordelijkheden is de minister-president, onder andere in het reglement van orde voor de ministerraad, een aantal bevoegdheden toegewezen, zoals het voorzitterschap van de ministerraad en de onderraden en de bevoegdheid tot agendering. Hiertoe beschikte hij over een ambtelijk apparaat, het ministerie van Algemene Zaken. Dit is de laatste jaren enigszins uitgebreid, ook al is Algemene Zaken vergeleken met andere ministeries nog steeds klein te noemen.

Versterking?

De positie van de minister-president is nog steeds in discussie. Voorstanders van de versterking van de positie van de minister-president leggen vooral nadruk op de

- 96 | onvermijdelijkheid van de ontwikkeling; je ontkomt er gewoon niet aan. Om meer samenhang in het regeringsbeleid te verkrijgen, zal de positie van de minister-president verstevigd moeten worden. Ook in het kader van het Europese beleid is, volgens sommigen, versterking noodzakelijk.

Tegenstanders beroepen zich vooral op de partijpolitieke spanningen, die een versterking zou oproepen. Het is onaantrekkelijk vanuit het oogpunt van coalitievorming. Sommigen vrezen zelfs dat versterking van de minister-president averechts zal werken en pleiten daarom voor spreiding van coördinerende bevoegdheden over de individuele ministers.

Samenvattend kan gezegd worden dat door velen enige versterking van de positie van de minister-president en zijn apparaat geboden wordt geacht. Ontwikkeling tot een regeringsleider volgens Engels model zal hier echter niet mogelijk of wenselijk zijn.

3.3.4 Het regeringsprogramma als integratiekader

De lange duur van de formaties, ten gevolge van de hardnekkige strijd om de inhoud van het regeringsprogramma tussen mogelijke coalitiepartners, wettigt de verwachting dat dit programma een belangrijk element in het beleid van een kabinet moet zijn. Weliswaar variëren de eisen die partijen aan een dergelijk programma stellen nogal (gemeenlijk kennen socialisten daaraan meer belang toe dan andere partijen); maar de strijd erom is veelal zo hevig dat minimaal kan worden verwacht dat op de belangrijkste terreinen politieke richtingaanwijzers zijn gezet.

Geringe rol

Toch blijkt niet alleen uit de wijze waarop met de programma's wordt omgegaan, maar ook uit de wijze waarop door betrokkenen daarover wordt geoordeeld, dat deze maar een geringe betekenis hebben. Wel komen ze op gezette tijden aan de orde; ze dienen echter niet als integratiekader voor het beleid. Veeleer beroepen bewindspersonen zich erop die daarin menen een ondersteuning te vinden voor een politieke (vaak sectorgerichte) keuze die moet worden gemaakt. Het vermoeden lijkt gewettigd dat het daarbij vooral om ministers gaat die op de bres staan voor een 'nieuw' terrein.

Het feitelijk belang van het regeringsprogramma in het functioneren van het kabinet wordt door de ondervraagde politieke en ambtelijke insiders niet hoog aangeslagen. Wel is de overgrote meerderheid van hen van mening dat programma's een grotere betekenis zouden moeten krijgen. Opvallend is daarbij dat vooral ambtenaren deze mening zijn toegedaan. Hieruit zou men kunnen concluderen dat er grote behoefte bestaat aan algemene politieke richtlijnen op basis waarvan men kan werken.

Redenen die worden aangegeven waarom het regeringsprogramma niet die betekenis heeft die het zou dienen te hebben, liggen zowel buiten als binnen de competentie van het kabinet

zélve. Uiteraard is een regeringsprogramma een momentopname. Omstandigheden wijzigen zich snel, waardoor uitgangspunten (zoals economische verwachtingen) achterhaald worden. Anderzijds wettigt de enorme politieke energie die in de totstandkoming wordt gestoken de verwachting dat de formulering zo is, dat ook bij wijzigingen in de omstandigheden politieke richtlijnen duidelijk blijven. Ook redenen die in principe wel binnen de sfeer van het kabinet liggen, dragen bij aan de geringe feitelijke betekenis van een regeringsprogramma. Zo wordt gewezen op het tekort aan voortgangscontrole op de realisering van het programma. Weliswaar is er bij het huidige kabinet sprake van een zekere mate van voortgangsbewaking. Deze staat echter slechts ten dienst van de minister-president en speelt in de feitelijke voortgang van de werkzaamheden nauwelijks een rol.

3.3.5 De onderraden

Onderraden vormen enerzijds verbijzonderingen van de ministerraad naar een aantal terreinen. Anderzijds zijn zij van 'onderaf' gezien de hoogste coördinatie-organen in het stelsel van de interdepartementale overlegorganen. Met het creëren van de onderraden en hun ambtelijke voorportalen werd aan een subtiel staatsrechtelijke evenwicht vorm gegeven. Zo wordt met het stelsel de formele gelijkheid van ministers niet aangetast. Elke minister kan aan alle vergaderingen van de onderraden deelnemen. Alle agendapunten kunnen op voorstel van één van de bewindspersonen voor de uiteindelijke beslissing naar de voltallige ministerraad worden doorgeschoven. De minister-president zit de vergaderingen van alle onderraden voor. Zorgvuldig wordt vermeden dat er aanleiding is om tot een hiërarchie van ministers te komen, bijvoorbeeld door extra bevoegdheden aan coördinerende bewindspersonen te geven door middel van het voorzitterschap van de onderraden.

Functioneren

Het functioneren van onderraden wordt door betrokkenen over de gehele linie als positief gezien. Het stelsel als zodanig voldoet zeker.

Ten aanzien van samenstelling, taakomschrijving en functioneren in de praktijk vallen enkele ontwikkelingen op. In de eerste plaats verschillen de onderraden nogal wat betreft werkwijze, omvang en aanwezigheid van leden en niet-leden. Sommige vergaderen regelmatig en volgens een vast schema, andere betrekkelijk weinig en zonder schema. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van de bewindspersonen. Het voorzitterschap van de minister-president komt bij sommige goed tot zijn recht; bij andere laat hij zich vervangen door de vice-minister-president of door de meest betrokken coördinerende bewindspersoon. Sommige onderraden beperken zich tot de vaste leden; anderen worden door ministers of staatssecretarissen van nagenoeg alle departementen bijgewoond. Bij sommige wisselt de aanwezigheid bij vergaderingen sterk. Soms ook laten bewindspersonen zich vertegenwoordigen door ambtenaren.

Ondanks de verscheidenheid in het functioneren bestaat er een algemene behoefte de bevoegdheden van onderraden te verruimen, de omvang te beperken en de aanwezigheid van ambtenaren te herwaarderen.

Integratie of conflictoplossing

Uit de agenda's van onderraden blijkt weinig van een boven-sectoraal, laat staan van een integrerend karakter. Weliswaar komen op de agenda onderwerpen voor slaande op meer dan één departement, maar meestal gaat het dan om zaken waarover tussen departementen verschil van mening bestaat: men is er 'ambtelijk niet uitgekomen'. Daarin komt de normale praktijk tot uitdrukking dat bij onderwerpen die op meer dan één departement betrekking hebben – en dat blijkt in de huidige wijze van beleidsvorming voor nagenoeg alle onderwerpen te gelden – men in eerste instantie tracht via ambtelijke voorbereiding tot wederzijdse overeenstemming te komen. Uiteraard worden daar standpunten van bewindspersonen in verwerkt. De optiek waaruit dat gebeurt is echter die van de betrokken departementen afzonderlijk. Ambtenaren handelen in dat overleg op grond van al dan niet uitdrukkelijk gegeven instructies van hun eigen bewindspersonen. De onderraden zijn in zulke gevallen een station op de weg om toch tot het doorhakken van knopen te komen. Gaat het om zaken die scherp liggen (om wat voor redenen dan ook) dan is de praktijk dat kleinere zaken soms inderdaad in een onderraad tot een oplossing worden gebracht. Veel wordt echter doorgeschoven naar de volledige ministerraad.

In bovengenoemde zin hebben de onderraden dus wel een zekere functie in het op elkaar afstemmen van beleid. Van werkelijke integratie, dat wil zeggen het inhoudelijk afstemmen van beleid vanuit een breder of samenhangender perspectief, is echter zelden of nooit sprake. Bovendien geschiedt de afweging in nagenoeg het allerlaatste stadium. Veelal zal in dat stadium een oplossing meer het karakter hebben van een compromis dan van een optimalisering vanuit een breder perspectief.

Ministeriële commissies

Hetgeen hiervoor over onderraden gezegd is geldt – zij het met wat andere accenten – eveneens voor tijdelijke constructies als ministeriële commissies en informeel overleg tussen bewindspersonen. Uit de gesprekken blijkt dat deze in het algemeen positief tot zeer positief worden beoordeeld. Zij dragen ongetwijfeld veel bij tot het onderling beslechten van geschillen, maar hun wezenlijke bijdrage aan het integrerend vermogen is in het algemeen gering. Daarvoor zijn zij in de meeste gevallen hetzij te incidenteel, hetzij te zeer op één specifiek onderwerp gericht.

3.3.6 Coördinerende bewindspersonen

In het coördinatiemodel dat nu een jaar of tien in de rijksdienst wordt gehanteerd speelt de zogenaamde coördinerende bewindspersoon een belangrijke rol. Deze draagt op een bepaald gebied zorg voor een zo goed mogelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding

op ambtelijk niveau. De coördinerende minister leidt het produkt van de ambtelijke beleidsvoorbereiding in bij het beraad in de onderraad of ministerraad, maar is vervolgens gewoon vakminister. Bij gebleken gebreken in de coördinatie is in laatste instantie niet de coördinerende minister aansprakelijk, maar de minister-president en de uit de pas lopende minister.

In de oorspronkelijke opzet volgens de omschrijving van de commissie-Van Veen, zag de functie van de coördinerende bewindspersoon er als onderdeel van het gehele coördinerende gebeuren op papier redelijk helder uit. In de praktijk is daar echter maar zeer ten dele iets van terecht gekomen. Later is de inhoud van de functie dan ook afgezwakt, zoals ook uit de beschrijving in het rapport van de MITACO tot uitdrukking komt. Deze ontwikkeling werd mede beïnvloed door de sterke groei van het aantal coördinerende functies, doordat er ook op deelterreinen hoe langer hoe meer coördinerende bewindspersonen zijn bijgekomen.

Het stelsel

Een inventarisatie (de eerste in zijn soort) door de commissie leverde op dat er momenteel op 69 terreinen waarop de rijksdienst actief is, een coördinerend bewindspersoon is aangewezen.

De groei van het aantal coördinerende taken heeft als grootste probleem opgeroepen de verhouding tussen de coördinerende taken: de coördinatie van de coördinatie. Slechts bij een deel van de taken is de afstemming ten opzichte van andere (coördinerende) taken geregeld. Maar ook daar waar deze geregeld is, is nog de vraag of deze bevredigend werkt.

De functie

Tegen de functie van de coördinerende bewindspersoon wordt binnen de top van de rijksdienst nogal verschillend aangekeken. Over de noodzaak, de wijze waarop de functie tot ontwikkeling is gekomen (of juist niet) opnieuw te doordenken, is echter iedereen het eens.

Uit de gevoerde vraaggesprekken blijkt dat het aantal knelpunten in het functioneren van de coördinerende bewindspersoon aanzienlijk genoemd kan worden. Daarbij moet bedacht worden dat de meeste coördinatieproblemen waarvan hier sprake is, betrekking hebben op intersectorale coördinatie. Daarbij wordt nog wel een onderscheid gemaakt tussen coördinerende taken met een facetkarakter (bijvoorbeeld ruimtelijk beleid), die met een multisectorkarakter (bijvoorbeeld overheidspersoneelsbeleid) en die met een categoriaal karakter (bijvoorbeeld het minderhedenbeleid).

Afgezien van de terminologie die lang niet altijd duidelijk en consistent is, blijken de problemen bijna altijd te maken te hebben met het instellen of zelfs 'optuigen' van een coördinerend bewindspersoonschap zonder tegelijkertijd iets te doen aan beleidsinhoude-

lijke verantwoordelijkheden van de te coördineren bewindspersonen. Dit betekent dat de functie over het algemeen als zwak te boek staat. Wil men er echt iets aan doen, dan houdt dit zeggenschap in over instrumenten als wetgeving en budgetten, die elders moeten worden weggehaald. Een daarmee is de bron van veel conflicten gelokaliseerd. Dit geldt vooral bij coördinerende taken die nieuw zijn; dan moet er terrein 'veroverd' worden. In algemene zin kan gezegd worden dat behalve de sterke groei in aantal coördinerende taken, vooral ook het gebrek aan duidelijkheid een groot knelpunt is. Deze betreft zowel de 'interne' aspecten (wat mag de coördinerend bewindspersoon wel of niet) als de 'externe' kant, namelijk de regeling van de onderlinge verhouding tussen taken en de daarbij behorende bevoegdheden.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat dit alles met coördineren vanuit hoofdlijnen van het regeringsbeleid weinig te maken heeft. Dit wil overigens niet zeggen dat het antwoord op de vraag hoe het dan wel moet, eenvoudig te geven is.

3.3.7 Externe advisering

Het zijn met name de algemene en facetadviesorganen, waarvan verwacht mag worden dat zij een bijdrage leveren aan de integrale besturing. De vraagstukken waarover deze adviesorganen adviseren vallen immers regelmatig samen met (delen van) de taakgebieden van de belangrijkste organisatorische eenheden op dat gebied: de ministerraad, de onderraden en de ambtelijke voorportalen. Naast de Raad van State is er eigenlijk maar één algemeen adviesorgaan: de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid. Deze raad geeft adviezen met een duidelijk integraal karakter. De wijze van behandeling van de adviezen van de WRR in de ministerraad is formeel geregeld. Dat maakt het aannemelijk, dat deze adviezen als ondersteuning zouden kunnen dienen voor het integrerend element in de activiteiten van de ministerraad. In de praktijk komt daar – nog – weinig van terecht.

Voor vier van de probleemgebieden waarop een onderraad functioneert bestaat ook een extern adviesorgaan. Deze externe adviesorganen zijn onderling nauwelijks te vergelijken. Daarvoor kunnen een aantal deels met elkaar samenhangende oorzaken worden genoemd:

- a De verschillende facet-adviesorganen adviseren over problematiek met een verschillende politieke lading (de problematiek van de Sociaal-economische raad ligt in het algemeen politiek gevoeliger dan de problematiek van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening).
- b Het karakter van de samenstelling van de facetraden wisselt sterk. Wel hebben deze raden als belangrijk kenmerk gemeen dat ambtenaren als stemgerechtigde leden ontbreken. In vergelijking tot vele sector-adviesraden maakt dat een van de overheid onafhankelijker opstelling mogelijk.

c De adviezen van de verschillende facetraden komen niet altijd op dezelfde plaats terecht.

Deze punten vormen tegelijkertijd een verklaring voor de verschillende rollen die deze adviesorganen spelen bij de integrale besturing.

3.3.8 *Samenvatting*

De integratie van de rijksdienst speelt zich af in een wereld verdeeld over een aantal organen en functies die als een zwak netwerk kunnen worden betiteld. Kenmerkend voor een dergelijke bestuursvorm is de grote mate van zelfstandigheid waarmee de deelnemende organisatie-eenheden zich kunnen opstellen en dat dan ook vaak doen. Wat er aan bestuurlijke samenhang bestaat moet eerder gewonnen worden dan dat deze door gezamenlijke inspanning groeit. Daaraan dragen zowel de verdeling van de bevoegdheden als politieke overwegingen en gebrekkige organisatorische voorzieningen bij. Zekere ontwikkelingen naar een versterking van het integrerend vermogen in de top van de rijksdienst zijn herkenbaar. Tegelijkertijd kan echter de neiging worden onderkend deze ontwikkelingen binnen strak aangegeven grenzen te houden.

3.4 **De koppeling: de toppen van de veertien ministeries**

3.4.1 *Politiek-ambtelijke relaties*

In het voorgaande zijn twee werelden, die van de differentiatie en die van de integratie, besproken. Deze worden gekoppeld in de toppen van de veertien ministeries, waarbij elementen uit beide werelden in de organisatorische vormgeving en de zich daar afspelende processen hun weerslag vinden. Voor zover de toppen zich als 'aparte' wereld uiten kan vooral de koppeling van de twee werelden als de belangrijkste functie worden gezien.

Wanneer gesproken wordt over de top van een ministerie dan worden daarmee de bewinds- personen, de secretaris-generaal, de directeuren-generaal en hun plaatsvervaarders bedoeld. In verschillende mate spelen ook ondersteunende organen als de afdeling voorlichting, het bureau van de secretaris-generaal, de top van de zogenaamde 'driehoek' (de financieel-economische, personeels- en organisatieafdelingen) en de centrale wetgevingsafdeling een rol.

Gezien de grote variatie zal geen enkele departementale top afzonderlijk voldoen aan het beeld dat hierna wordt geschetst. Het is een gestileerde dwarsdoorsnee van algemene en specifieke kenmerken.

3.4.2 *Rollen en taakverdeling*

In de politiek-ambtelijke top gaat het om een relatief gering aantal mensen. Hun persoonlijke stempel en onderlinge betrekkingen zijn daarom voor het functioneren van de top van grote betekenis. Rolopvattingen zijn hierbij essentieel; de formele taakomschrijving, zo die er is, veel minder.

Bewindspersonen

Over de taak van een bewindspersoon is in feite zeer weinig vastgelegd. De wijze waarop die functie wordt vervuld, is dan ook duidelijk verschillend. Gevoegd bij de verschillende rol-opvattingen van de ambtelijke top, is het duidelijk dat hieruit spanningen en lacunes kunnen ontstaan.

De taakverdeling tussen de bewindspersonen wordt direct in het begin onderling afgesproken en formeel vastgelegd. De staatssecretarissen hebben een eigen portefeuille. Gedurende de rit groeit echter een ander soort rolverdeling. Staatssecretarissen plegen soms als vervanger van hun minister op te treden. Op een enkel departement zijn beiden onderling vervangbaar. Van groot belang zijn de persoonlijke relaties tussen bewindspersonen op hetzelfde departement. De taakverdeling komt op de tweede plaats. De waardering van de gelijkheid in politieke richting is verschillend. De rol van waakhond die staatssecretarissen soms wordt toegedacht wordt weinig gewaardeerd. Over de betekenis van de persoonlijke relatie is men unaniem.

Secretaris-generaal

De taakelementen van de secretaris-generaal – adviseur van de minister, beleidscoördinator en beheerder van het departement – staan op zichzelf niet ter discussie. De mate waarin hij coördineert geeft wel eens aanleiding tot wrijvingen. Zijn beheerdersrol varieert sterk. Over zijn rol als adviseur van de minister is weinig bekend. De verklaring zal wel zijn dat deze zich in alle beslotenheid afspeelt. Van de overige taakelementen is meer zichtbaar. Vele secretarissen-generaal hebben die elementen gesplitst. Een plaatsvervanger doet meestal de beheerskant. Het lijkt er op of een dergelijke splitsing er mede toe leidt dat de beheerskant als iets van mindere aard wordt gezien en niet gelijkwaardig aan de beleidskant. Bij de beleidscoördinatie komt de secretaris-generaal snel op het terrein van zijn directeuren-generaal. Dat wil nog wel eens problemen geven die soms diep en lang doorwerken.

Onderlinge afstemming

Liggen de taken van bewindspersonen, secretarissen-generaal en directeuren-generaal min of meer vast, dat geldt veel minder voor de interpretatie daarvan, de feitelijke rolvulling. Onduidelijkheden over rollen kunnen in belangrijke mate de teamvorming aan de top van de departementen in de weg staan. Dit heeft dan weer zijn weerslag op de werkzaamheden. Er worden hierover voor zover kon worden nagegaan nergens duidelijke afspraken gemaakt. Al doende lijkt de nadruk van de bewindspersoon duidelijk te moeten worden en blijkt of hij/zij al dan niet een 'politiek dier', een 'specialist' dan wel meer een 'manager' is. Via een voorzichtig aftasten of stevige confrontaties worden de rollen in de loop van de tijd min of meer duidelijk.

De opvang van een nieuwe bewindspersoon verschilt nogal. Er zijn departementen, die een

afwachting houding aannemen en weinig voorbereidselen treffen om hem of haar 'uit de startblokken te helpen'. Andere departementen besteden juist erg veel aandacht aan deze start. De vorm daarvan verschilt. Waar het ene departement informatie geeft per directoraat-generaal, geeft het andere meer algemene informatie. Het betreft onderwerpen als informatie over het ministerie, brandende kwesties, hangende zaken uit de vorige periode, de nieuwe begroting, de taakverdeling tussen de directeuren-generaal, de stand van de wetgeving, de relaties met vaste kamercommissies en lopende activiteiten. Van groot belang is de ambtelijke waarneming van de beleidsvoorkeuren van bewindspersonen. Men hoort nogal eens dat bewindspersonen zich in korte tijd sterk met het eigen departement en meer in het bijzonder met bepaalde beleidssectoren daarbinnen vereenzelvigen.

3.4.3 Overleg

Uiteenlopende overlegvormen

De politieke en de ambtelijke top overleggen intern enorm veel. Er zijn uiteenlopende overlegvormen, omvangrijk en beperkt, formeel en informeel, periodiek en incidenteel. Het doel van die verschillende overlegvormen is zelden helder. Hoewel de terminologie nog wel eens verschilt kan men een zekere rangorde onderkennen. Het systematisch hanteren van die rangorde ook in de zin dat men zich het doel van elk overleg duidelijk voor ogen stelt en daarnaar handelt ontbreekt. Elementen van informatie-uitwisseling, beleidsvoorbereiding en besluitvorming lopen in het overleg nogal eens door elkaar heen, hetgeen lang niet voor alle deelnemers zinvol is. Er is dus sprake van tijdverlies en onnodige belasting. Gegroeide situaties en het voorzitterschap spelen daarbij een belangrijke rol. Onduidelijk is vaak wie bij wat betrokken is. Daardoor kan er van een samenhangend departementsbeleid met een behoorlijke politieke greep nauwelijks worden gesproken. Op sommige departementen gaat men er zelfs enigszins prat op de interne samenhang als iets kunstmatig te zien: men heeft meer werkrelaties buiten het departement dan daarbinnen. Departementale herindeling wordt desondanks ook daar onwenselijk geacht.

Weinig gezamenlijke beleidsontwikkeling

In feite beperken de vormen van 'stafoverleg' zich dan ook veelal tot bilaterale informatie-uitwisseling. In mindere mate functioneert stafoverleg als een forum waar standpunten worden ingenomen, uitgewisseld en verdedigd. Slechts op enkele departementen wordt het stafoverleg gebruikt om een beleidskader te ontwikkelen of gerezen problemen grondig door te praten.

In het stafoverleg spelen beleidsprioriteiten van een bewindspersoon een zeer belangrijke rol. Soms daarentegen ligt het accent meer op 'wat de komende week gedaan moet worden'. Zeer weinig wordt er in dit overleg gesproken over de ontwikkeling van een op de lange termijn gerichte beleidsvisie; slechts op één departement is een voor alle betrokkenen duidelijk beleidskader beschikbaar, dat steeds weer ter discussie staat en bijgesteld wordt.

Nieuw beleid wordt hoofdzakelijk buiten het stafoverleg ontwikkeld. Prioriteitenlijstjes staan nauwelijks ter discussie, worden buiten het overleg gehouden of zijn niet eens aanwezig.

Mededelingen uit de ministerraad

Gebruikelijk is dat de bewindspersoon in het stafoverleg verslag doet van het kabinetsberaad van de vorige vrijdag. Daar de notulen van deze vergadering zeer geheim zijn – op de departementen hebben alleen de secretarissen-generaal daarin als adviseur van de bewindspersonen inzage – moeten de meeste topambtenaren het doen met mondelinge mededelingen van hun minister. Deze variëren al naar gelang zijn of haar voorkeur. Soms zijn de mededelingen heel uitvoerig – doorspekt met allerlei opvattingen – soms ook zeer summier. Hiermee is een zwakke schakel in het politiek-ambtelijke communicatieproces blootgelegd. Er is geen systematische doorstroming van de politieke informatie van boven naar beneden. De informatie waarmee ambtenaren moeten werken wisselt daardoor sterk van kwaliteit. Als de bij het stafoverleg aanwezige ambtenaren afgaan op de op de daar verstrekte informatie, kan in het interdepartementale spel blijken (soms pas na geruime tijd) dat collega's van andere departementen een geheel andere lezing van hetzelfde kabinetsberaad hebben gekregen. Intussen is de interne voorbereiding binnen de betrokken departementen voortgeschreden op basis van onduidelijke, soms zelfs onjuiste of verkeerd begrepen informatie.

3.4.4 Beleidsontwikkeling

Voorstellen voor nieuw beleid komen in de meeste departementen van onderop. Omdat een departementaal beleidsplan ontbreekt kunnen vervolgens veelal nieuwe beleidspunten niet in een kader worden geplaatst. De organisatorische voorzieningen voor de ontwikkeling van nieuw beleid en de rol, die de verschillende instanties daarbij spelen, wisselen sterk per departement. De resultaten van beleidsgericht onderzoek worden soms direct gebruikt bij de ontwikkeling van nieuw beleid, terwijl ze op andere departementen gemakkelijk terzijde worden geschoven. Slechts in enkele gevallen kan gesproken worden van het bestaan van enigerlei vorm van beleidsplan of uitgewerkte visie voor het gehele ministerie, waaraan beleidsintenties kunnen worden ontleend of getoetst. De toelichting op de begroting is in de praktijk niet veel meer dan een opsomming van activiteiten, een veredelde voortgangsrapportage. Het feit dat ook nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de veelal met veel moeite tot stand gekomen doelstellingenanalyse – waarover bijna alle departementen in meer of minder uitgewerkte vorm beschikken – zegt genoeg over dit instrument. Hoogst zelden worden zaken voor de langere termijn in gestructureerde vorm doorgesproken of wordt bewust gebruik gemaakt van 'brainstormings' technieken.

Bijdrage van bewindspersonen

Bewindspersonen zijn door de bank genomen wat meer overtuigd van hun mogelijkheden om de eigen beleidsopvattingen in de departementale beleidsuitvoering in te brengen dan hun ambtenaren. Beide groepen erkennen het bestaan van zekere departementale

weerstand, maar tekenen daarbij aan dat het overwinnen van die weerstanden ook van de persoonlijkheid van de desbetreffende bewindspersoon afhankelijk is. Met name is het duidelijk kunnen aangeven en verwoorden van nieuwe beleidslijnen belangrijk. Departementale inertie mag te overwinnen zijn, het omgaan met maatschappelijke weerstanden is, zowel in de ogen van bewindspersonen als hun topambtenaren, veel minder eenvoudig. Eigen ideeën en idealen lopen er dikwijls op stuk.

Bewindspersonen oefenen een zekere invloed uit op het verloop van beleidsprocessen. Procesbesturing, het doorhakken van knopen en het verdedigen van de departementale beleidsvisie in het interdepartementaal of interministerieel overleg zijn hierbij hun specifieke activiteiten. Veelal opereren bewindspersonen in de praktijk echter sterk reactief. De processen worden dikwijls nogal chaotisch bestuurd. Ook komt het voor dat bewindspersonen eerder een vertragende dan een versnellende invloed op de besluitvorming uitoefenen.

Evaluatie

Ook met de evaluatie van bestaand beleid staat het er niet zo best voor. Sommige bewindspersonen spelen een tekort aan evaluatie terug op hun ambtelijk apparaat: 'dat ligt nu eenmaal moeilijk binnen een departement'. Ambtenaren daarentegen wijzen er veelal op dat bewindspersonen meer geïnteresseerd zijn in de korte dan de lange termijn en in het van de grond krijgen van nieuw beleid, dan in het evalueren van het bestaande. Tegen de tijd dat 'hun' beleid aan beoordeling en heroverweging toe is, zijn zij immers weer vertrokken.

3.4.5 Werkbelasting

Een, in grootte niet onbelangrijk, gedeelte van het werk uit het gehele departement stroomt naar de top en met name de secretaris-generaal. In nogal wat gevallen heeft dat werk een 'spoed'- of 'de meeste spoed'-karakter. Er vindt wel een zekere schifting plaats; deze is echter niet zelden marginaal. Van de hoeveelheid werk die dagelijks door de departementale sectoren verzet wordt is slechts een klein gedeelte bij de politieke en ambtelijke top zichtbaar.

Behalve voor de departementale stukkenstroom is de top ook het trefpunt voor Kamervragen, ministerraadstukken en brieven van particulieren. Gebruikelijk is dat al het schriftelijke (en soms ook het mondelinge) verkeer met het parlement de bewindspersonen passeert. Vaak geven zij zelf de richting van de beantwoording aan.

Stelling van prioriteiten

Prioriteiten in de werkzaamheden van de politieke en ambtelijke top worden afwisselend gesteld door de bewindspersonen of het ambtelijke deel van de top. De basis waarop prioriteiten worden gesteld is meestal onduidelijk. Over de totale werkstroom vindt geen overleg plaats. Wel wordt er bijvoorbeeld in het stafoverleg weleens gesproken over

knelpunten in delen van de werkstroom. Inzicht in de totale werkstroom van een departement lijkt bijna zeker te ontbreken. Voortgangscontrole en evaluatie zijn dan ook moeilijk zo niet onmogelijk. Hetzelfde geldt voor het heroverwegen van taken of het streven naar doelmatiger werken. Tevens is het onmogelijk inzicht in de ambtelijke werkbelasting te krijgen, zeker wat betreft dat deel van de werkstroom dat via delegatie of mandaat op lagere echelons wordt afgedaan.

Ondersteuning

Voor ondersteuning beschikt de top in de eerste plaats over het gehele sectorgewijs opgebouwde apparaat. De ondersteuning, nodig voor het vergroten van de interne samenhang en de integratie gezien vanuit het algemene regeringsbeleid, is zwak en meestal over verschillende onderdelen verdeeld. Bij de helft van de departementen beschikt de secretaris-generaal over een bureau, dat ten behoeve van de bewindspersonen en hemzelf onder meer een deel van de niet op afzonderlijke sectoren gerichte activiteiten verzorgt. Bij enkele departementen zijn er ook speciale onderdelen die zich met de ontwikkeling van beleid voor het gehele departement bezig houden.

Hoe deze vormgeving er ook uit moge zien, slechts op een enkele departement wordt systematisch gewerkt aan een samenhangend en op de langere termijn gericht beleid, waarin zowel de politieke als ambtelijke top gezamenlijk tot het ontwikkelen van kaders en het stellen van prioriteiten komen. De zwakte van het integrerend deel van de besturing van de organisatie komt daarin tot uitdrukking.

3.4.6 Samenvatting

De werkwijze in de top van de veertien departementen overziend, kan de conclusie niet anders luiden dan dat er wel van een koppeling sprake is, maar dat het integrerend element veel zwakker is dan het differentiërende. De gebrekkige prioriteitenstelling in de omvangrijke dagelijkse werkstroom leidt ertoe dat de agenda van de leden van de top voor het overgrote deel overspoeld wordt met een hoeveelheid werkzaamheden die vooral van benedenaf, door activiteiten in de sectoren, wordt bepaald.

Procedures, overlegvormen en ondersteuning ten behoeve van integrerende besturing in de koppeling zijn zwak. Voor zover zij al aanwezig zijn, zijn zij weinig systematisch en doordacht en voor een deel afhankelijk van persoonlijke rolvervulling van leden van de top. Zulke omstandigheden zijn niet bevorderlijk voor een evenwichtige ontwikkeling van de verhouding tussen geïntegreerde en gedifferentieerde besturing.

3.5 Hoe nu verder?

In de voorgaande paragrafen is een poging gedaan de naar voren gekomen inzichten zoveel mogelijk te ordenen volgens het onderscheid van de twee werelden en hun koppeling. Deze vormen tezamen het geheel van de rijksdienst. Door dit onderscheid kon voor de commissie

een kader ontstaan om haar overwegingen, prioriteiten en keuzen richting te geven. Deze prioriteiten en aandachtsgebieden worden in de volgende drie hoofdstukken verder uitgewerkt. Daarbij wordt voortdurend gebruik gemaakt van het beeld dat hiervoor is geschetst. Daarbij is dit beeld nu ook weer niet zo stringent gehanteerd dat voor andere aspecten of interpretaties geen ruimte zal zijn. Het hiervoor geschetste beeld van de rijksdienst moet dan ook primair als een hulpmiddel worden gezien en niet als een afgeronde, alomvattende beschouwing over hoe de rijksdienst werkt of niet werkt.

De knelpunten in de twee werelden en hun koppeling kunnen als volgt worden samengevat.

Het belangrijkste knelpunt in de wereld van de sectoren is *verkokering*:

- beleid komt tot stand in sterk gespecialiseerde eenheden, in overleg met een eveneens verkokerd maatschappelijk veld; meestal sectoraal, soms daarbovenuit komend;
- ten opzichte van andere sectoren binnen de rijksdienst wordt het beleid vooral door concurrentie gekenmerkt;
- de politieke greep is zwak en incidenteel. Afweging vindt nauwelijks plaats.

Het belangrijkste knelpunt in de wereld van de integratie wordt gevormd door *zwakke voorzieningen*:

- de politieke top moet niet alleen de maatschappelijke differentiatie zoals die in de rijksdienst tot uiting komt beheersen, maar ook het gebrek aan integratie binnen het politieke systeem in den brede opvangen;
- de behoefte aan samenhang en integratie neemt toe vanuit het beleid zelf, maar de constructies daarvoor werken niet goed of niet meer.

Het voornaamste knelpunt in de koppeling is *onevenwichtigheid*:

- de meeste traditionele mechanismen werken ten voordele van de wereld van de sectoren;
- er wordt uitgegaan van een politieke visie van de wereld van de integratie, die er veelal niet is. Deze visie is bovendien maatschappelijk niet of zwak verankerd;
- structurele voorzieningen werken niet of onvoldoende, daar randvoorwaarden (bijvoorbeeld staatsrechtelijk, maar ook organisatorisch) te hard zijn.

Op grond van deze knelpunten is voor de commissie de centrale vraag, welke oplossingen gevonden kunnen worden om de koppeling van de wereld van de sectoren met de wereld van de integratie gezond te maken.

Te denken valt daarbij aan:

- a Het terugdrukken van het sectorale aspect:
 - (uitvoerende) taken afstoten;
 - sectorale advisering afzwakken en versterken van bovensectorale advisering;
 - intersectorale beleidsvoorbereiding politiek integreren via vroegtijdige coördinatie (ambtelijke voorbereiding liefst op lager niveau in de hiërarchie).

b Het integrale element versterken:

- taken afstoten naar andere delen van het politieke systeem;
- het kabinet dwingen tot politieke afweging, afstoppen van opstuwingsverschijnselen, versterken van het integrerend instrumentarium;
- de politiek-sectorale belangstelling naar lager niveau drukken; bijvoorbeeld sectoronderwerpen in de Kamer laten behandelen door de staatssecretaris; zonodig in kamercommissies vergezeld van directeuren in plaats van directeuren-generaal.

c Bij de koppeling kan in verschillende richtingen worden gedacht:

- versterken van het integrerend element binnen de veertien departementen, bijvoorbeeld door een nauwere samenwerking (teamelement) binnen die toppen. Dit zou echter de interdepartementale 'verkokering' bij de toppen kunnen versterken;
- versterken van de interdepartementale organisatie en de departementale toppen een andere taakinhoud geven. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door een directe relatie te leggen tussen directoraten-generaal en voorportalen, respectievelijk onderraden, en door een versterking van integrerende elementen vooral te zoeken in een systematische, brede beleidsontwikkeling.

In de volgende hoofdstukken zal verder worden ingegaan op de richtingen voor oplossingen, die de commissie voor ogen staan.

4.1 Inleiding

In de benaderingswijze van de commissie staat centraal dat hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst alleen zinvol gezien kunnen worden in hun relatie met de maatschappelijke omgeving. De rijksdienst is een 'open systeem' waarvan de processen in hoge mate beïnvloed worden door (veranderende) omgevingsfactoren. Daarom begint de commissie hier het deel van het rapport waarin richtingen voor aanbevelingen voor verbeteringen van de rijksdienst worden geschetst, met een hoofdstuk over onderwerpen die een meer extern karakter hebben. Hierbij zal allereerst het zogenaamde maatschappelijke veld in zijn totaliteit besproken worden. Het gaat daarbij vooral om de invloed die dit veld uitoefent op omvang en samenstelling van het takenpakket van de rijksdienst.

Als een specifiek onderdeel van de relatie tussen rijksdienst en maatschappij wordt vervolgens afzonderlijk aandacht geschonken aan de externe adviesorganen. Deze organen signaleren niet alleen maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften, maar informeren ook de deelnemende maatschappelijke organisaties. Zij legitimeren ook het door de rijksdienst gevoerde of te voeren beleid.

Het parlement vervult een sleutelpositie in de omgeving van de rijksdienst. Daarom wordt hieraan in een afzonderlijke paragraaf aandacht geschonken. Vanzelfsprekend zal de commissie, gezien de bijzondere positie van het parlement, terughoudendheid betrachten bij het doen van concrete aanbevelingen voor het functioneren van het parlement. Aan het grote belang van de wederzijdse beïnvloeding van het functioneren van parlement en rijksdienst kan en mag de commissie echter in het kader van haar werkzaamheden niet voorbijgaan.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van het onderwerp decentralisatie van rijksstaken. Het gaat hierbij vooral om de mogelijkheden voor verdergaande decentralisatie en de gevolgen hiervan voor de rijksdienst. Zowel de territoriale decentralisatie naar provincies en gemeenten, als functionele decentralisatie naar zelfstandige bestuursorganen en meer ondernemingsachtige structuren komen hierbij aan de orde.

In de hierna volgende bespreking van bovengenoemde onderwerpen zullen lang niet alle onderdelen en facetten van de maatschappelijke omgeving van de rijksdienst uitputtend worden behandeld. Wel meent de commissie dat in dit hoofdstuk gewezen wordt op een aantal van de meest wezenlijke relaties tussen rijksdienst en omgeving en op mogelijkheden om in het functioneren van die relaties verbeteringen aan te brengen.

4.2 Maatschappelijk veld

4.2.1 *Situatieschets*

De relaties tussen de rijksdienst en het maatschappelijk veld zijn talrijk en veelvormig van aard.

Dit complexe beeld wordt niet alleen veroorzaakt doordat het maatschappelijk veld de rijksdienst op velerlei wijzen benadert, van incidentele actie tot gebundelde georganiseerde belangenbehartiging. Ook treedt de rijksdienst het maatschappelijk veld op verschillende wijzen tegemoet, van volledige afstemming van de overheidsorganisatie op specifieke maatschappelijke belangengroepen tot (on)bewuste negatie van bepaalde maatschappelijke groeperingen. Hier tussenin bevinden zich de situaties waarin de rijksdienst en het maatschappelijk veld hun onderlinge relaties geformaliseerd hebben, zoals bijvoorbeeld in koepelorganisaties en adviesorganen.

In het hiervoor geschetste globale beeld van de relatie tussen rijksdienst en maatschappelijk veld staan de begrippen belangenbehartiging en onderhandelen centraal. Beleid wordt gevormd en uitgevoerd in een samenspel van (coalities van) maatschappelijke organisaties en de desbetreffende onderdelen van de rijksdienst.

Ook kan hierbij vaak nog een rol van het parlement of het parlementaire milieu worden onderkend.

Het is duidelijk dat in zo'n participatiedemocratie het overheersende accent op deelbelangen valt; bredere maatschappelijke belangen – ook wel met de vage term algemeen belang aangeduid – worden hierin door geen enkel onderdeel van het maatschappelijke veld of van de rijksdienst bij voorrang behartigd.

4.2.2 Knelpunten

Vanuit het zo goed mogelijk functioneren van de rijksdienst bezien kunnen in de feitelijke relaties tussen rijksdienst en maatschappelijk veld twee soorten knelpunten gesignaleerd worden.

De eerste soort heeft betrekking op het functioneren van de deelbelangenbehartiging en de tweede op de behartiging van de bredere maatschappelijke belangen. Deze twee soorten knelpunten worden hierna kort besproken aan de hand van de reeds eerder gehanteerde begrippen signalering, selectie en kanalisering.

Deelbelangen

Wil deelbelangenbehartiging goed werken uit oogpunt van de signalering van maatschappelijke behoeften, dan moeten de desbetreffende signalen ook geuit worden én door de overheid gehoord kunnen worden. Hieraan wordt lang niet altijd voldaan. Zo zijn sommige belangen slecht of in het geheel niet georganiseerd (zoals bijstandtrekkers, de migranten, belastingbetalers), zodat ze nauwelijks in staat zijn om een signaal voort te brengen. Daarnaast is de overheidsorganisatie niet altijd in staat of bereid om alle signalen ook waar te nemen. Geen van de bestaande overheidsonderdelen rekent dit bijvoorbeeld tot zijn taak, men beschouwt het signaal als buiten- of antiparlementair (krakers, illegale gastarbeiders). Daarnaast creëren onderdelen van de rijksdienst ook zelf allerlei signalen, waarvan niet altijd op voorhand duidelijk is welk maatschappelijk belang hiermee wordt gediend.

Signalering en selectie blijken, ofschoon het twee verschillende zaken zijn, in de praktijk nauwelijks van elkaar te onderscheiden. Dit is dan ook een van de grootste knelpunten in het functioneren van de participatie-democratie. Uit het beschikbare onderzoekmateriaal blijkt dat een specifiek selectiemoment zelden te onderkennen is. Wanneer een signaal voldoende steun krijgt van sterke maatschappelijke organisaties en/of – vaak in het verlengde daarvan – vanuit het politieke systeem, wordt er vanzelf beslist dat er *iets* moet gebeuren zonder dat er veelal van een expliciete belangenafweging sprake is. Niet de aard van het signaal, maar degene door wie het wordt gegeven of ondersteund beïnvloedt de selectie in hoge mate. Overigens blijkt deze externe invloed zich in de praktijk veelal te beperken tot het tijdstip waarop een eis geselecteerd wordt. De verdere invulling wordt, onder andere door de voorsprong aan kennis, voornamelijk door het ambtelijk apparaat bepaald.

Bij afnemende mogelijkheden van de rijksdienst om nieuwe zaken aan te pakken heeft de betrekkelijke 'weerloosheid' tegen deze externe invloed op de agendavorming toenemende negatieve kanten. Kan men in een situatie van een groeiend overheidsbudget er nog min of meer vanuit gaan dat elk signaal, weliswaar niet altijd in een evenwichtige volgorde, maar wel op een gegeven moment aan de beurt komt, bij een gelijkblijvend of afnemend overheidsbudget is dit niet meer vanzelfsprekend en is een evenwichtige selectie van groot belang. Dit laatste geldt niet alleen voor nieuwe signalen, maar ook voor het bestaande beleid. Bij een min of meer constant overheidsbudget is immers een noodzakelijke voorwaarde voor nieuw beleid, dat oud beleid wordt ingeleverd. De overheid mag zich niet afsluiten voor nieuwe signalen om het bestaande beleid zonder afweging te kunnen handhaven.

De wijze van kanalisering van geselecteerde signalen is in veel te grote mate bepalend voor het uiteindelijke resultaat. Wanneer een zaak eenmaal op de agenda van een onderdeel van de rijksdienst staat, zal dit proberen de beleidsvoorbereiding zoveel mogelijk in eigen huis te houden, met voorbijgaan aan andere betrokken belangen. Hierdoor komen in een te vroeg stadium alternatieve oplossingen van vraagstukken niet meer aan de orde. Er vindt onvoldoende doorstroom en bundeling van informatie plaats. Deze verkokerde aanpak in de zogenaamde eerste wereld is vaak in strijd met een effectieve probleemgerichte benadering. Te veel onderwerpen zijn 'te breed' voor één onderdeel van de rijksdienst.

Bredere maatschappelijke belangen

Een tweede soort knelpunten heeft zoals gezegd te maken met de behartiging van bredere maatschappelijke belangen of beter gezegd met het ontbreken hiervan. Indien het zogenaamde algemene belang iets anders is dan een eenvoudige optelling van alle deelbelangen, dan mag de signalering van zaken van algemeen belang in een participatie-democratie niet van het maatschappelijk veld verwacht mag worden. Zo zijn er bij dit soort zaken veelal geen 'natuurlijke' participanten. De overheid heeft hierin een eigen taak, niet alleen bij de signalering, maar met name ook bij de selectie. De selectie- en afwegings-

mechanismen bij het op de agenda nemen van maatschappelijke signalen zijn bij de overheid echter niet sterk ontwikkeld. Dit geldt in nog sterkere mate voor de mogelijkheden om strijdige deelbelangen tegen elkaar af te wegen en om de verschillende deelbelangen onder te brengen in een 'samenhangend' integraal beleid.

Dit laatste wreekt zich ook bij de kanalisering van de beleidsontwikkeling in de rijksdienst. Zoals in hoofdstuk 3 is opgemerkt wordt de organisatie van de rijksdienst in belangrijke mate gekenmerkt door een departementale verkokering die niet goed aansluit op de (zwakke) aanzetten tot integrale beleidsvoering in de politieke en ambtelijke top. Het is dan ook nog nauwelijks mogelijk zaken in de rijksdienst zodanig te kanaliseren, dat een goede belangenafweging en geïntegreerde beleidsvoering verzekerd is.

4.2.3 Richtingen voor aanbevelingen

Een grote mate van verwevenheid tussen de rijksdienst en het maatschappelijk veld is in de Nederlandse situatie een feit. Men kan spreken van vervlechting van (delen van) departementen en bepaalde maatschappelijke organisaties. De commissie beoordeelt deze situatie, niet per definitie negatief. Integendeel, individuen en groepen zijn zelf de beste beoordelaars van hun eigen belang. Het is daarom een juiste en gewenste zaak dat nu het overheidsoptreden op een nog steeds groeiend aantal terreinen gevolgen heeft voor allerlei individuele en groepsbelangen, dit in samenspraak met belanghebbenden gebeurt. Dit geldt zowel voor de beleidsvorming als voor de beleidsuitvoering. Op de hierbij aan de orde komende decentralisatie van rijkstaken wordt in paragraaf 4.5. ingegaan.

a Signalering

Participatie en anticiperend vermogen

Bij het aangeven van mogelijkheden tot verbetering moeten allereerst een aantal kanttekeningen bij het begrip participatie worden geplaatst. Naar de mening van de commissie kent participatie zijn beperkingen. Allereerst is participatie van maatschappelijke groeperingen, hoe ideaal ook vorm gegeven, op zich onvoldoende om alle relevante maatschappelijke vraagstukken op tafel te brengen. In de termen van hoofdstuk 3, is participatie een typisch eerste-wereldbegrip. Signalen ten behoeve van de 'tweede wereld' kunnen slechts gedeeltelijk via participatie verkregen worden. Deze signalen die betrekking hebben op belangen die uitstijgen boven directe groepsbelangen, maar daarmee voor hen nog niet zonder betekenis zijn, zullen eerder door de overheid zelf opgeroepen moeten worden. Behalve de rol van het parlement in deze, waarop in paragraaf 4.4. wordt teruggekomen, acht de commissie een vergroting van het anticiperend vermogen van de rijksdienst op juist dit niveau van belang. Hierbij valt te denken aan een grotere signalerende rol van de drie planbureaus en van de bovensectorale externe adviesorganen. De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid heeft hierbij een uitgesproken taak, zoals bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de zogenaamde 'Beleidsgerichte toekomstverkenning'. Het is dan echter wel zaak dat deze signalen in het apparaat ook opgevangen worden en doorwerken in de beleidsvoering. Dit zal vooral op het niveau van de geïntegreerde beleidsvoering moeten

gebeuren. Voor de hiervoor noodzakelijke versterking van dit niveau worden in de hoofdstukken 5 en 6 suggesties gedaan.

Een andere kanttekening bij het begrip participatie betreft de geconstateerde vermenging van signalering en selectie. Ofschoon een zekere vermenging nooit te voorkomen is en ook niet altijd negatief beoordeeld hoeft te worden, is de commissie van mening dat de belangrijkste functie van de participatie van het maatschappelijk veld bij de signalering ligt en dat de selectie van wat wel en niet op de agenda genomen wordt een eigen taak van de overheid vormt. In dit licht moeten dan ook de hierna volgende suggesties tot een verbetering van de maatschappelijke participatie worden gezien.

Naar de mening van de commissie zal gelijktijdig tot een versterking van de belangenafweging bij de overheid zelf gekomen moeten worden. Op de mogelijkheden hiertoe wordt verderop teruggekomen.

Beleid

Om tot een verbetering van de relatie tussen rijksdienst en maatschappelijk veld te komen acht de commissie het allereerst gewenst dat er een expliciet beleid ontwikkeld wordt – vooral op departementaal en directieniveau – ten aanzien van de contacten met dit veld. Onderdeel van zo'n beleid dient ook het in de volgende paragraaf te bespreken beleid met betrekking tot de adviesorganen te zijn. Daarnaast past in zo'n beleid een zo groot mogelijke actieve openbaarheid die het maatschappelijk veld in de gelegenheid stelt de eigen betrokkenheid van personen en organisaties te traceren.

Om zo'n beleid te kunnen invullen verdient het aanbeveling om regelmatig per taakveld (onafhankelijke) studie te (laten) verrichten naar het participatie- en behoeftenpatroon van het betrokken maatschappelijk veld ('Wie krijgt wat, wanneer en hoe' en 'Wie wil wat en waarom'). Een voorbeeld hiervan is de studie 'Profijt van de overheid' van het Sociaal en cultureel planbureau.

Organisatie van het veld

Een betere organisatie van het maatschappelijk veld, zodanig dat alle deelbelangen beter in staat zijn naar de mate van hun betekenis invloed uit te oefenen, is gewenst. Uiteraard ligt hier een belangrijke taak voor het maatschappelijk veld zelf. Een voorbeeld van de wijze waarop die verantwoordelijkheid ingevuld kan worden biedt het proces dat door de Nationale raad voor maatschappelijk welzijn gestimuleerd is naar aanleiding van de resultaten van het zogenaamde koepelonderzoek.

Daarnaast zal de overheid zelf voort moeten gaan met het nemen van initiatieven tot structurering van de maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld door stimulering van zwakke organisaties en signalen.

Ook kan in dit verband gewezen worden op de voorstellen die bij het parlement hierover liggen in de ontwerpen van een Kaderwet specifiek welzijn en de Wet voorzieningen gezondheidszorg, zonder dat de commissie hiermee een oordeel wenst uit te spreken over de inhoud van deze voorstellen. Overigens zal hierbij gewaakt moeten worden voor een al te

114 | voortvarend in het leven roepen van nieuwe inspraakorganen, waarvan nog onvoldoende duidelijk is of zij ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan verbetering van het signaleringsproces.

Daar waar er sprake is van een toenemende invloed van de participatie van maatschappelijke organisaties op het rijksbeleid, is het naar de mening van de commissie ook een taak van de overheid om een democratische besluitvorming binnen de betrokken organisaties te stimuleren en de representativiteit van deze organisaties regelmatig te toetsen. In dit verband kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de voorstellen van de commissie-Van der Burg, waarover inmiddels een regeringsstandpunt is bepaald.

Beperkingen

Overigens zijn met bovenstaande voorstellen waarschijnlijk tevens enige van de belangrijkste relativeringen van de maatschappelijke participatie gegeven. Op sommige terreinen is immers sprake van een zekere afbrokkeling van institutionele kaders en bovendien wordt vaak de relatie met de achterban of het ontbreken daarvan als een van de grootste knelpunten in de contacten tussen overheid en maatschappelijk veld beschouwd. Het is daarom, en omwille van het handhaven van een zo groot mogelijke scheiding tussen signalering en selectie, dat de commissie meent dat er grotere duidelijkheid moet komen over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelnemers aan de verschillende vormen van de contacten tussen overheid en maatschappelijk veld, zoals bij overleg, inspraak en consultatie. Kunnen zij toezeggingen doen? Hoe vindt coördinatie plaats met andere vormen van overleg binnen de departementen en daarbuiten? Hoe is de relatie met de achterban van de maatschappelijke vertegenwoordigers geregeld?

b Selectie

Ofschoon met betrekking tot de signalering dus nog talrijke zaken voor verbetering vatbaar zijn, is de commissie van mening dat het grootste knelpunt op het vlak van de selectie van de toenemende stroom van maatschappelijke eisen en verlangens ligt. Vooral op dit punt zal naar verbeteringen in het functioneren van de overheid moeten worden gezocht. Hiervoor is het noodzakelijk dat op allerlei niveaus in de overheid de mogelijkheden om tot belangenafweging te komen worden versterkt. Een algemeen beleidskader kan daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Daarom doet de commissie in de hoofdstukken 5 en 6 een aantal suggesties om de betekenis van een uitgewerkt en regelmatig bij te stellen regeringsprogramma te vergroten. Ook een aantal andere voorstellen in deze hoofdstukken, o.a. met betrekking tot de versterking van de ministerraad en de departementale toppen, de verbetering van de interdepartementale coördinatie en een betere coördinatie van wetgeving, planning en financiering, zullen de mogelijkheden voor belangenafweging binnen de rijksdienst kunnen vergroten. Daarnaast liggen op dit punt nog mogelijkheden bij de rol van externe adviesorganen en in het bijzonder bij het parlement. Hierop wordt respectievelijk in paragraaf 4.3. en 4.4. nog nader teruggekomen.

In feite wil de commissie vanwege haar pleidooi voor een groter accent op de 'tweede wereld' op alle niveaus de mogelijkheden voor belangenafweging versterken.

c Kanalisering

Bij de selectie is niet alleen de beantwoording van de vraag of iets wel of niet op de agenda genomen moet worden van belang. Te vaak blijkt namelijk dat wanneer eenmaal een bepaald deel van de rijksdienst iets op de agenda heeft genomen, dit ene onderdeel hierop een allesoverheersend stempel drukt en er tijdens het beleidsvormingsproces allerlei vertekeningen en vertragingen optreden. Daarom behoort bij de selectie een doelbewuste keuze over de kanalisering van het desbetreffende onderwerp. Hierbij moet onder andere bepaald worden welke partijen – zowel binnen als buiten de rijksdienst – bij de verdere uitwerking betrokken moeten worden, hoe hun verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar geregeld zijn en welke termijnen gehaald moeten worden. Omdat veel maatschappelijke problemen zich niet zonder ernstige misvorming in één bestaand overheidskanaal laten dringen, moet bij deze kanalisering veel meer gebruik worden gemaakt van projectorganisatie. Ook zou vaker overwogen kunnen worden de kanalisering in verschillende onderdelen van de rijksdienst te laten plaatsvinden, zodat langer met alternatieven gewerkt kan worden en men niet het gevaar loopt de noodzakelijke coördinatie over het hoofd te zien of te verdoezelen. Hiermee wordt dan tevens bereikt dat het beleid niet volledig wordt opgebouwd vanuit de bestaande uitvoeringsopties. Overigens dient zo'n 'concurrerende' behandeling zich strikt te beperken tot de fase van de beleidsontwikkeling. Voor de beleidsuitvoering zal zoveel mogelijk voor één kanaal gekozen moeten worden en is het compromis dat uiteenlopende kanalen iets krijgen ongewenst.

d Factor tijd

Aan de beheersing van de factor tijd zal veel meer aandacht geschonken moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan een verbeterde voortgangsbewaking, parallel in plaats van volgtijdig geschakelde procedures en het instellen van fatale termijnen. Ook de in het beleidsproces te uitbundig ingebouwde 'notacultuur' betekent soms onnodige vertraging. In veel nota's dreigen immers signalerings- en selectieprocessen dooreen te lopen. Ook blijken zogenaamde informatieve nota's concreet beleid te bevatten, en wetgevingsnota's een concreet wetsvoorstel te ontberen. Voor een betere structurering van deze notacultuur doet de commissie in paragraaf 6.3 voorstellen. In hoofdstuk 5 wordt tenslotte nader ingegaan op de beheersing van de factor tijd in de intra- en interdepartementale beleidsvoeringsprocessen.

4.3 Adviesorganen

4.3.1 Situatieschets

In de vorige paragraaf zijn aanbevelingen gedaan ter verbetering van de signalering van maatschappelijke problemen, de selectie en de kanalisering hiervan in de rijksdienst. Daarbij is niet ingegaan op de positie van de adviesorganen, die vanwege hun bijzondere

plaats een afzonderlijke behandeling verdienen. Er is in Nederland op rijksniveau een groot aantal (circa 400) externe adviesorganen. Het ziet er naar uit dat de onstuimige groei van het aantal, die vooral in de eerste helft van het afgelopen decennium heeft plaatsgevonden, thans tot staan is gekomen. Er is sprake van een zekere stabilisering.

De gedachte dat hiermee een min of meer samenhangend stelsel tot stand is gebracht, is echter een fictie. Er is hooguit sprake van een aantal los van elkaar staande departementale stelsels, die elk weinig innerlijke samenhang vertonen.

Het karakter van de externe adviesorganen kent zeer grote verschillen, zowel naar het soort orgaan als naar de functie die het orgaan vervult.

Met betrekking tot het soort, bestaat het overgrote deel (circa 70 %) uit specifieke sectororganen die direct gericht zijn op dan wel afhankelijk zijn van één directoraat-generaal of directie. De overige adviesorganen (circa 30 %) hebben een meer boven-sectoraal karakter. Het overgrote deel daarvan overstijgt het departementale niveau echter niet en is opgehangen aan een departement als geheel. Slechts een zeer beperkt aantal hiervan (circa 5 % van het totaal aantal adviesorganen) kan beschouwd worden als interdepartementaal georiënteerd, doordat zij met een zekere regelmaat adviezen aan verscheidene departementen (ministers) uitbrengen. Onder deze laatste organen vallen bijvoorbeeld de zogenaamde facetraden – zoals de Sociaal-economische raad (SER), de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO) en de Harmonisatieraad welzijnsbeleid (HRWB) – en een algemene raad als de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR).

De meest voorkomende functies die adviesorganen vervullen zijn die van informatie-vergaring, overlegvoering, beleidsbeïnvloeding of -bepaling en legitimatieverschaffing. Er zijn zelfs organen die concrete uitvoeringstaken hebben, zoals de verdeling van overheids-subsidies. Bij deze functies dient overigens onderscheid gemaakt te worden tussen de functie voor de rijksdienst en die voor de deelnemende maatschappelijke organisaties. Zo kan een bepaald adviesorgaan vanuit de rijksdienst beschouwd vooral een legitimatie verschaffende functie hebben, terwijl de vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties dit orgaan vooral gebruiken als een belangrijke informatiebron.

Dit rijk geschakeerde beeld van functies van externe adviesorganen wijst erop dat ze niet alleen een rol spelen aan de invoerzijde van de rijksdienst door bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften te signaleren. Soms vervullen ze ook een functie bij de doorvoer, als beleidsbepalend orgaan en bij de uitvoer als een legitimatiebron of uitvoerder van rijksbeleid.

4.3.2 *Kneipunten*

Stelsel

Wanneer we het geschetste beeld afzetten tegen de twee-wereldenproblematiek uit hoofdstuk 3, dan geldt de conclusie dat de bestaande externe adviesorganen in overwegende mate onderdeel zijn van de eerste wereld. Het huidige stelsel van adviesorganen

is dan ook een bevestiging van de verkokering van de rijkdienst. Dit wordt ook bevorderd door het inflexibele karakter van het stelsel. De adviesorganen dragen zodoende maar voor een zeer beperkt deel bij aan de ondersteuning en versterking van de samenhang in het rijksbeleid, de tweede wereld. Hierdoor versterkt het stelsel van adviesorganen mede de in hoofdstuk 3 gesignaleerde onevenwichtigheid tussen de twee werelden.

Nu is er geen sprake van een echt samenhangend stelsel van adviesorganen. Dit komt vooral door het ontbreken van een integraal beleid met betrekking tot externe adviesorganen. Op het interdepartementale niveau is sinds kort sprake van enige procedurele beheersing van het stelsel; voornamelijk op basis van de 'Aanwijzingen inzake adviesorganen'. Een departementaal beleid ontbreekt zelfs nog op nagenoeg alle departementen. Er is dus ook geen beheersing van de departementale stelsels. Deze afwezigheid van een beleid heeft onder andere tot gevolg dat een structurele afstemming van sectorale, multi-sectorale, categorale, facetmatige en algemene adviesorganen nog niet heeft plaatsgevonden. Ook in procedurele zin is het stelsel nog geenszins geordend. Zo ontbreekt het aan een goede procesgang van de uitgebrachte adviezen. De verwerking van adviezen is nog bijna nergens in de rijkdienst formeel geregeld.

Functioneren

Ook in het functioneren van externe adviesorganen zijn knelpunten aan te geven. Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de democratische legitimatie van vooral de sectororganen. Zo kan de samenstelling van deze organen niet altijd representatief geacht worden voor het betrokken maatschappelijk veld. Burgers en ongeorganiseerde belangen komen nauwelijks aan bod en bij vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties is niet zelden sprake van een knelpunt in de relatie met hun achterban. Ambtenaren spelen bovendien vaak een dominerende rol in het adviesorgaan, waardoor er sprake is van een zekere verstrengeling tussen de vierde en vijfde macht.

Doordat adviesorganen vaak gericht zijn op materiële belangenbehartiging van de direct betrokkenen, overheerst in de adviezen een korte-termijnnoriëntatie. Advisering over een langer termijnbeleid, een taak die men toch vaak in het bijzonder aan adviesorganen toedicht, komt zodoende nauwelijks aan bod.

Strijdige belangen in een adviesorgaan kunnen leiden tot de uitholling van de functie van deze organen. Zo is een ontwikkeling waar te nemen dat sterke maatschappelijke organisaties de voorkeur geven aan een directe belangenbehartiging bij departement en/of parlement, boven het meewerken aan compromisvorming of verdeelde advisering door een adviesorgaan.

Met betrekking tot het functioneren van adviesorganen moet ook gewezen worden op knelpunten in de doorlooptijd en de ambtelijke ondersteuning. Het (moeten) raadplegen van, soms verscheidene, adviesorganen over nagenoeg elk onderdeel van de beleidsvoering in de rijkdienst blijkt vrij algemeen als een belangrijke vertragende factor binnen de rijkdienst te gelden. Ook ten aanzien van de ambtelijke ondersteuning is soms sprake van een zekere inefficiency. Zo komt het voor dat dezelfde ambtenaren dubbel werk zitten te doen

door op het departement en in een extern adviesorgaan over hetzelfde onderwerp adviezen op te stellen. Daarnaast komt het ook voor dat de ambtelijke ondersteuning van een extern adviesorgaan zodanig wordt opgetuigd dat zij in feite departementale activiteiten (opnieuw) verrichten.

4.3.3 Richtingen voor aanbevelingen

a Integreernde adviesorganen

Overeenkomstig de eerdergenoemde algemene beleidslijn van de commissie om de samenhang in het rijksbeleid te vergroten en de instituties die daarbij behulpzaam kunnen zijn te versterken, acht de commissie het gewenst dat de taak en de mogelijkheden van de zogenaamde integreernde adviesorganen, de algemene en facetraden, worden versterkt. In het verlengde hiervan moet het belang van de specifieke sectorraden enigszins worden beperkt. Hierbij wordt het accent gelegd op de informatie en legitimatiefunctie van deze sectorraden in de eerste wereld.

Ten behoeve van de tweede wereld, waar samenhang en belangenafweging centraal staan, is daarentegen behoefte aan een sterkere politiserende rol van de op dit bovendepartementale niveau opererende externe adviesorganen. In dit verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het laten benoemen van de leden van deze organen, zoals de WRR, de SER, de RARO en de HRWB op voordracht van de regering door het parlement. Zodoende zou de huidige praktijk, waarbij in veel gevallen reeds gelet wordt op de politieke kleur van de te benoemen leden – inclusief de ‘onafhankelijke’ kroonleden – geformaliseerd en versterkt worden. Zijn de sectororganen taboe voor landelijke politici, voor deze bovensectorale organen hoeft dit niet per definitie het geval te zijn. Weliswaar acht de commissie de nadelen van een lidmaatschap van Tweede Kamerleden en bewindspersonen in deze organen groter dan de mogelijk hieraan verbonden voordelen, dit geldt naar haar mening in mindere mate ten aanzien van Eerste Kamerleden. De commissie zou een lidmaatschap van hen in deze externe adviesorganen dan ook niet onmogelijk willen maken.

Staatscommissies

Naast een versterking van de bestaande en eventueel nieuw op te richten facet- en algemene raden kan het integratievermogen van de ‘tweede wereld’ in de rijksdienst ook nog versterkt worden door een ander soort extern adviesorgaan, namelijk de staatscommissie. De commissie meent dat er meer mogelijkheden voor het gebruik van staatscommissies liggen dan er de laatste jaren benut zijn. Hierbij denkt zij in het bijzonder aan die bovensectorale problemen die urgent een oplossing behoeven maar waarvan een snelle oplossing belemmerd wordt door moeilijk te nemen interdepartementale barrières en/of door de complexiteit van de materie. In dit soort situaties zouden staatscommissies op ad hoc basis en met een duidelijke politieke signatuur – leden van de Tweede Kamer zouden in dit soort commissies ook zitting moeten kunnen nemen – een katalyserende werking kunnen hebben.

b Departementaal beleid

De commissie acht het van het grootste belang dat er een consistent beleid met betrekking tot externe adviesorganen ontwikkeld wordt. Het aantal externe adviesorganen is hierbij niet het grote probleem, maar het ontbreken van samenhang hiertussen. Zo zal op rijksniveau een goede afstemming tussen de sector- en de integrerende raden geregeld moeten worden ter verbetering van de koppeling tussen de twee werelden in de rijksdienst. Alle departementen zullen een mede hierop afgestemd expliciet beleid met betrekking tot de onder hen ressorterende adviesorganen moeten ontwikkelen. Bij een aantal departementen zijn hiertoe de eerste stappen inmiddels gezet.

Een wenselijk onderdeel van dit beleid is een zodanige structurering van de departementale radenstelsels dat verwante of overlappende sectorraden gebundeld worden in een zogenaamde brede sectorraad, eventueel voorzien van subcommissies voor deelterreinen. Verder dient dit beleid per adviesorgaan de te vervullen functies aan te geven, zowel voor het departement als voor de vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties, de representativiteit van de samenstelling van het adviesorgaan regelmatig te toetsen, de ambtelijke ondersteuning te bewaken en de verwerking van de uitgebrachte adviezen te regelen. Zo'n departementaal beleid moet onderdeel gaan uitmaken van het in paragraaf 4.2 bepleite algemene beleid voor de departementale relaties met het maatschappelijk veld. Hierbij dient ook aandacht aan de mogelijkheden voor andere structuren geschonken te worden, zoals hoorzittingen, overlegstructuren en panels.

c Algemeen beleid

De commissie meent dat elk extern adviesorgaan in principe een wettelijke basis moet krijgen en dat door middel van zogenaamde horizonwetgeving de levensduur ervan beperkt moet worden. Eens in bijvoorbeeld de tien jaar kan dan getoetst worden of er nog behoefte is aan het adviesorgaan. Hiermee kan de inflexibiliteit van het huidige stelsel – het blijkt immers zeer moeilijk eenmaal ingestelde adviesorganen te ontmantelen – doorbroken worden. De wettelijke regeling dient bij voorkeur niet opgenomen te worden in wetgeving op het desbetreffende beleidsterrein – het orgaan kan daarin wel genoemd worden – maar afzonderlijk plaats te vinden. Het is denkbaar om hierbij terug te grijpen op algemene bepalingen met betrekking tot adviesorganen in een mogelijke organisatiewet rijksdienst (zie paragraaf 7.5). Indien daarnaast toch behoefte is aan ad hoc raden waarvoor men een wettelijke instelling te zwaar of te omslachtig acht, dan dienen deze de vorm van adviescommissies te krijgen die automatisch opgeheven worden aan het einde van een kabinetsperiode.

Een goede procedureregeling voor de opvang en verwerking van uitgebrachte adviezen, vooral van de bovensectorale adviesorganen, is gewenst. Zo zou in aan het parlement uit te brengen stukken globaal moeten worden aangegeven wat er met de uitgebrachte adviezen is gedaan.

Daarnaast verdient het aanbeveling het onafhankelijke karakter van vooral de boven-

sectorale adviesorganen te vergroten, onder andere door meer leden op persoonlijke titel te benoemen. Ambtenaren moeten in alle adviesorganen slechts als adviseur in plaats van als gewoon lid opgenomen worden. De commissie staat niet bij voorbaat afwijzend tegenover de gedachte om de onafhankelijkheid ten opzichte van de rijksdienst ook te vergroten door rechtstreekse advisering aan en op verzoek van het parlement mogelijk te maken. Dit zou in ieder geval moeten gelden voor de integrerende bovensectorale raden.

Met betrekking tot de ondersteuning van de externe adviesorganen meent de commissie dat het zwaartepunt hiervan zeker voor de sectorraden, die immers meer een informatie- en legitimatiefunctie hebben, bij het betrokken departement dient te liggen. Voor een aantal integrerende raden kan daarentegen een eigen ambtelijk apparaat van beperkte omvang gewenst zijn, omdat het door hun interdepartementale karakter niet wenselijk is als zij op één departement zouden terugvallen.

Ter beheersing van de factor tijd kan het gewenst zijn adviesorganen en parlement zoveel mogelijk gelijktijdig in te schakelen. Dit zal vanzelfsprekend niet mogelijk zijn in de gevallen dat het parlement eerst de adviezen wil afwachten. Ook in het geval dat de regering zelf nog geen mening wenst te bepalen en het adviesorgaan in feite gebruikt om zaken voor zich uit te schuiven, zal gelijktijdige inschakeling niet mogelijk zijn. In beide situaties moet echter wel een bewuste keuze gedaan zijn om de factor tijd niet te beheersen. Daarnaast kan tijdswinst worden geboekt doordat ten gevolge van de betere structurering van het stelsel het aantal adviesorganen, dat over één en dezelfde zaak geraadpleegd moet worden, beperkt wordt.

4.4 Parlement

4.4.1 Situatieschets

Daar de commissie zich in eerste instantie moet concentreren op de rijksdienst, heeft zij zich niet direct gericht op de invloed over en weer van rijksdienst (d.w.z. het politieke en ambtelijke deel) en parlement. In eerdere commentaren (zie rapport nummer 2) is door velen gewezen op het belang van deze wederzijdse invloed. Men heeft de commissie met klem gevraagd aan dit onderwerp aandacht te schenken. De terughoudendheid van de commissie heeft vooral betrekking op het doen van aanbevelingen. Zij rekent de relatie tussen parlement en rijksdienst tot de meest essentiële van het politieke stelsel.

De kijk van de commissie op het parlement wordt primair bepaald door haar taak, namelijk voorstellen te doen die het functioneren van de rijksdienst kunnen verbeteren. Daarbij heeft de commissie er uiteraard oog voor, dat ook andere relaties in het politiek stelsel gezond moeten zijn. Zo is de wijze waarop politieke partijen met hun parlementaire fracties omgaan evenzeer van grote betekenis. Dat zijn echter aspecten waar de commissie zich niet in zal begeven.

Drie aspecten

De invloeden over en weer van parlement, kabinet en ambtelijk apparaat acht zij echter van

zo groot belang, dat zij daarover wel uitspraken zal doen. Deze zullen niet alle uitlopen op concrete suggesties die onder verantwoordelijkheid van de regering vallen. De onafhankelijkheid van het parlement bij de inrichting van zijn eigen werkzaamheden dient in alle opzichten te zijn gegarandeerd. Wel is voor de rijksdienst niet alleen een goede verhouding tot het parlement, als de belangrijkste omgevingspartner, wenselijk. Ook feitelijk is de wijze waarop het parlement functioneert van vitaal belang voor de rijksdienst. Deze verhouding heeft politieke, staatsrechtelijke en organisatorische aspecten. Indien het kabinet en de Kamer(-meerderheid) bijvoorbeeld voortdurend op gespannen voet staan, dan vallen daarvan voor voorbereiding en uitvoering van beleid door de ambtelijke dienst moeilijkheden te verwachten. Ook vormen staatsrechtelijke aspecten in de relatie tussen parlement en regering voor de rijksdienst een kader waarbinnen gewerkt moet worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op ontwikkelingen in de individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Behalve door de genoemde politieke en staatsrechtelijke aspecten wordt de relatie tussen de drie centrale partners in het politieke stelsel ook beïnvloed door bepaalde meer organisatorische kenmerken, zoals de inrichting en werkwijze van vaste of bijzondere Kamercommissies.

Tijdelijke en blijvende elementen

In dit gehele complex zijn, met de woorden van een ondervraagde oud-bewindsman, 'structurele' (blijvende) en 'conjuncturele' (tijdelijke) elementen te onderscheiden. De tijdelijke betreffen zowel specifieke politieke situaties tussen Kamer(-meerderheid) en zittend kabinet, als bijvoorbeeld modeverschijnselen in de aandacht die aan bepaalde aspecten van het beleid wordt gegeven. Dergelijke tijdelijke verschijnselen zijn van wezenlijke betekenis voor de beïnvloedingspatronen tussen de drie partners. De commissie richt zich, voor zover zij daartoe in staat is, echter vooral op de blijvende elementen. Daaronder verstaat zij dan die elementen in de relatie tussen regering en parlement die zich over een langere periode in een bepaalde richting ontwikkelen. Eén daarvan is dat het parlement (zowel regerings- als oppositiezijde) zich in toenemende mate met de voorbereiding van beleid bezighoudt. Bij sommigen roept dat de vraag op of en in hoeverre de Kamer daarmee 'op de stoel van de regering' gaat zitten. Deze vraag slaat niet op de betrokkenheid van de Kamer bij wetgeving en begroting en meer recentelijk ook bij het vaststellen van plannen, maar op de hoge mate van betrokkenheid bij *alle* fasen van de besluitvorming: voorbereiding, vaststelling en uitvoering. Zo kan worden genoemd de toenemende mate waarin het parlement een inzicht wil hebben in voorgenomen uitvoeringsmaatregelen. Op de achtergrond speelt daarbij dat meer en meer gebruik wordt gemaakt van zogenaamde kaderwetten. Deze geven doelstellingen, regels en procedures aan. De inhoudelijke invulling en uitwerking geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Dergelijke ontwikkelingen van min of meer blijvende aard vormen voor de commissie de basis waarop zij in dit verband tot oordelen en suggesties komt.

4.4.2 *Knelpunten*

Om tot aanbevelingen te komen heeft de commissie enkele ontwikkelingen van 'blijvende' aard gekozen en daarmee gepaard gaande problemen en knelpunten, namelijk:

- de noodzaak om te komen tot een meer samenhangend, vooruitziend en lange-termijnbeleid;
- de behoefte aan politieke en maatschappelijke steun voor een dergelijk beleid;
- de noodzaak van versterking van het afwegend vermogen.

Daarnaast komen ook nog enkele meer specifieke knelpunten in de relatie tussen de drie partners aan de orde.

a Samenhangend en vooruitziend beleid

Verbetering van de werking van de rijksdienst moet vooral worden gezocht in de richting van een meer samenhangend en op de lange termijn gericht beleid. Dit geldt niet alleen voor de rijksdienst zélf, maar voor het gehele politieke systeem. In de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen om dit aspect te versterken. Het instellen van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) en de ontwikkeling van velerlei soorten planning op uiteenlopende beleidsgebieden vallen daaronder. Niettemin zijn dergelijke pogingen vaak zwak en onvoldoende. Ook werken ze lang niet altijd in het concrete beleid door.

Gezien de politieke aard van het streven naar een meer samenhangend en vooruitziend beleid, speelt het parlement in zijn relatie tot de rijksdienst daarbij een onmisbare rol. Het parlement – en met name de meerderheden waarop kabinetten steunen – zal niet alleen op zulke initiatieven van regeringswege op passende wijze moeten reageren. Het zal ook zelf activiteiten in deze richting moeten ontwikkelen. Zo zal het parlement zich vooral open moeten stellen voor maatschappelijke signalen die gericht zijn op meer samenhang en op de langere termijn. Indien deze (te) zwak zijn of wellicht op sommige beleidsgebieden geheel ontbreken zal het parlement er op moeten aandringen (en daarvoor ook de wegen en middelen aangeven of vrijmaken) dat ze versterkt dan wel opgeroepen worden. Ook zal het parlement in sterke mate ontwikkelingen die de nadruk leggen op incidentalisme, te eng groepsbelang en dergelijke, moeten terugdringen. Door velen, in en buiten de rijksdienst, wordt gewezen op de ongekende overmaat aan vragen, zowel bij de begrotingsbehandelingen, als bij andere onderwerpen op de agenda van de Kamer. Hetzelfde geldt voor controle-activiteiten door middel van schriftelijke vragen.

Alleen in een goed functionerende driehoek parlement-kabinet-ambtelijke dienst is voldoende politiek en bestuurlijk vermogen aanwezig tot een goed onderbouwd, samenhangend en vooruitziend beleid; dit als tegenwicht tegen de alom aanwezige krachten die in de tegengestelde richting werken. De ontwikkeling van een zodanig relatiepatroon zal politiek en organisatorisch een hoge prioriteit moeten krijgen.

b Politieke en maatschappelijke steun

Het verwerven van steun voor een samenhangend en op de langere termijn gericht beleid is een niet geringe opgave. Dit geldt zowel voor politieke steun in engere zin, dat wil zeggen het verwerven van een parlementaire meerderheid, als ook voor de steun die beleid in de samenleving in voldoende mate moet ondervinden. Het in toenemende mate geschakeerde karakter van maatschappelijke inzichten, verhoudingen en instellingen heeft gevolgen voor de politieke besluitvorming die speciaal aandacht vragen. Dit betekent dat politieke (en daarachter maatschappelijke) steun moet worden verworven en behouden voor beleidsvoornemens, niet alleen bij kabinetsformaties maar ook bij de latere uitwerking in concreet beleid.

Het is niet aan de commissie zich uit te spreken over de inhoudelijke aspecten van een dergelijk beleid. Wel meent zij dat de deelnemende instanties (informateurs, formateurs, fracties, partijen en vele anderen) zich vooral rekenschap moeten geven van de behoefte aan zo concreet mogelijk vooruitziend en samenhangend beleid.

De waarde van afspraken bij formaties in een zich snel en onberekenbaar ontwikkelende wereld is betrekkelijk. De politieke bereidheid om te komen tot een vooruitziend en samenhangend beleid, dat echter in de politieke actualiteit gemakkelijk op de achtergrond raakt, is een noodzaak. De vele gesprekken die de commissie heeft gevoerd met bewindslieden, oud-bewindslieden, ambtenaren en anderen hebben haar in de mening gesterkt dat de voorwaarden waaronder de rijksdienst werkt zeer afhankelijk zijn van de politieke bereidheid om verder te kijken dan vandaag of morgen. Dat betekent problemen breder benaderen dan vanuit de hoek van direct belanghebbenden (binnen en buiten de rijksdienst) en meer aandacht besteden aan op het eerste gezicht 'ondenkbare' of 'onhaalbare' oplossingen. Dit geldt niet alleen de inhoudelijke aspecten van een dergelijk beleid, doch ook de organisatorische voorwaarden waaronder dit moet worden voorbereid, beslist, uitgevoerd, geëvalueerd en eventueel bijgestuurd.

Het verwerven van steun voor een dergelijk beleid vergt grote politieke inspanning en houdt in sommige opzichten ook bewuste zelfbeperkingen in. De commissie meent er echter niet genoeg aandacht voor te kunnen vragen. Gebrek aan zelfbeheersing leidt onvermijdelijk tot verlies aan geloofwaardigheid.

c Afwegend vermogen

Aansluitend op de behoefte aan meer samenhang in het totale regeringsbeleid bestaat de noodzaak om tot een beter afwegingskader te komen. Daarbinnen moeten op basis van (politieke) prioriteiten keuzen gemaakt worden.

Door het ontbreken van een dergelijk kader weerspiegelt het parlement een algemene karakteristiek van het politieke stelsel in zijn geheel. Een groot deel van het politieke mechanisme is gericht op verdeling van beschikbare middelen. Ten tijde van groei kan aan beslissingen over de verdeling voor een deel worden ontkomen door uit te gaan van verdeling van het méér. Daarbij wordt het bestaande veelal als een gegeven beschouwd.

Gezien de te verwachten situatie in de nabije en misschien ook verder gelegen toekomst is het van groot belang dat tot een verdergaande afweging wordt gekomen. Ook bestaande taken dienen daarbij aan een kritisch oog te worden onderworpen. Daarbij heeft het parlement (als medeverantwoordelijke voor de begroting) in samenspraak met kabinet een niet geringe verantwoordelijkheid. Niet ten onrechte wordt er wel gesproken van een 'verschraling' van de controletaak van het parlement ten gunste van het 'mee beleid bepalen'. Kan dit laatste tot op zekere hoogte als winst worden beschouwd, de genoemde verschraling is zeker een verlies.

Voorop dient te staan dat dit afwegingskader van politieke aard moet zijn. Pogingen als een Algemene begrotingscommissie (ABC) waren vanwege het in wezen op de achtergrond plaatsen van de politieke component tot mislukken gedoemd. Deze mislukking betekent niet dat het parlement zich bij het ontbreken van een voor het beleid onmisbaar afwegingskader moet neerleggen. Het ontbreken van een dergelijk kader, of het zich niet op de juiste wijze politiek bedienen van beschikbare instrumenten (plannen, ramingen) kan ook het parlement zelf worden aangerekend; met name daar parlementariërs het minst hun begrotingstaak uit de verf zien komen vergeleken met taken als medewetgeving en controle. Alle gebruikelijke instrumenten dienen daarbij op hun effectiviteit te worden doorgelicht. Voldoen bijvoorbeeld de algemene politieke en financiële beschouwingen wel aan het primaire doel, namelijk een afwegingskader voor het beleid te verschaffen?

d Enkele specifieke knelpunten.

Naast de hiervoor genoemde ingangen van algemene aard is er ook een aantal specifieke aspecten in de relatie tussen parlement, kabinet en ambtelijke dienst die een blijvend karakter (lijken te) hebben. Over twee daarvan wil de commissie hierna nog iets opmerken.

Informatieproces

Niet ten onrechte behoort het recht op informatie tot één van de belangrijkste rechten van het parlement. Ook al hoeft men niet zo ver te gaan te spreken over een 'informatie-maatschappij', vast staat dat het verkrijgen en verwerken van informatie voor het parlement een absolute noodzaak is. Duidelijk is eveneens dat er geen middel zo misbruikt kan worden – zonder nog van bewuste manipulatie te spreken – als informatievoorziening. Bij het parlement klemt dit temeer daar het bij een slechte informatievoorziening door de rijksdienst er meer en meer toe zal (moeten) overgaan eigen en 'onafhankelijke' informatiebronnen en -verwerkers te scheppen. Tot op zekere hoogte zal men daar niet buiten kunnen, ook niet bij een perfect georganiseerd systeem. Gewaakt moet echter worden voor ontwikkelingen waarbij het parlement zich genooddaakt voelt tegenover de rijksdienst op uitgebreide schaal eigen informatie-organen in het leven te roepen.

De informatiebehoefte komt niet alleen tot uitdrukking in schriftelijke informatie-uitwisseling maar ook in mondeling overleg tussen Kamer en bewindspersonen. Vooral bij sectoren die sterk in de politieke aandacht staan vindt veelvuldig overleg plaats tussen de betrokken

Kamercommissies en één of meer bewindspersonen vergezeld van hun adviseurs. Dit overleg moet in principe worden toegejuicht. Als tegenkant dient echter te worden genoemd dat van de zijde van bewindspersonen het grote tijdsbeslag dat met dit overleg en de voorbereiding daarvan gepaard gaat in toenemende mate als een belasting wordt gezien. Bovendien faalt mondeling overleg als middel om meer greep op de gang van zaken te krijgen, als bewindspersonen ten gevolge van de erdoor optredende werkbelasting de uitkomsten van het beraad onvoldoende op hun departement in aanwijzingen en opdrachten kunnen vertalen.

Samenvattend dient de vraag te worden gesteld of een grondig doordenken van de wijze waarop regering en parlement elkaar 'inlichten' niet meer dan de moeite waard zou zijn.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Centraal in de relatie tussen parlement, kabinet en ambtelijke dienst staat de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor het parlement vormt deze het handvat van de controle op wat ministers doen en laten. Met dit belangrijke gegeven als achtergrond wil de commissie toch wijzen op problemen die aan het feitelijk uitwerken van deze verantwoordelijkheid kleven. Deze problemen hebben vooral betrekking op dat deel van de verantwoordelijkheid dat niet zozeer betrekking heeft op het eigen handelen, maar op dat van de ambtelijke dienst of van andere openbare lichamen. In beide gevallen is er voor een groot deel sprake van een fictie – een inzicht dat langzaam maar zeker ook in beschouwingen van staatsrechtelijke aard begint door te dringen. Dit is van belang voor hoofdstructuur en functioneren van het ambtelijk deel van de rijkdienst. In dit verband rijst de vraag of het zin heeft daarbij van deze fictie te blijven uitgaan. Zo ja, welke instrumenten kunnen worden ontwikkeld om aan deze verantwoordelijkheid de noodzakelijke inhoud aan te geven. Zo nee, welk deel van de verantwoordelijkheid zou moeten vervallen of eventueel elders worden gelegd? Daarbij gaat het niet alleen om de mogelijkheid, binnen de bestaande Grondwet (eventueel in zijn nieuwe formulering) te komen tot bijvoorbeeld bepaalde 'spelregels' ten aanzien van het functioneren van ministeries in engere zin. Bij uitstek is bij voorstellen voor het verregaand decentraliseren van rijkstaken de individuele ministeriële verantwoordelijkheid een probleem. Dan komt steeds weer de vraag naar voren in hoeverre het parlement toch via de ministeriële verantwoordelijkheid mee de touwtjes in handen kan houden. Regelmatig blijkt dat dit zelfs het geval is wanneer de minister niet eens formeel voor zulke taken ter verantwoording kan worden geroepen. Uit égard voor het parlement komen bewindspersonen dan toch veelal het parlement tegemoet, hoewel het waarschijnlijk beter ware als de betrokken bewindspersoon het parlement zou verwijzen naar het betrokken provincie- of gemeentebestuur. Bij decentraliserende bewindspersonen behoren geen centraliserende parlementariërs.

4.4.3 Richtingen voor aanbevelingen

a *Samenhang en gerichtheid op de langere termijn*

De commissie meent dat aan het werken in de richting van een samenhangend en vooruitziend beleid binnen het gehele politieke stelsel, ook het parlement in belangrijke mate moet bijdragen.

In de eerste plaats zal een dergelijke bijdrage betrekking moeten hebben op de behandeling van de algemene begrotingstoelichting van het kabinet en het jaarlijks voortschrijdend actieprogramma in een bepaalde zittingsperiode van het parlement (zie de paragrafen 5.2. en 6.3.). Alleen indien het kabinet met de Tweede Kamer tot werkafspraken over een dergelijk programma kan komen, kan dat zijn maximale invloed hebben.

Het streven naar een meer samenhangend en op de langere termijn gericht beleid kan ook in sterke mate ondersteund worden indien de Kamer bij de taakverdeling van haar commissies daarmee rekening houdt. Zo zal bij een meer samenhangende behandeling van het beleid van de regering ook in commissieverband méér samenhangend moeten worden vergaderd. Een in de prioriteitenafweging 'terugdrukken' van het sectorkarakter van de beleidsvorming dient zich te weerspiegelen in het toekennen van meer gewicht aan inter- of boven-sectorale behandeling van beleid in de Kamer. Een dergelijk streven moet ook gevolg hebben voor de werkwijze van de fracties. Ook daar dient het samenhangend en lange-termijnelement te worden versterkt. De commissie vraagt zich af of een verdergaande administratieve en/of organisatorische ondersteuning niet in de eerste plaats voor dat doel zou moeten dienen. Ook zou het parlement meer aandacht dienen te schenken aan het werk van die organen in de rijksdienst welke vooral een samenhangende en meer op de lange termijn gerichte ondersteuning van het regeringsbeleid tot taak hebben, zoals de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, de planbureaus en boven-sectorale adviesorganen als de Harmonisatieraad welzijnsbeleid.

Alleen op deze wijze kan het politieke karakter van de belangrijkste prioriteiten op en tussen deze gebieden voldoende tot zijn recht komen ten opzichte van het maatschappelijk veld.

Een belangrijke bijdrage zou aan het streven naar een sterkere politieke basis voor een meer samenhangend en vooruitziend beleid kunnen worden gegeven, indien Kamerleden en fracties zich vooral op die aspecten van het regeringsbeleid zouden richten. Daarbij zouden zij een zekere zelfbeperking in acht moeten nemen bij het aan de orde stellen van op zichzelf niet onbelangrijke details, die echter zozeer de grote lijnen doen ondersneeuwen dat daarmee het parlementaire optreden naar buiten een kleinere politieke werking heeft.

b *Steun en legitimatie*

Hoezeer het functioneren van de rijksdienst afhankelijk is van voldoende politieke steun vanuit het parlement, komt vooral tot uitdrukking bij de vorming van een kabinet. Fracties in de Tweede Kamer kunnen in belangrijke mate bijdragen tot een versterking van de samenhang in en het vooruitziend karakter van het regeringsprogramma waarover overeenstemming dient te worden bereikt. Het is van groot belang dat een kabinet zich van steun voor een programma met een dergelijk karakter verzekerd weet, ook indien wijzigende

omstandigheden aanpassingen nodig maken. Deze politieke steun dient tevens als legitimatie voor de regering bij de verwerving van steun in de maatschappij voor de verwezenlijking van het programma.

Een meer uitgesproken boven- of inter-sectoraal beleid zou gediend kunnen worden door het parlement inspraak te geven in de samenstelling van boven-sectorale adviesorganen (zie ook paragraaf 4.3.). Uiteraard heeft het parlement een speciale verantwoordelijkheid ten aanzien van de relatie met de burgers. De politieke aanvaarding van of de oppositie tegen het beleid van de regering dient door de parlementaire behandeling tot uitdrukking te komen. De commissie wil er op wijzen dat bij gebreken daarin velen (en met name maatschappelijke organisaties) de 'korte' weg naar de ministeries zeer goed weten te vinden. De commissie doet met het oog hierop de suggestie dat het parlement geregeld zijn eigen functioneren ter discussie stelt. Daartoe zou het door onafhankelijke deskundigen rapporten kunnen laten uitbrengen, daarover openbaar discussiëren en de uitkomsten van die discussies tot uitvoering brengen.

c Afweging en prioriteitstelling

In het voorgaande is gebleken dat afweging en prioriteitstelling bij de agendabouw tot één van de essentiële problemen van regering en parlement gerekend moeten worden. Daarom dient aan dit aspect bijzondere aandacht te worden geschonken. Voorstellen als in paragraaf 6.4 ontwikkeld kunnen daarbij behulpzaam zijn. Om tot een eerlijke en evenwichtige afweging van regeringszijde te komen zal het parlement zelf ook stappen moeten ondernemen om in 'eigen huis' en in de omgang met de regering tot duidelijke en voor de burgers begrijpelijke procedures te komen. Daarbij dienen zaken als de wijze waarop de begroting tot stand komt en wordt behandeld en evaluatie-regelingen voor wetgeving, onderwerp van gezamenlijk beraad van regering en parlement te zijn.

De systematische evaluatie van bestaand en voorgenomen beleid is van groot belang. Nagegaan zou moeten worden in hoeverre de Algemene Rekenkamer daarbij een rol zou kunnen of moeten spelen. Alleen bij een veel sterkere politieke aandacht voor de vraag naar de effectiviteit van het beleid en de daarbij te hanteren methoden en technieken zal een evenwichtige afweging van taken van de overheid tot stand komen. Daarbij dienen zeker ook afstoting en beëindiging van taken onderwerp van politiek beraad in de Staten-Generaal te zijn. Het parlement dient zichzelf daarbij van de noodzakelijk te achten instrumenten te voorzien, die het overigens niet in 'eigen beheer' behoeft te nemen. Het verruimen van de traditionele controletaak tot controle op de effectiviteit van beleid zou een zeer belangrijke bijdrage leveren tot een evenwichtige afweging en daarbij de basis vormen van een duidelijker prioriteitstelling, zeker waar het vormen van nieuw beleid steeds minder mogelijk wordt, in ieder geval op de middellange termijn gezien.

d Werkafspraken tussen parlement en regering

Een aantal aspecten van het verkeer tussen parlement en regering is slechts in onderling

overleg te verbeteren. Deze aspecten hebben betrekking op allerlei onderdelen van het functioneren van de rijksdienst (en navenant ook het parlement) zoals deze in de verschillende paragrafen van dit rapport tot uitdrukking komen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd:

- afspraken over de voortgang van wetgeving en beleidsvaststelling;
- de wijze waarop schriftelijk wordt gecommuniceerd;
- de beantwoording van schriftelijke vragen;
- het optreden van bewindspersonen in Kamercommissies;
- het optreden van ambtenaren in Kamercommissies.

4.5 Decentralisatie

4.5.1 *Situatieschets*

Decentralisatie van rijkstaken naar lagere overheden en andere lichamen wordt in ons land in brede kring voorgestaan. Dit wordt vanuit een tweetal gezichtspunten gemotiveerd. Het eerste betreft een politiek-ideologische benadering waarin de uitoefening van taken op het laagst mogelijke niveau wordt bepleit waarop de belangenbehartiging van direct betrokken (cliënten) en de legitimatie van het beleid maximaal zijn.

De tweede benadering is een meer pragmatische, waarbij decentralisatie vooral gezien wordt als een mogelijkheid tot ontlasting van een overbelaste rijksdienst. Vooral deze laatste benadering heeft de commissie er toe gebracht aandacht te schenken aan de mogelijkheden en gevolgen van decentralisatie van rijkstaken.

Decentralisatie is een verzamelnaam voor allerlei vormen van bevoegdhedenoverdracht door de rijksoverheid aan verschillende soorten lichamen. Deze bevoegdhedenoverdracht kan minimaal zijn, zodat het rijk een intensieve sturingsmogelijkheid behoudt, maar kan ook zeer groot zijn, zodat er bij het rijk slechts marginale sturingsmogelijkheden resteren. De soorten lichamen waaraan rijkstaken gedecentraliseerd worden kunnen onderling zeer sterk verschillen. Zo kan de rechtsvorm een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk karakter hebben. Onder de eerstgenoemde rechtsvorm vallen bijvoorbeeld de lagere overheden en de staatsbedrijven, terwijl overheids-NV's, al dan niet in volledige staatseigendom, voorbeelden van de laatstgenoemde zijn.

Binnen de hiervoor geschetste mogelijkheden, kan een veelheid van vormen van decentralisatie onderscheiden worden. Voor een onderverdeling wordt vaak gebruik gemaakt van begrippen als territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie en decentralisatie naar zelfstandige bestuursorganen, maar een scherpe afbakening tussen deze en andere benoemingen is niet goed mogelijk. In het verleden is een royaal gebruik gemaakt van de verschillende mogelijkheden die het spectrum aan decentralisatie-opties biedt. Het ontstane beeld vertoont daardoor een zekere wildgroei, waarbij het niet in alle gevallen duidelijk is waarom voor de desbetreffende decentralisatievorm gekozen is.

Velen pleiten voor een verdergaande decentralisatie van rijkstaken. Zo er echter al overeenstemming over bestaat naar welk lichaam een bepaalde rijkstaak gedecentraliseerd moet worden, over de aard van de bevoegdhedenoverdracht bestaan meestal grote meningsverschillen, indien men zich hierover al een mening heeft gevormd. Er is bovendien op dit terrein binnen de rijkdienst, maar ook in het parlement, een nogal groot verschil tussen de wens en de daad.

4.5.2 *Knelpunten*

Paradox

Het bestuurlijk stelsel van Nederland wordt wel eens getypeerd als een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'. In deze paradox ligt in feite het belangrijkste knelpunt bij de decentralisatie van rijkstaken besloten. Namelijk, hoe wordt optimaal inhoud gegeven aan decentrale beleidsruimte zonder dat de centrale sturingsbehoefte, die nodig is om de eenheidsstaat te bewaren, teloor gaat. Er is hier sprake van een uiterst subtiel evenwicht dat snel verstoord kan raken indien op één van beide aspecten een te grote nadruk wordt gelegd. Zo is op rijksniveau onder invloed van een te grote benadrukking van uniformiteit en rechtsgelijkheid sprake van een sluipende centralisatie. Het takenpakket van de rijkdienst beperkt zich niet meer tot de centrale sturingsbehoefte, maar omvat talloze hiervan afgeleide zaken die in principe voor decentralisatie in aanmerking kunnen komen. Het is zelfs de vraag of door de groei in het takenpakket van de rijkdienst en de daarmee gepaard gaande overbelasting, niet de mogelijkheden voor een effectieve centrale sturing zijn afgenomen. Anderzijds zit in het thans, als reactie hierop, veel gehoorde pleidooi voor decentralisatie het gevaar besloten dat de balans naar de andere kant doorslaat en door overhaaste en ongecoördineerde decentralisatiemaatregelen de rijksoverheid essentiële sturingsmogelijkheden verliest op juist het integratieniveau van de tweede wereld.

Criteria

Een ander knelpunt betreft het ontbreken van criteria met betrekking tot de keuze van vorm en inhoud van concrete decentralisatieprojecten. Hierdoor is een systematische inventarisatie van rijkstaken die zich lenen voor decentralisatiemaatregelen en de daarvoor meest aangewezen vorm niet beschikbaar en wordt er ad hoc voor bepaalde decentralisatieprojecten gekozen.

Decentralisatie alleen betekent nog niet dat de daarmee beoogde grotere beleidsruimte voor het ontvangende lichaam en de beoogde ontlasting van de politieke en ambtelijke top van de rijkdienst ook automatisch verzekerd is. Het is namelijk in de praktijk vaak moeilijk om het begrip ministeriële verantwoordelijkheid in overeenstemming met de gedecentraliseerde taakuitoefening af te bakenen. Het begrip is slecht gedefinieerd en leent zich daardoor moeilijk voor een exacte bepaling voor welk aspect van de gedecentraliseerde taakuitoefening de minister nog wel en niet meer verantwoordelijk is. Dit leidt niet zelden tot de situatie dat het parlement de minister voor zaken ter verantwoording

roept dan wel zaken opdraagt die op gespannen voet staan met het gedecentraliseerde karakter van de desbetreffende taak. Hierdoor worden de beoogde effecten met betrekking tot de grotere decentrale beleidsruimte en de ontlasting van de politieke en ambtelijke top slechts ten dele bereikt.

Moeizaam proces

Een laatste knelpunt betreft het decentralisatieproces zelf. Het blijkt dat decentralisatie van rijkstaken een uiterst moeizaam proces is dat met grote spanningen gepaard gaat. Decentralisatie heeft per definitie met macht te maken en machtsposities worden nu eenmaal, zowel in de politieke als ambtelijke cultuur, moeilijk prijsgegeven. Daarnaast kunnen ook de organisatorische consequenties voor de betrokken departementen groot zijn, waardoor decentralisatie een groot beroep doet op de toch al niet omvangrijke veranderingscapaciteit van de rijksdienst.

4.5.3 Richtingen voor aanbevelingen

a Algemeen

Gevolgen

De commissie beschouwt de decentralisatie in eerste instantie vanuit zijn gevolgen voor de rijksdienst. Daarbij wordt vooral gekeken naar de mogelijkheden die decentralisatie van rijkstaken biedt om de druk op de rijksdienst te verkleinen, waardoor een zekere ontlasting van de politieke en ambtelijke top bereikt kan worden. Deze ontlasting is noodzakelijk, wil er ruimte vrijkomen voor een intensievere bemoeienis met het integrerend element van het rijksbeleid, hetwelk de commissie wenst te versterken.

Uit de onderzoeken die de commissie op dit gebied heeft laten verrichten zijn slechts enige globale aanwijzingen omtrent de gevolgen van decentralisatie voor de rijksdienst te destilleren. Zo zal er waarschijnlijk van ontlasting van de politieke en ambtelijke top in eerste instantie nauwelijks sprake zijn door de intensievere en andersoortige aandacht die het decentralisatieproces vergt. Toch beoordeelt de commissie dit niet negatief. Enerzijds vindt er een verschuiving bij de politieke en ambtelijke top plaats van detailbemoeienissen op een groot aantal terreinen naar een meer generalistische benadering die beter kan inspelen op het te versterken samenhangende element in het rijksbeleid. Anderzijds biedt decentralisatie op termijn mogelijkheden tot een zekere afslanking van de departementale organisaties waardoor de managementtaak van de politieke en ambtelijke top wordt verlicht.

De gevolgen van decentralisatie voor de interdepartementale coördinatie, de wetgeving, planning en financiering, en de departementale (personeels)organisatie blijken nog moeilijker te voorspellen. De commissie is wel van mening dat positieve gevolgen alleen bereikt en nadelige gevolgen alleen beperkt kunnen worden, indien er een samenhangend decentralisatiebeleid gevoerd wordt. Zo zal de interdepartementale coördinatie op rijksniveau alleen verlicht kunnen worden, indien de decentralisatie van beleidsterreinen

die meer departementen betreffen in onderlinge samenhang wordt uitgevoerd (ofschoon dit tijdelijk tot een verzwaring van de interdepartementale coördinatie zal leiden). De gevolgen voor wetgeving, planning en financiering kunnen positief beoordeeld worden, indien regelingen gebruikt worden die passen in een samenhangend beleid met betrekking tot deze instrumenten, zoals in hoofdstuk 6 wordt bepleit. Omgekeerd is dit samenhangend beleid een onmisbare voorwaarde voor de bij decentralisatie noodzakelijke horizontale beleidscoördinatie tussen de departementen en verticale beleidscoördinatie tussen de bestuurslagen.

De gevolgen van decentralisatie voor de (personeels)organisatie zullen pas op de langere termijn positief beoordeeld kunnen worden, doordat er departementen kunnen gaan ontstaan met een eenvoudiger structuur die primair gericht zijn op beleidvoering op hoofdlijnen en die ontlast zijn van detailbemoeienissen op een veelheid van terreinen. Dit mag een ideaal beeld zijn dat als streefmodel kan dienen, op de weg naar realisatie dient wel met vele personele en organisatorische problemen rekening te worden gehouden. Om dit aanpassingsproces zo soepel mogelijk te laten verlopen zal het reorganiserend vermogen van de rijksdienst vergroot moeten worden. Ook hierop komt de commissie in hoofdstuk 6 nog uitgebreid terug.

Mogelijkheden

Ofschoon de gevolgen van decentralisatie voor de rijksdienst niet direct als probleemloos beschouwd kunnen worden, meent de commissie dat een verdergaande decentralisatie van rijkstaken wenselijk is en per saldo de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst zal kunnen verbeteren. Hiervoor is wel noodzakelijk dat de door de commissie bepleite grotere samenhang in het rijksbeleid door decentralisatie van rijkstaken niet wordt belemmerd en dat er sprake is van echte decentralisatie, in de zin dat er daadwerkelijk beleidsruimte – en dus macht – wordt overgeheveld. Om deze zaken, die deels met elkaar op gespannen voet staan, te kunnen realiseren zullen er een aantal voorwaarden moeten worden vervuld.

Allereerst pleit het accent op samenhang voor een zo groot mogelijke territoriale decentralisatie van rijkstaken naar provincies en gemeenten. Enerzijds omdat op deze bestuurslagen mogelijkheden voor integratie en samenhang aanwezig zijn die veelal groter zijn dan op rijksniveau en anderzijds omdat voor de beleidsafstemming tussen rijk en lagere overheden veelal gebruik kan worden gemaakt van bestaande en eventueel nog te verbeteren (wettelijke) regelingen. De commissie is er dan ook voorstander van dat bij decentralisatie van rijkstaken allereerst wordt gekeken of deze taken zich lenen voor uitvoering door de provincies of gemeenten. Hierbij waren onder meer de huidige territoriaal gedeconcentreerde rijksdiensten te betrekken. Pas indien territoriale decentralisatie niet mogelijk blijkt te zijn, moeten andere vormen van decentralisatie in beschouwing worden genomen. Veel van de hierna te bespreken voorwaarden zijn daarom met name van toepassing op een verdergaande decentralisatie naar provincies en gemeenten.

Centrale beheersing

Om de mogelijkheden voor een samenhangend rijksbeleid te waarborgen ook op de gebieden waarop taken zijn gedecentraliseerd, is er behoefte aan centrale beheersingsmechanismen. In dit verband kan allereerst genoemd worden de noodzaak van een globaal beleidskader op centraal niveau. Dit beleidskader kan o.a. dienen als randvoorwaarde en/of toetsingskader voor plannen van lagere overheden, als richtsnoer bij de bepaling van de financieringsstromen en als uitgangspunt bij de beleidsafstemming met andere terreinen in de rijksdienst.

Een goede structurering van de informatiestroom is een tweede element van een centrale beheersing. Dit geldt voor de informatiestroom in beide richtingen. Enerzijds hebben lagere overheden behoefte aan goede (en tijdige!) informatie van het rijk om hun taken naar behoren te kunnen verrichten en anderzijds heeft het rijk behoefte aan hoogwaardige informatie van lagere overheden en inspecties omdat bestaande informatiebronnen van het rijk bij verdergaande decentralisatie verdwijnen.

Om de financieringsstromen ook in een gedecentraliseerde situatie te kunnen beheersen is er behoefte aan geschikte versleutelingsnormen. De commissie is daarbij voorstander van een zo groot mogelijke aansluiting bij bestaande algemene financieringsconstructies boven het ontwikkelen van allerlei specifieke regelingen (zie ook paragraaf 6.4.).

Tenslotte moet ook nog de noodzaak tot aanpassing van de departementale organisatie genoemd worden. Samenhangende beleidsvoering vereist een generale en creatieve instelling van personen en een minder hiërarchische organisatiestructuur van de departementen.

Overige voorwaarden

Als voorwaarde voor reële decentralisatie van beleidsruimte dient er naar gestreefd te worden om, onder handhaving van de hiervoor besproken centrale beheersingsmechanismen, niet alleen de beleidsuitvoering te decentraliseren maar ook zoveel mogelijk de beleidsvorming. In de praktijk blijken beide zaken zodanig verweven dat een loskoppeling hiervan tot onnodige coördinatieproblemen leidt en de mogelijkheden voor een samenhangend beleid op het lokale niveau verkleint. De bemoeienis van de rijks-overheid met het gedecentraliseerde beleid zou zich zoveel mogelijk moeten beperken tot controle achteraf op basis van een verantwoordingsplicht van de lagere overheden. Indien er daarnaast bepaalde aanwijzingsbevoegdheden noodzakelijk zijn, dient hierop beroep bij de Kroon mogelijk te zijn.

De decentrale beleidsruimte én de ontlasting van de politieke en ambtelijke top is gebaat bij een zekere inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. In zijn algemeenheid zou deze zoveel mogelijk beperkt moeten worden tot nationale belangen, voorwaarden-scheppend beleid en optreden bij ernstige verwaarlozing. Dit zijn echter alle zaken die zich lenen voor een ruime interpretatie. Daarom is de commissie er voorstander van dat

decentralisatiemaatregelen zoveel mogelijk wettelijk geregeld worden, opdat de verschillende verantwoordelijkheden zo goed mogelijk afgebakend kunnen worden. Toch zal ook dit nooit een volledig afdoende regeling kunnen opleveren; in laatste instantie bepaalt het politieke krachten spel de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom zal het parlement op deze terreinen een zekere terughoudendheid moeten opbrengen. Een voordeel van territoriale decentralisatie is, dat op het provinciale en gemeentelijke niveau ook sprake is van een duidelijke politieke controle, waardoor de teruggang van het parlement in dit soort zaken goed te verdedigen is.

c Functionele decentralisatie

Er zullen een groot aantal rijksstaken overblijven die zich voor een zekere mate van loskoppeling van de rijksdienst lenen, maar waarvoor territoriale decentralisatie niet geëigend is. Hierbij kan dan gedacht worden aan vormen van functionele decentralisatie; bijvoorbeeld door onderbrenging van taken met een min of meer specifieke doel- en/of belangengroep bij zelfstandige bestuursorganen en door afstoting van min of meer routinematige taken aan ondernemingsachtige structuren. Dit zijn slechts voorbeelden. De commissie denkt dat op dit terrein nog vele mogelijkheden aanwezig zijn. De mogelijkheden voor een echte ontlasting van de rijksdienst zijn hier ook groter. Zo kan met een afsplitsing van allerlei 'uitkeringsfabrieken' een aanzienlijke ontlasting van de beheerstaak van de politieke en ambtelijke top van het desbetreffende departement worden bereikt.

Uit de onderzoeken die de commissie op dit terrein heeft laten verrichten blijkt dat een veelheid van vormen en constructies mogelijk is. De commissie acht het gewenst dat in deze variëteit enige ordening wordt aangebracht en dat niet voor elke te decentraliseren taak weer een nieuwe structuur wordt ontworpen.

Het zou in dit verband aanbeveling verdienen om een zelfstandig bestuursorgaan nieuwe stijl te ontwikkelen en een aantal experimenten daarmee aan te gaan. Hierbij zou gebruik moeten worden gemaakt van ervaringen in het functioneren van bestaande zelfstandige bestuursorganen en van buitenlandse ervaringen op dit terrein. Deze zelfstandige bestuursorganen nieuwe stijl zouden een wettelijke basis moeten krijgen met als kenmerken o.a. een duidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het orgaan; het voorzien in duidelijke randvoorwaarden en functioneringscondities; een regeling van de bestuurs-samenstelling en van de politieke controle en het garanderen van de openbaarheid van de besluitvorming.

Ook bij de meer ondernemingsachtige structuren kan gedacht worden aan het bevorderen van een grotere uniformiteit. Zo zou bekeken moeten worden of bepaalde in dit kader 'gedecentraliseerde' taken zich niet voor een grotere mate van loskoppeling van de rijksdienst lenen dan thans het geval is, waardoor een grotere ontlasting van de politieke en ambtelijke top bereikt kan worden.

d Inventarisatie van mogelijkheden

Alvorens tot decentralisatie van rijkstaken, in welke vorm dan ook, te kunnen overgaan dient er inzicht te zijn in welke taken zich hier al dan niet voor lenen. Hierbij kunnen een groot aantal mogelijke criteria worden gebruikt. In de voor de commissie uitgevoerde onderzoeken worden in dit verband onder andere genoemd: de behoefte aan uniformiteit, de reikwijdte van de effecten, de vereiste actiesnelheid, de waarborgen voor minderheidsbelangen, de politieke gevoeligheid en de mogelijkheid tot produktmeting en -beheersing. Deze en andere criteria kunnen worden gebruikt voor een systematische inventarisering van de rijkstaken welke zich voor enige vorm van decentralisatie lenen. De commissie meent dat niet al te lang moet worden stilgestaan bij een verdere verfijning van dit criteriastelsel, maar dat zo snel mogelijk met een daadwerkelijke inventarisatie moet worden begonnen. De eerst verantwoordelijke bewindsman voor de opstelling en uitvoering van zo'n decentralisatieplan dient de minister van Binnenlandse Zaken te zijn als coördinerend bewindspersoon voor bestuurlijke zaken (zie ook par. 5.3). Men kan overwegen om deze minister te laten bijstaan door een regeringscommissaris voor met name de functionele decentralisatie naar meer ondernemingsachtige structuren (staatsbedrijven, overheids-NV's en dergelijke), gezien het specifieke karakter van de hieraan verbonden problematiek.

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 wordt aangetoond hoe zwak de integratie binnen de rijksdienst is. De organen die daarvoor bestaan hebben afzonderlijk en in hun onderlinge relaties moeite zich sterk te maken tegen differentiërende krachten. In dit netwerk van organen staat de ministerraad centraal. Daarom wordt dit hoofdstuk begonnen met een bespreking van voorstellen tot versterking van de positie van de ministerraad, waarbij aan die van de minister-president afzonderlijk aandacht wordt besteed.

Vervolgens komt de interdepartementale coördinatie aan de orde. Als onderdelen van dat stelsel worden achtereenvolgens de onderraden, verschillende vormen van coördinerende bewindslieden, ministeriële commissies en ambtelijke interdepartementale commissies besproken.

Als derde component van de organen die de top van de rijksdienst omvatten wordt aandacht geschonken aan de toppen van de veertien departementen. Deze laatste worden vooral als koppeling tussen de wereld van de integratie en die van de differentiatie behandeld.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uiteenzetting over de departementale herindeling. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat herindeling het sluitstuk vormt van de voorstellen ter versterking van het integrerend vermogen van de rijksdienst. In de gevallen dat daartoe voorgestelde maatregelen niet toereikend blijken, is het nodig te bezien of herverdeling van taken over departementen een oplossing biedt.

Uitgaande van de drie toetsstenen samenhang, afweging en flexibiliteit wordt bij de voorstellen over de ministerraad vooral gelet op versterking van de afweging; bij die over het interdepartementale overleg op vergroting van samenhang; en bij de voorstellen over de departementale organisatie vooral op vergroting van de flexibiliteit.

5.2 Organisatie van het kabinet

5.2.1 *Situatieschets*

Het in de eerste twee rapporten geschilderde beeld van de centrale overheid wordt door de achtergrondstudies en de interviews bevestigd en versterkt. De centrale overheid wordt geconfronteerd met:

- enerzijds een toenemende verscheidenheid van maatschappelijke wensen. Teneinde tegemoet te komen aan deze ontwikkeling, heeft de overheid zich tot op heden gekenmerkt door een toenemende differentiatie: steeds meer departementen, departementale afdelingen en bewindspersonen die bepaalde deelaspecten behandelen;
- anderzijds een toenemende vervlechting van vraagstukken. Teneinde tegemoet te komen aan deze ontwikkeling is een groot aantal maatregelen genomen ter vergroting van de samenhang in de behandeling van vraagstukken. Dit integratiestreven is onder meer tot uiting gekomen in pogingen tot verbetering van de procedures aangaande de ministerraad,

de uitbreiding van het aantal onderraden en de formalisering van hun werking, de aanstelling van steeds meer coördinerende ministers en staatssecretarissen en een zekere profilering van de rol van de minister-president.

De spanning tussen de maatschappelijke differentiatie en de toenemende behoefte aan integratie levert problemen op voor hoofdstructuur van de rijkdienst. Differentiatieproblemen presenteren zich anders dan integratieproblemen. Achter de behoefte aan differentiatie staan in een pluriforme samenleving vaak politiek actieve groeperingen. Dit geldt veel minder voor het integratiestreven. Een samenhangende behandeling van vraagstukken is nodig ter vergroting van de doeltreffendheid en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het overheidsoptreden. Zij is ook nodig om tot een meer probleemgerichte kanalisering van eisen en vraagstukken te kunnen komen. De coördinatie- en integratiebehoefte wordt echter politiek en ambtelijk zwak ondersteund en soms tegengewerkt.

De oplossing van het integratievraagstuk op interdepartementaal niveau wordt bovendien bemoeilijkt door de grote mate van zelfstandigheid die de departementen in feite hebben. Deze feitelijke zelfstandigheid is onder meer een gevolg van de individuele verantwoordelijkheid van de ministers voor hun eigen departementen. De ministerraad slaagt er onvoldoende in zijn integrerende functie te vervullen tegen de ook elders in dit rapport genoemde krachten die de departementale zelfstandigheid ondersteunen. Deze zelfstandigheid leidt tot het ontstaan van eigen beleidsdoelstellingen en het ontwikkelen van werkwijzen die interdepartementale samenwerking kunnen belemmeren. Als men zijn eigen optie heeft, vermindert ook de behoefte om tot interdepartementale samenwerking te komen. De duur van interdepartementale besluitvorming is vaak overmatig lang en te veel beslissingen worden doorgeschoven naar het ministerraadsniveau. Evaluatie van het gevoerde beleid, waarbij gebreken in de geïntegreerde behandeling van vraagstukken kunnen worden aangetoond, vindt nog te weinig plaats.

Toeneming van het aantal kabinetsleden heeft niet alleen plaatsgevonden door de toegenomen omvang en verscheidenheid van rijkstaken. Ook de toegenomen intensiteit waarmee (leden van) het parlement, politieke partijen en andere groepen uit de samenleving zich allengs tot de bewindspersonen zijn gaan richten, heeft bijgedragen tot de geleidelijke uitbreiding van het aantal kabinetsleden. De uitbreiding heeft vooral plaatsgevonden door vermeerdering van het aantal staatssecretarissen teneinde het aantal leden van de ministerraad beperkt te houden.

5.2.2 *Knelpunten*

De in het voorgaande genoemde maatregelen zijn niet toereikend gebleken de toenemende druk op ministers en ministerraad weg te nemen. Sommige remedies (meer interdepartementale coördinatie, meer bewindspersonen) hebben zelfs bij het bestaande organisatiepatroon hun eigen knelpunten opgeroepen.

Zoals in paragraaf 5.3 nader zal blijken is er een ingewikkeld coördinatienet van onderraden en andere interdepartementale organen ontstaan. Daarbinnen leiden de mogelijkheden van bewindspersonen en hun ambtenaren beslissingen uit te stellen of te blokkeren tot moeizame afwegingen van belangen, gebrekkige compromissen en soms een langdurige impasse. In deze structuur zetten allerlei tegenstellingen zich vast. Op ministersniveau kunnen dat politiek-ideologische tegenstellingen zijn die zich verhardten door de houding van partijen en kamerfracties op de achtergrond. Meer departementaal gebonden beleidsvisies houden ook de ambtenaren verdeeld. Ook tal van belangentegenstellingen van minder ideële aard spelen op vele niveaus mee. Niet goed gestructureerde interdepartementale coördinatie heeft al snel intradepartementale repercussies, waardoor oplossingen worden bemoeilijkt.

De mogelijkheden van de ministerraad om stagnaties in de coördinatie van andere coördinatie-organen (tijdig) te doorbreken zijn te beperkt. De raad mist daarvoor een toereikend beleidskader. In de ministerraad is weinig tijd ingeruimd voor het ontwikkelen van grote lijnen en voor het ontwerpen van een lange-termijnbeleid. Men wordt in beslag genomen door de dagelijkse zorgen. Dit betekent dat veelal ad hoc besloten moet worden, hetgeen zowel de consistentie als de effectiviteit van de beslissingen bedreigt. Omdat het regeringsprogramma weinig uitgewerkt is, vormt het meestal geen duidelijke leidraad voor beslissingen. Bovendien is de bewaking van de uitvoering van het regeringsprogramma onvoldoende.

5.2.3 Richtingen voor aanbevelingen

a Omvang van het kabinet

Het aantal bewindspersonen is geleidelijk gegroeid in een streven de toegenomen werkbelasting van het kabinet op te vangen. Deze groei heeft tenslotte onvoldoende soelaas geboden, omdat zij tevens een toenemende inspanning bij de integratie van het beleid vereist. Vermindering van het aantal kabinetsleden wordt daarom een voor de hand liggend verlangen, ondanks de constatering dat in het bijzonder ministers aan een aantal wezenlijke taken niet toekomen. Dit is aanleiding voor de commissie argumenten voor en tegen vermindering van het aantal bewindspersonen nog eens te bezien.

Minder ministers

Vermindering van het aantal ministers heeft de volgende voordelen:

- snellere communicatie en coördinatie;
- grotere besluitvaardigheid;
- versterking van het teamverband in de ministerraad;
- meer aandacht op hoofdlijnen.

Vermindering van het aantal heeft uiteraard ook nadelen als:

- nog zwaardere belasting van de ministerraadsleden;

- 138 |
- minder aandacht voor niet-kabinetstaken (beheer departement, contact met achterban, enz.);
 - geringer potentieel aan creativiteit;
 - minder politieke greep op het ambtelijk apparaat.

Een tweetal nadelen dat aparte vermelding verdient, is:

- voor bepaalde beleidsgebieden verdwijnt de 'eigen' minister als symbool van exclusieve politieke aandacht;
- de regeringspartijen krijgen minder kabinetsfuncties ter beschikking.

Deze laatste twee nadelen lijken minder zwaarwegend. Zij kunnen echter een zeer reële politieke betekenis hebben. Effectiviteit van het bestuur is volgens de commissie een politieke eis van hoger orde dan het verlangen naar exclusieve aandacht of kabinetsposten. De overige nadelen kunnen worden opgevangen door een deel van de werkbelasting van ministers aan staatssecretarissen toe te vertrouwen. Alles overziende is de commissie in beginsel voor een vermindering van het aantal ministers.

Voorwaarden

Een voorwaarde is dat zich in de ministersportefeuilles voldoende zaken bevinden die aan staatssecretarissen kunnen worden overgedragen. Een kritische doorlichting van deze portefeuilles laat veel ministeriële beleidstaken zien van minder politiek belang dan die van een aantal van de huidige staatssecretarissen. De maatstaven volgens welke beleidsgebieden door ministers dan wel door staatssecretarissen worden behandeld, zijn min of meer toevallig. Een duidelijker criterium zou zijn dat de minister in ieder geval in zijn portefeuille die taken heeft welke zeer regelmatig in het kabinet ter sprake moeten komen. Ondanks de vaagheid en subjectiviteit die op dit punt heersen, lijkt nog veel ruimte aanwezig voor het afstoten van onderwerpen uit ministersportefeuilles.

Een tweede voorwaarde heeft betrekking op de gemiddelde grootte van de departementen als gevolg van vermindering van het aantal ministers. Minder departementen leidt tot vergroting van hun takenpakket. Een toeneming van de gemiddelde omvang van de departementen met 50% treedt in als de ministerraad tot 9 à 10 wordt teruggebracht. Deze omvang zou dan zo groot worden als nu reeds bij enkele bestaande departementen het geval is. Daarvan kan niet worden gezegd dat zij minder presteren of minder beheersbaar zijn dan de andere. De beheerstaak wordt uiteraard verzwaaard bij vermindering van het aantal ministers. Dit lijkt evenwel niet onoverkomelijk te zijn. De wijze waarop de beleidstaak kan worden vervuld hangt in hoge mate af van de politieke aandacht die deze vraagt. Het verdient zeker geen aanbeveling politiek zware portefeuilles samen te voegen.

Ondanks deze belangrijke elementen in de afweging is de commissie er niet van overtuigd dat verkleining van het aantal zetels in de ministerraad tot de onmogelijkheden behoort. Dit

temeer niet, omdat de verzwaring van de beleidstaak op zich los kan staan van de omvang van het departement dat beheerd moet worden.

De minister zonder portefeuille

De commissie geeft in overweging geen ministers zonder portefeuille te benoemen. In het algemeen zijn hun takenpakketten te klein en is de politieke inhoud daarvan te beperkt om hun voortdurende aanwezigheid in de ministerraad te rechtvaardigen. Bovendien kunnen tegenstellingen tussen deze ministers en de minister, hoofd van het departement, grote problemen oproepen.

De huidige ministersposten voor Ontwikkelingssamenwerking en Wetenschapsbeleid komen voor opheffing in aanmerking. De desbetreffende taken kunnen zonder bezwaar door staatssecretarissen worden behartigd, binnen het raam van de bestaande departementen. De commissie heeft oog voor de symbolische waarde van een minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Omdat zij voornemens is een staatssecretaris nieuwe stijl – de onderminister – voor te stellen die in het buitenland ministersstatus zal hebben (zie paragraaf 5.4), bepleit zij toch afschaffing van deze ministerspost.

De staatssecretaris

De positie van de staatssecretaris en haar of zijn relatie tot ministers en ministerraad vragen opnieuw aandacht als de omvang van de ministerraad verkleind zou worden. Het is onvermijdelijk dat afstoting van taken uit de ministeriële werkpakketten leidt tot meer werk voor staatssecretarissen. Dit zou enige uitbreiding van het aantal staatssecretarissen kunnen meebrengen. De huidige staatssecretarisportefeuilles zijn evenwel niet altijd als volwaardig te beschouwen gemeten naar omvang of politieke inhoud. De commissie meent dat dit zeker geldt voor de ministeries waar meer dan één staatssecretaris aanwezig is. Inkringing van de ministerraad zal wel kunnen leiden tot de behoefte aan meer dan één staatssecretaris op bepaalde departementen, die dan echter ieder een volwaardige taak toegemeten moeten krijgen.

Lange-termijnperspectief

Een verkleining van de ministerraad die verder gaat dan de afschaffing van de posten van de ministers zonder portefeuille zal een geleidelijk proces moeten zijn. Zij vereist immers concrete beslissingen tot combinatie of opheffing van departementen, al dan niet gepaard gaande met een ingrijpende herverdeling van taken. Zulke beslissingen zullen moeten berusten op grondig onderzoek naar ernstige knelpunten in de taakverdeling tussen ministers en daarmee van de departementale indeling. De daarmee gemoeide tijd maakt het mogelijk de nodige voorzorgen te nemen tegen nadelige gevolgen van inkrimping van de ministerraad. Daartoe behoren zaken als verzwakking van de politieke beheersing van het ambtelijk apparaat, vergroting van de werklast van de departementale politieke en ambtelijke top en langdurige aanpassingsprocessen.

140 | In paragraaf 5.5 komt de commissie tot een voorstel over de te volgen procedure tot departementale herindeling.

b Hiërarchie in de ministerraad

De Nederlandse politieke cultuur heeft altijd de gelijkwaardigheid van de ministers beklemtoond, de premier daarbij begrepen. De commissie is ook van mening dat er geen eerste- en tweederangs ministersposten mogen ontstaan waarbij bepaalde ministers inhoudelijke bevoegdheden krijgen op de beleidsterreinen van anderen. Zodanige verschillen kunnen leiden tot onderbelichting van problemen en tot schade aan de teamgeest, en staan op gespannen voet met ons staatsrecht. De portefeuillevverdeling tussen coalitiegenoten zou aanzienlijk gecompliceerder worden.

Deze stellingname heeft belangrijke gevolgen. De commissie wijst hiermee namelijk het ontstaan van een kernkabinet af. De minister-president en coördinerende ministers krijgen wel een speciale verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van een samenhangend beleid.

Integrerende functies

Zolang de omvang van de ministerraad weinig of niet vermindert en er geen hiërarchie bij ministers mag ontstaan, zal er een grote behoefte bestaan aan integratie. De hierbij optredende werklust maakt het nodig integrerende functies te creëren. De uitsluiting van beleidsinhoudelijke gezagsverhoudingen tussen ministers heeft tot nu toe geleid tot toekenning van procedurele bevoegdheden aan een groot aantal coördinerende bewindspersonen. Om de daarmee verbonden bezwaren het hoofd te bieden moet in dat coördinatie-net ordening worden aangebracht door het beleidsgebied van de rijksoverheid te verdelen in vijf hoofdgebieden. In elk van deze vijf gebieden wordt één onderraad ingesteld en is één zogenaamde integrerende minister aanwezig, dat is een coördinerend minister voor een onderraad-nieuwe-stijl. Om de algemene coördinatie beter te doen slagen denkt de commissie aan een geregeld overleg van de minister-president met de integrerende ministers. De relaties van deze ministers met de andere al dan niet coördinerende bewindspersonen worden in paragraaf 5.3 besproken.

c De minister-president

Bij het streven de integratie van het beleid te versterken neemt de minister-president uiteraard een sleutelpositie in. De premier heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor het algemene regeringsbeleid en dient daarom deelbeleid te integreren. Belangrijke elementen van zijn taak liggen rond de besluitvorming van de ministerraad, zoals de vaststelling van de agenda, de onderlinge afstemming van opvattingen van individuele ministers en de oplossing van voorkomende geschillen binnen het kabinet. Zijn mogelijkheden tot versterking van de integratie dienen vergroot te worden zonder dat dit leidt tot een onevenredig zware werkbelasting of te sterke profilering van bevoegdheden. Versterking van zijn integrerende functie zal vorm krijgen in:

- een leidende rol in de procedure voor de opstelling van het beleidskader en het actieprogramma (hierna te behandelen);
- een daadwerkelijk leidinggeven aan de vijf onderraden;
- een geregeld overleg met de vijf integrerende ministers.

De werkbelasting van de minister-president wordt beperkt doordat er niet meer dan vijf onderraden zullen zijn, waarbij de integrerende ministers verantwoordelijk worden voor het overleg met bewindspersonen die op hun gebied een coördinerende taak vervullen. Hij zal ervoor moeten zorgen dat de integratie van elk van de vijf hoofdgebieden niet zal leiden tot verzelfstandiging van het beleid per gebied. Afstemming tussen de vijf hoofdgebieden blijft nodig om tot een goede prioriteitstelling te kunnen komen.

d. De vice-minister-president

Sinds het tweede kabinet-Beel zijn er steeds een of twee vice-ministers-presidenten opgetreden. De vice-minister-president is vooral mede-hoeder van de coalitie. Hij of zij voert de geestverwante bewindspersonen aan. De contacten met de Kamerfracties zullen in belangrijke mate door hem worden onderhouden. Bij de oplossing van de politieke problemen met coalitiepartners speelt de vice-minister-president een belangrijke rol. De vraag rijst of deze bijzondere politieke functie een vaste plaats in de integratiestructuur moet krijgen. De commissie staat daar afwijzend tegenover. Een vice-minister-president zal door zijn of haar politieke gewicht veelal een belangrijk ministersambt bekleden en misschien ook integrerend minister zijn. In die functie heeft hij/zij een plaats in het hiervoor beschreven geregeld overleg. Daarnaast functioneert de vice-minister-president altijd als de vaste vervanger van de premier. Het komt de commissie voor dat de vice-minister-president het voorzitterschap van de vijf onderraden in zo'n geval moet overlaten aan de desbetreffende integrerende ministers. Indien de vice-minister-president zelf geen integrerende minister is, acht de commissie het wel juist dat hij het geregeld overleg bijwoont, opdat hij zijn vervangende functie als voorzitter van dit beraad ook naar behoren kan vervullen.

e. De minister van Financiën

De positie van de minister van Financiën is een zeer bijzondere, omdat hij in belangrijke mate de beleidsruimte van de onderscheiden vakministers bepaalt. Het ministerie van Financiën heeft daartoe op alle andere ministeries zijn 'luisterposten'. De commissie is van oordeel dat die algemene rol het moeilijk maakt de minister van Financiën tot één van de integrerende ministerposten te bestemmen. Dan kan immers een conflict ontstaan tussen de brede algemene functie die hij in het kabinet moet vervullen en een specifieke functie op één van de hoofdbeleidsgebieden. Wel moet uit het voorgaande de conclusie worden getrokken dat de minister van Financiën, ook indien hij geen vice-premier is, veelvuldig als deelnemer aan het beraad van de minister-president, de vice-minister-president en de vijf integrerende ministers aanwezig zal moeten zijn.

Geconstateerd is dat de ministerraad een kader ontbeert ten behoeve van de beleidsontwikkeling en de toetsing van beslissingen. De commissie is van mening dat zo'n kader opgebouwd kan worden door uitwerking en aanvulling van het regeerakkoord en het regeringsprogramma. Daarmee komt een algemeen beleidsplan tot stand dat in paragraaf 6.3 nader wordt toegelicht en waarvan een geregeld bijgesteld regeringsprogramma in de vorm van een actieprogramma deel uitmaakt.

Actieprogramma

Een belangrijk instrument waarover de ministerraad dient te beschikken is inzicht in zijn totale agenda. Dit betekent niet dat iedere minister behoeft te weten waar ieder ander zich mee bezighoudt; wel dat men inzicht heeft in:

- het totale pakket in grote lijnen, regelmatig bijgesteld naar aanleiding van optredende wijzigingen (zowel extern als intern);
- omvang en aard van speciale programma-onderdelen, bijvoorbeeld voortvloeiend uit het regeringsprogramma;
- te verwachten problemen vanuit mogelijke politieke verschillen over onderwerpen binnen het pakket;
- te verwachten procedurele en/of organisatorische problemen die samenhangen met delen of aspecten van het pakket van werkzaamheden.

Onderwerpen

De commissie stelt voor dat een kabinet binnen ongeveer drie maanden na zijn optreden zorgt voor een overzicht van zijn te verwachten activiteiten dat tenminste uit de volgende onderdelen bestaat:

- onderwerpen die in het regeerakkoord zijn opgenomen en die in de tussenliggende tijd tot beleidsvoornemens zijn geconcretiseerd;
- een lijst met onderwerpen die ministers op de hun toegevalen ministeries aangetroffen (de liggende agenda). Daarbij gaat het niet om een uitputtend overzicht, maar om die onderwerpen waarvan hetzij bijsturing op grond van een andere politieke voorkeur te verwachten valt, hetzij kwesties die om andere redenen waarschijnlijk onderwerp van kabinetsberaad zullen gaan uitmaken;
- een lijst met onderwerpen (eveneens in de tussenliggende periode eningszins in beleidsvoornemens concreet gemaakt) die individuele bewindspersonen in de kabinetsperiode tot een goed einde wensen te brengen.

Al deze onderwerpen dienen zoveel mogelijk voorzien te zijn van een indicatie:

- welke andere ministers erbij betrokken dienen te worden;
- een ruwe tijdsplanning;
- organisatorische en personele voorzieningen welke nodig zijn (zowel aanwezige als extra) om het beleidsvoornemen binnen de kabinetsperiode behandeld te krijgen;

- budgettaire consequenties;
- mogelijkheden om binnen de (bestaande) begroting voor nieuwe verplichtingen compensaties te vinden.

Beslissingen

Het hiervoor genoemde overzicht van activiteiten zal onderwerp van kabinetsberaad moeten zijn en moeten uitmonden in een actieprogramma. Daarbij moet een taxatie plaatsvinden van de mogelijkheid dit totale programma wat betreft tijd, mankracht, financiën en politieke omstandigheden te verwezenlijken. Ook moeten de onderwerpen worden ingedeeld in drie categorieën:

1 Onderwerpen met politieke topprioriteit gezien vanuit het totale kabinetsbeleid. Bij deze onderwerpen is sturing van bovenaf nodig. Indien het om zaken gaat die verscheidene ministeries betreffen, zullen goede procedures over de voorbereiding moeten worden afgesproken (bijvoorbeeld toewijzing aan een bepaald soort overleg, eventueel delegatie van de ministerraad aan bepaalde bewindspersonen, tijdsplanning). Het toezicht op de voortgang – inclusief de signalering en het in een zo vroeg mogelijk stadium doorhakken van politieke knopen – ligt voor deze groep onderwerpen bij de minister-president.

2 Onderwerpen die wel gezamenlijk politieke sturing behoeven, maar waarvan vermoed kan worden dat zij zich meer lenen voor coördinatie en begeleiding op het niveau van een onderraad. Voor de voortgang daarvan kan de integrerende minister de verantwoordelijkheid krijgen. Van deze onderwerpen mag worden aangenomen dat zij in de onderraad tot een inhoudelijke afronding komen.

3 Onderwerpen die in hoofdzaak dan wel geheel onder één minister ressorteren. Deze onderwerpen zullen niet in eerste instantie onderwerp zijn van vroegtijdige politieke coördinatie. Aangenomen mag worden dat zij de normale procedure volgen van de ambtelijke voorbereiding. Slechts indien er onoverkomelijke interdepartementale geschillen rijzen, zullen deze onderwerpen vroegtijdiger dan in het eindstadium op de agenda's van ministerraad of een der onderraden terecht komen.

Voorwaarden

Om dit overzicht als actieprogramma van het kabinet te laten dienen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- strakke bewaking van de indeling in categorieën. Alleen met toestemming van de minister-president kunnen zij tussentijds van categorie veranderen (de categorieën 1 en 2 moeten beperkt van omvang blijven);
- zorg voor een zekere tijdsvolgorde;
- overleg met het presidium van de Tweede Kamer over een planning van de aanvang van de parlementaire behandeling;

- strakke bewaking van de voortgang;
- de bereidheid van het kabinet om, ondanks te verwachten wijzigingen die bijstelling nodig zullen maken, toch de hoofdlijnen van het programma vast te houden.

Gedurende de kabinetsperiode zal op gezette tijden de voortgang en de bijstelling van het actieprogramma ter discussie moeten staan, waaraan speciale zittingen van de ministerraad moeten worden gewijd. Door de voorgestelde opname van het actieprogramma in de algemene begrotingstoelichting (zie paragraaf 6.3) kan ook het parlement zich jaarlijks hierover uitspreken.

Vorbereiding

De voorbereiding van de besluitvorming over het actieprogramma vereist speciale zorg. Op de langere termijn dienen daarvoor vaste voorzieningen en instrumenten te worden geschapen. Zeker de eerste maal dat zoiets van de grond moet komen zou het aanbeveling verdienen daarvoor een eenmalige (experimentele) procedure in het leven te roepen.

g Procedure-afspraken

De commissie beveelt aan dat het kabinet bij zijn constituerende beraad (of zo snel als mogelijk is daarna) zich beraadt over een aantal procedurele afspraken. Zo kunnen in een vroegtijdig stadium van het optreden van kabinet delegaties door de volledige ministerraad worden gegeven aan bewindspersonen afzonderlijk of in groepjes. Afspraken kunnen worden gemaakt over de te volgen werkwijze.

Evaluatie

In deze afspraken kan dan worden vastgelegd op welk tijdstip en hoe de afspraken zullen worden geëvalueerd. Daarmee wordt een zekere mate van objectivering verkregen, die het mogelijk maakt bepaalde zaken indien nodig te herzien, uitgaande van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het gehele kabinet.

Bij het komen tot bepaalde afspraken kan tevens gebruik worden gemaakt van een evaluatie door het vorige kabinet van de werkwijze vergezeld van suggesties voor verbetering. In een min of meer lang durende demissionaire periode is voldoende gelegenheid tot een terugblik en een evaluatie ten behoeve van opvolgers.

Agendapunt 'buitenland'

Een van de onderwerpen die daarbij ter sprake zou kunnen komen is de vraag of en in hoeverre het vaste punt 'buitenland' op de agenda van de ministerraad moet worden gehandhaafd in de tot dusverre gebruikelijke vorm. De commissie geeft in overweging, dit te vervangen door agendapunten met een internationaal karakter die terdege interdepartementaal zijn voorbereid en tijdig aangemeld. Uiteraard moet er ruimte zijn voor bespreking van incidentele internationale onderwerpen, die door hun urgentie niet normaal kunnen

worden voorbereid. Dit zou echter zoveel mogelijk moeten worden beperkt.

Tien-dagentermijn

Dit laatste geldt evenzeer onderwerpen waarvoor niet de zogenaamde tien-dagentermijn kan worden aangehouden. Naar de informatie die de commissie daarover heeft bereikt wordt daar nogal eens van afgeweken. Voor zover daar departementale tactiek achter steekt dient een dergelijke gewoonte ten stelligste te worden afgekeurd. De minister-president zou daar consequent tegen moeten optreden. Weliswaar moet er uit politieke overwegingen ruimte zijn om van procedures af te wijken, maar de commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat onder die noemer gebruiken insluipen die – zeker op de lange termijn – het aanzien (extern en intern) van het kabinet ernstig kunnen aantasten. De kwaliteit van de gezamenlijke besluitvorming moet door dergelijke gebruiken wel lijden, onder andere doordat een gedegen ambtelijke advisering onmogelijk wordt.

h Ondersteuning

De ambtelijke ondersteuning van de ministerraad zal versterking behoeven als gevolg van de meer planmatige werkwijze van de raad en andere maatregelen die een grotere integratie van het regeringsbeleid beogen. Het kabinet van de minister-president krijgt vooral extra taken door de opstelling van het algemene beleidsplan en het daarvan deel uitmakende actieprogramma en de stringenter bewaking ervan. Ook het geregeld overleg van de minister-president en de integrerende ministers zal nieuwe ambtelijke voorbereidings- en uitvoeringswerkzaamheden meebrengen.

5.3 Interdepartementale coördinatie

5.3.1 Situatieschets

Departementen kennen in Nederland een grote mate van zelfstandigheid, onder meer als gevolg van de individuele verantwoordelijkheid van de ministers voor hun eigen departement. Hierdoor ontbreekt een ambtelijke topstructuur boven de departementen als sluitstuk van de hiërarchische opbouw van het ambtelijk apparaat. Voor de coördinatie tussen de departementen kan dus geen gebruik worden gemaakt van bestaande hiërarchische structuren, maar zijn afzonderlijke structuren en procedures nodig. Deze interdepartementale coördinatie is in de loop der jaren door de toenemende vervlechting van taken steeds belangrijker geworden. Op een nog altijd groeiend aantal terreinen moeten departementen samenwerken en hun beleid op elkaar afstemmen, wil men op het politieke niveau samenhangende beslissingen kunnen nemen. Dit heeft geleid tot een toenemende aandacht voor de interdepartementale coördinatie en het hiervoor ontwikkelen van allerlei nieuwe structuren. Zo zijn er thans zeven onderraden van de ministerraad die gevoed worden door dertien zogenaamde ambtelijke voorportalen, ongeveer 14 ministeriële commissies, 69 coördinerende bewindspersonen en bijna 200 interdepartementale coördinatiecommissies. Dit in de loop der jaren gegroeide coördinatiestelsel heeft een chaotisch karakter en kent weinig onderlinge samenhang. Coördinatie taken vliegen – mede

onder aandrang van het parlement – als warme broodjes de deur uit zonder dat bevoegdheden en procedures steeds behoorlijk worden geregeld. Daarbij komt dat het functioneren van interdepartementale coördinatiecommissies soms eerder het beeld van interdepartementale stammenoorlogen oproept dan dat van een constructief beleidsvormingsproces waarin gezamenlijk naar oplossingen voor maatschappelijke problemen wordt gezocht.

5.3.2 *Knelpunten*

Vrij algemeen wordt het slechte functioneren van de interdepartementale coördinatie als het grote knelpunt in de rijksdienst gezien. Een paar van de belangrijkste aspecten hiervan worden hierna aangegeven.

Coördinerende bewindspersonen

Enigszins chargerend gezegd wil elke pressiegroep een 'eigen' bewindspersoon hebben. Hiervoor zijn twee oorzaken belangrijk. In de eerste plaats de duidelijke behoefte van groepen of belangen om in het woud van departementen, instellingen, directoraten-generaal, directies enz. een persoonlijk aanspreekbaar herkenningspunt, entree of kanaal te hebben waar althans enig begrip voor hun problemen mag worden verondersteld. In de tweede plaats – en vermoedelijk is dat belangrijker – blijkt in de praktijk dat het belang dat erin slaagt een eigen coördinerende bewindspersoon te krijgen er in de huidige situatie op den duur beter afkomt. Dan komen er enige bevoegdheden, er komt althans een begin van een beleid en er worden ook budgettaire middelen voor uitgetrokken. Dat hier echter sprake is van afnemende meeropbrengsten zal duidelijk zijn. Ook wordt aan een coördinatietak een zekere status ontleend, zodat bewindspersonen en hun ambtelijke omgeving geneigd zijn naar coördinatiesituaties uit te zien.

Is het aantal departementen op zich al een garantie voor zware coördinatieproblemen, de toename van het aantal coördinerende bewindspersonen verzwaart deze problematiek nog eens in hoge mate. Bij deze groei moet men bedenken dat elke bewindspersoon een eigen portefeuille heeft waarvoor hij/zij politieke verantwoordelijkheid draagt. Elke bewindspersoon heeft te maken met een zekere beïnvloeding door de achterban, moet zich ook zelf in het parlement verantwoorden en heeft ook jegens publiciteitsorganen een eigen politiek gezicht. Vanuit deze achtergrond moet elke bewindspersoon die inhoudelijk te maken heeft met een van de vaak vele facetten van een bepaalde zaak op een gegeven moment bij het overleg worden betrokken.

De bevoegdheden, nodig om de coördinerende taak uit te kunnen oefenen, brengen mee dat deze de vrijheid van anderen inperken. Merkwaardig genoeg houdt men er nauwelijks rekening mee dat het geven van bevoegdheden aan een coördinerende bewindspersoon pas echt effectief wordt als tegelijkertijd de bevoegdheden van andere bewindspersonen worden ingeperkt. Derhalve moet het niet afdoende regelen van die bevoegdheden als een aanmerkelijk verzwarende factor in het functioneren van een coördinerende bewindspersoon gezien worden.

Daarnaast ontbreekt het aan een goede positiebepaling van de coördinerende bewinds- personen ten opzichte van de integratieorganen uit de tweede wereld, de ministerraad en de onderraden. Veelal wordt op eigen houtje gecoördineerd zonder dat dit is ingepast in de werkzaamheden van de verschillende onderraden. In het veld van coördinatietaken is het voor de minister-president bovendien volstrekt onmogelijk om een totaal-overzicht te behouden en inhoud te geven aan de zorg voor samenhang in het gehele regeringsbeleid.

Overbelasting top

In de huidige vorm van coördineren loopt het grootste deel van de coördinatie via de politieke en ambtelijke toppen van de departementen. Dit is een van de oorzaken van de zware belasting van deze toppen en met name voor de topambtenaren die veelal zelf in interdepartementale commissies zitten. Immers, naast de zorg voor het eigen organisatie-onderdeel ontmoet men de coördinatieproblemen eerst op het eigen departement en vervolgens in het interdepartementaal overleg, in de ambtelijke voorportalen, en in de onderraden. Daar komt bij dat conflicten soms direct naar een zo hoog mogelijk niveau gebracht worden waarbij men, indien dit voordelig geacht wordt, van de normale procedures zal trachten af te wijken.

Interdepartementale verhoudingen

Interdepartementale verhoudingen kunnen generaliserend als een jungle worden gekarakteriseerd. Dit is ook in de vraaggesprekken gebleken, waarbij in meer dan de helft van de gevallen hiervoor deze terminologie werd gebruikt. Hoewel er binnen de overheid echt wel op harmonieuze wijze gecoördineerd kan worden en ook wordt, is hiermee de kern van de problematiek weergegeven. Tegenstellingen en conflicten, die deels voortkomen uit de eigen domeinbewaking en het niet kunnen tolereren van invloed van anderen op het eigen beleid, worden uitgevochten met behulp van tactische manoeuvres. Spelregels worden omzeild zodat de eigen minister en daarmee de eigen beleidsdoelstelling zo min mogelijk schade ondervindt. Op deze manier kan men zowel het eigen beleid trachten door te drukken, of, indien de tegendruk te groot is, de gang van zaken aanzienlijk trachten te vertragen door het overleg te bevriezen of te blokkeren.

De ministeriële verantwoordelijkheid speelt hierbij een belangrijke rol. Ambtenaren zien 'hun minister' niet graag in moeilijkheden komen als gevolg van hun al dan niet handelen. Loyaliteit aan de minister en het in dienst zijn bij het eigen departement doen op die manier het belang van dat departement voorop staan en dragen niet erg bij tot een flexibele houding tegenover collega's met andere belangen.

De problemen die zich tussen de departementen voordoen zijn ook te zien binnen een departement. Ook daar worden belangen van onderdelen verdedigd en worden de mogelijkheden om tot een goede besluitvorming te komen soms gefrustreerd. Een belangrijk middel hierbij is het achterhouden van informatie. Is de leiding van een departement zwak dan

zullen die problemen zich wat langer kunnen voordoen, doch het is veel moeilijker informatie binnen een departement permanent achter te houden dan tussen departementen. Dit is een aspect dat de interdepartementale coördinatie nog extra bemoeilijkt. Het komt te zelden voor dat bij het ene departement verzamelde informatie aan het andere beschikbaar wordt gesteld ter ondersteuning van de beleidsvorming.

Traagheid van interdepartementaal overleg

Het is duidelijk dat bij het hanteren van bepaalde onderhandelingsstrategieën in het interdepartementale coördinatieproces de snelheid van besluitvorming geweld wordt aangedaan. In veel gevallen tracht men in eigen huis tot panklare oplossingen voor bepaalde problemen te komen (en daarmee tot deeloplossingen voor samenhangende problemen). Andere departementen krijgen op die manier een voorstel op tafel waarbij geen rekening gehouden is met hun belangen en moeten met tegenvoorstellen komen wil er nog iets doorklinken van de zaken waar zij zelf voor staan. De hokjesgeest die hieruit spreekt laat weinig ruimte voor tijdig vóóroverleg. Maar er zijn meer oorzaken voor die vertraging. Veelal ontbreekt het de ambtenaren die deelnemen aan het overleg tussen departementen aan voldoende mandaat om beslissingen te kunnen nemen. De zaken moeten dus eerst 'thuis' weer eens doorgesproken worden. Zeker bij politiek gevoelige problemen speelt dit, omdat de aanpak van problemen waar moeizaam samengestelde coalities mee te maken hebben voor het eigen voortbestaan belangrijke gevolgen kan hebben. Tenslotte is ook het aantal deelnemers aan interdepartementaal overleg, dat met de toeneming van coördinatie taken excessief toegenomen is, een vertragende factor. Bij een groot aantal onderwerpen zullen bovendien ook externe en interne adviesorganen betrokken moeten worden.

5.3.3 Richtingen voor aanbevelingen

a De onderraden

De commissie heeft in paragraaf 5.2 haar voorkeur uitgesproken voor beperking van het aantal onderraden tot vijf. Zij bepleit de instelling van de volgende onderraden:

- een raad voor bestuurlijke zaken,
- een raad voor sociaal-economische zaken,
- een raad voor ruimtelijke zaken,
- een raad voor sociaal-culturele zaken,
- een raad voor internationale zaken.

Deze raden zijn voor de komende tijd de meest geschikte kaders voor integratie van beleid. Het is van belang dat de indeling na elke kabinetsperiode wordt geëvalueerd. De maatschappelijke dynamiek kan aanleiding zijn in de toekomst onderraden in te stellen langs andere scheidslijnen. De beleidsgebieden van deze onderraden hebben raakvlakken met elkaar hetgeen een beperkte coördinatiebehoefte oproept. Daarin wordt zo nodig voorzien door het geregeld overleg van de minister-president met de vijf integrerende ministers.

Binnen de hoofdbeleidsgebieden van de onderraden zal ook behoefte blijven bestaan aan deelcoördinatie. Om de nu bestaande verwarrende situaties op die beleidsgebieden te ordenen, beveelt de commissie aan de integrerende ministers verantwoordelijk te maken voor alle coördinatietaken op hun gebied. Deze verantwoordelijkheid betekent niet dat zij deze coördinatietaken zelf ter hand moeten nemen. Zij kunnen deze taken delegeren aan andere bewindspersonen die bij zaken van een tijdelijk karakter als projectminister of staatssecretaris optreden. Deze taken moeten in goede samenwerking met de desbetreffende integrerend minister uitgevoerd worden. Deze bepaalt of voorstellen voor de ministerraad al dan niet de onderraad moeten passeren. Voor taken die bij wet aan een bepaalde minister zijn opgedragen, blijft de betrokken minister uiteraard zelf verantwoordelijk. Wel dient de integrerend minister ervoor te zorgen dat de taakuitoefening spoort met de totale beleidsontwikkeling in de desbetreffende onderraad.

Functioneren

In paragraaf 5.2 is al opgemerkt dat de minister-president zo veel mogelijk zelf de onderraden moet voorzitten. Bij verhindering van de voorzitter treedt de integrerend minister als zodanig op. De commissie acht het praktisch dat de integrerende minister verantwoordelijk is voor het secretariaat van de onderraad. Als adjunct-secretaris treedt één van de adjunct-secretarissen van de ministerraad op. De raadgever van Algemene Zaken dient vaste deelnemer aan de onderraad te zijn. Op deze wijze worden alle afstemmingsproblemen tussen secretariaat onderraad, secretariaat ministerraad en kabinet minister-president ondervangen.

Een goede functionering van de huidige onderraden wordt nu belemmerd door een teveel aan deelnemers. Op het ogenblik kan dit nadeel omzeild worden door zaken buiten de onderraad te regelen. Het ligt in de bedoeling dat de onderraden belangrijke zaken in de toekomst altijd zullen behandelen. Dit vereist het aanbrengen van correcties op de bestaande interdepartementale taakverdeling. Dit onderwerp wordt in paragraaf 5.5 nader besproken.

Om te voldoen aan de geconstateerde behoefte tot betere structurering van de onderraad, is de volgende mogelijkheid onder de aandacht van de commissie gebracht. Op elk hoofd-beleidsgebied zou een beperkt aantal kernministers kunnen worden aangewezen, welke tezamen met de minister-president (eventueel ook de vice-minister-president) en de integrerend minister dan het dagelijks bestuur van de onderraad zouden vormen. Deze constructie is een uitbreiding van de coördinatievorm welke thans alleen op sociaal-economisch gebied in de vorm van de zogenaamde bestekministers bestaat. Het komt (zoals ook reeds in paragraaf 5.2 werd aangegeven) neer op kabinetskernen in wisselende samenstelling, waarbij van hiërarchie tussen de ministers geen sprake is. Ook in deze constructie kan het overleg tussen de minister-president en de integrerende ministers niet worden gemist.

De onderraden zijn in het leven geroepen om de integratietaak van de ministerraad te verlichten. De huidige praktijk wijst uit dat voorstellen waarover in de onderraad overeen-

stemming is bereikt in de ministerraad zelden aanleiding tot discussie geven. Het is zaak dat impasses in een onderraad (of een ambtelijk voorportaal) zo snel mogelijk ter beslissing op hoger niveau worden getild. De integrerende minister dient dan ook de bevoegdheid te hebben bij het constateren van een impasse op lager niveau op eigen titel voorstellen tot het beslechten van geschilpunten in de onderraad te brengen, opdat daarna de werkzaamheden op dat niveau voortgang kunnen vinden. Ditzelfde geldt mutatis mutandis voor de minister-president voor het laten beslechten van impasses in een onderraad door de ministerraad. Uiteraard dienen in zulke gevallen de geldende regels voor de agendering in de ministerraad te worden gerespecteerd.

Het is van belang dat de aanwezigheid van ambtenaren in de onderraden sterk wordt beperkt. De besluitvorming hoort te gaan over hoofdlijnen, die de bewindspersonen moeten kennen. De aanwezigheid van ambtenaren die in de ambtelijke voorcoördinatie wellicht als tegenspelers zijn opgetreden, maakt politiek 'zaken doen' tussen bewindspersonen moeilijker. Vergaderingen kunnen in twee delen plaatsvinden; het eerste deel met, het tweede deel zonder ambtenaren. Ook de 'wachtkamer-oplossing' door colleges van B en W toegepast kan hier dienen.

Ambtelijke voorportalen

De ambtelijke voorcoördinatie ten behoeve van de onderraden geschiedt in interdepartementale coördinatiecommissies, voorportalen genoemd. Samenstelling en werkwijze zijn op uiteenlopende wijze geregeld. Tevens hebben onderraden soms meer dan één ambtelijk voorportaal. Het voorzitterschap en het secretariaat berusten doorgaans bij ambtenaren van het departement van de coördinerend bewindspersoon. Soms is er een onafhankelijk voorzitter (Rijksplanologische commissie). Deze laatste constructie kan aanbeveling verdienen, omdat het voorzitterschap een betrokken hoofdambtenaar soms in een moeilijke dubbelrol kan brengen. Als gevolg van de departementale taakverdeling kan het voorkomen dat een onderraad twee voorportalen heeft die organisatorisch bij verschillende departementen zijn ondergebracht. Zo'n situatie is onwenselijk en vormt een duidelijke aanwijzing voor een behoefte aan interdepartementale taakverschuiving. Het is denkbaar dat een ambtelijk voorportaal leden kent waarvan het departement niet in de onderraad is betrokken. Deze constructie kan grote voordelen hebben, omdat het de omvang van de onderraad beperkt. Het kan nuttig zijn in de gevallen waarbij een minister zijn belangen via de ambtelijke weg voldoende kan laten behartigen.

b De vijf hoofdbeleidsgebieden

Als uitgangspunt voor een discussie over de reikwijdte van de vijf genoemde hoofdbeleidsgebieden kan aan de vijf volgende onderraden worden gedacht.

De raad voor bestuurlijke zaken

Het hoofdbeleidsgebied dat deze raad bestrijkt, is het politiek-bestuurlijk stelsel zelf dat

door zijn omvang en invloed op de samenleving problematisch is geworden; het is kortom het object van dit rapport. Het gaat in deze onderraad om de besturing van het stelsel naar maatstaven van democratie, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Bij deze onderraad zijn in de eerste plaats betrokken de departementen van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken (minus de onderdelen m.b.t. Openbare Orde en Veiligheid, Civiele Verdediging en de directie Minderheden) en Financiën (het directoraat-generaal van de Rijksbegroting). Enkele andere departementen zijn meer marginaal bij dit beleidsgebied betrokken:

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Rijksgebouwendienst), Verkeer en Waterstaat (Rijksautomobielcentrale en Rijkskantoormachinecentrale), Justitie (coördinatie van wetgeving; bemoeienis met staats- en administratief recht) en Sociale Zaken (arbeidsvoorwaardenbeleid). De commissie realiseert zich dat het gebruikelijk is Justitie als geheel bij dit beleidsgebied te rekenen. Dit lijkt haar niet praktisch, omdat Justitie met de hier bedoelde problematiek weinig bemoeienis heeft en juist sterk gericht is op rechtstreekse beïnvloeding van de samenleving.

De raad voor bestuurlijke zaken zal in de plaats komen van de Raad voor de rijksdienst/ Raad voor de rijksdienst en inkomensaangelegenheden (RRD/RRDIA). Daarin zijn ook enkele nog niet genoemde departementen vertegenwoordigd op grond van personele aspecten die nu in de RRD/RRDIA domineren. Deze departementen voeren overigens geen specifiek beleid gericht op de beheersing van het politiek-bestuurlijk systeem. In verband daarmee zou bezien moeten worden op welke wijze de integratiebehoefte ten aanzien van de door hen gerepresenteerde belangen anders organisatorisch vorm is te geven (overheveling van taken, subcoördinatie of anderszins).

De raad voor bestuurlijke zaken kan de stoot geven tot een beleidsontwikkeling op gebieden waar deze door organisatorische scheiding onvoldoende kracht heeft ontwikkeld, zoals ten aanzien van het beleid voor de rijksdienst als geheel, de reorganisatie binnenlands bestuur en de decentralisatie van rijkstaken. De minister van Binnenlandse Zaken wordt integrerend minister voor deze onderraad.

De raad voor sociaal-economische zaken

Op het desbetreffende hoofdbeleidsgebied bewegen zich vooral de departementen van Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken. CRM is bij de problematiek betrokken vanwege de bemoeienis met bijstandszaken; Landbouw en Visserij vanwege de economische problematiek van de betrokken bedrijfstakken. Bij dit laatste departement is het accent overigens verregaand verschoven naar de problematiek van inrichting, beheer en gebruik van ruimte. Betrokken is ook Binnenlandse Zaken vanwege de gemeentefinanciën. De raad bestrijkt nagenoeg hetzelfde terrein als de huidige Raad voor economische aangelegenheden (REA) waarvan is vastgesteld dat deze niet in alle opzichten goed functioneert. De verantwoordelijkheden op dit gebied zijn op ingewikkelde wijze over veel bewindspersonen verdeeld. De organisatie van dit hoofdbeleidsgebied lijkt aan herordening toe, mede in verband met de relaties naar de vele adviesorganen en het Centraal

planbureau. De minister van Economische Zaken wordt integrerend minister voor deze onderraad.

De raad voor ruimtelijke zaken

Op het hoofdbeleidsgebied van deze raad zijn vooral werkzaam de departementen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Visserij en Volksgezondheid en Milieuhygiëne (voor wat betreft Milieuhygiëne).

Bij de minder belangrijke betrokkenen heeft CRM het grootste aandeel door zijn bemoeienis met natuurbehoud en openluchtrecreatie; voorts nog Economische Zaken (energievoorziening) en Defensie (terreinen). Ook hier zijn de verantwoordelijkheden van bewindspersonen ingewikkeld verdeeld. De bestaande Raad voor ruimtelijke ordening en milieuhygiëne (RROM) zou door herschikking van portefeuilles van knelpunten verlost kunnen worden. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt integrerend minister voor deze onderraad.

De raad voor sociaal-culturele zaken

Op dit hoofdbeleidsgebied bewegen zich vooral de departementen van CRM, Onderwijs en Wetenschappen, Volksgezondheid en Milieuhygiëne (voor wat betreft Volksgezondheid) en Justitie.

Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken zijn de belangrijkste van de overige betrokkenen voor respectievelijk minderhedenbeleid en bepaalde sociale problematieken (complementaire sociale voorzieningen en aspecten van arbeidsbescherming en -voorziening). Ook Landbouw en Visserij (onderwijs) moet hier nog worden genoemd. Ook hier geldt dat verantwoordelijkheden van bewindslieden op ingewikkelde wijze dooreenlopen. De Welzijnsraad (WR) heeft nu al een breed werkterrein dat door herschikking van verantwoordelijkheden overzichtelijker zou worden. De minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk wordt integrerend minister voor deze onderraad.

De raad voor internationale zaken

De commissie wil de bestaande Raad voor Europese zaken (REZ) uitbreiden tot een raad voor internationale zaken. De raad zal ook de internationale functie van de Algemene verdedigingsraad overnemen. De toenemende afhankelijkheid van Nederland van het buitenland vereist een activering van het beleid inzake de internationale betrekkingen. Hierbij is een stuwende rol van Buitenlandse Zaken nodig dat daarbij ook de nodige interdepartementale samenwerking moet initiëren en helpen realiseren. Nu wordt de ministerraad nog te veel belast met internationale agendapunten die onvoldoende interdepartementaal zijn voorbereid. Een probleem op dit beleidsgebied is dat knelpunten eerder worden gevoeld en de opheffing ervan beter ter hand kan worden genomen door andere departementen die over meer van de desbetreffende materiedeskundigheid beschikken dan Buitenlandse Zaken. Het lijkt niet erg praktisch deze naar Buitenlandse Zaken over te hevelen. Dit betekent dat de vormgeving van de coördinatie van beleid en

activiteiten ook op ambtelijk niveau hier in het bijzonder veel aandacht zal vragen en na een kabinetsperiode grondig geëvalueerd moet worden, waarbij ook de constructie van de onderraad ter discussie staat.

Gezien de grote omvang van het beleidsgebied is het mogelijk dat de onderraad een deel van zijn werkzaamheden zal delegeren naar ministeriële commissies. De minister van Buitenlandse Zaken wordt integrerend minister voor deze onderraad.

Andere onderwerpen

De nu aanwezige onderraad voor het wetenschapsbeleid (RWB) en het niet-internationale deel van de Algemene verdedigingsraad (AVR) kunnen worden omgevormd tot permanente ministeriële commissies.

c Integrerende en coördinerende bewindspersonen *Stelsel*

Van een samenhangend en werkbaar stelsel van coördinerende bewindspersonen is door de enorme wildgroei hierin geen sprake. Aanpassingen zijn dan ook dringend noodzakelijk. Allereerst moet het aantal coördinerende bewindspersonen (drastisch) worden teruggebracht. Niet omdat er minder te coördineren is, maar juist omdat het voor elke coördinatietak aanwijzen van een aparte bewindspersoon tot een volstrekt ongecoördineerde en dus onwerkbare situatie leidt.

De commissie denkt een aanzienlijke vermindering te kunnen bereiken door een betere structurering van de verschillende coördinatietaken, waarbij het maken van onderscheid in soorten coördinerende bewindspersonen nodig is.

Coördinatie per hoofdbeleidsgebied

De door de commissie voorgestelde integrerend minister voor elk van de vijf hoofdbeleidsgebieden is in principe verantwoordelijk voor alle coördinatietaken binnen het desbetreffende hoofdbeleidsgebied. Dit betekent niet dat deze coördinatietaken ook allemaal door de integrerend minister zelf verricht moeten worden. Bepaalde coördinerende taken kunnen met instemming van de ministerraad door hem/haar gedelegeerd worden aan andere bewindspersonen die dan als coördinerend bewindspersoon of, bij een tijdelijke taak, als projectminister of -staatssecretaris dienaangaande functioneren. Er kan in deze gevallen niet gesproken worden van een geheel zelfstandige coördinatietak, omdat een goede samenwerking met de integrerend minister vereist is en alle hierop betrekking hebbende zaken voor agendering in de ministerraad eerst de desbetreffende onderraad moeten passeren. De commissie meent dat een spaarzaam gebruik van deze coördinerende bewindspersonen moet worden gemaakt. Alleen wanneer sprake is van een aanmerkelijke ontlasting van de taak van de integrerend minister en het niet meer coördinatieproblemen oproept dan oplost, is aanstelling te overwegen.

Coördinatie tussen hoofdbeleidsgebieden

Naast de coördinatie binnen één hoofdbeleidsgebied, zijn er ook coördinatietaken die op verschillende hoofdbeleidsgebieden betrekking hebben. Voor deze taken met een permanent karakter kunnen coördinerende bewindspersonen worden aangewezen, voor taken van meer tijdelijke aard moet weer de voorkeur worden gegeven aan projectministers of -staatssecretarissen. De procedurele afstemming tussen de integrerende ministers en deze coördinerende bewindspersonen kan plaatsvinden in het eerder genoemde regelmatige overleg tussen de vijf integrerende ministers en de minister-president. Daar kan afgesproken worden of voorstellen van deze coördinerende bewindspersonen rechtstreeks naar de ministerraad kunnen of eerst nog één of meer onderraden moeten passeren. Dit overleg stelt de minister-president ook in staat om inhoud te geven aan zijn coördinatietaken voor het gehele regeringsbeleid. Zo zou de agendaplanning van de ministerraad en de onderraden in dit overleg besproken kunnen worden.

Aanwijzing

Op dit ogenblik is er geen duidelijke regeling voor de aanwijzing van coördinerende bewindspersonen. Daarin moet verandering komen. Een aanwijzingsbesluit door de ministerraad is minimaal noodzakelijk. Voorts is het denkbaar in een organisatiewet rijkdienst (zie bijlage 2) de structuur van de vijf hoofdbeleidsgebieden vast te leggen. Het aanwijzingsbesluit moet een zo concreet mogelijke taakomschrijving bevatten en voorts een procedureregeling over zaken als: met welke bewindspersonen moet in ieder geval contact worden onderhouden, hoe is de ambtelijke ondersteuning geregeld, welke voorportalen en onderraden dienen de voorstellen in ieder geval te passeren.

De commissie bepleit een uiterste terughoudendheid met het aanwijzen van coördinerende bewindspersonen. Door de hiervoor genoemde voorstellen – enerzijds zoveel mogelijk coördinatietaken binnen één hoofdbeleidsgebied aan de vijf integrerende bewindspersonen op te dragen en anderzijds de overige coördinatietaken zoveel mogelijk een tijdelijk karakter te geven – is het mogelijk het huidige aantal coördinerende bewindspersonen aanzienlijk te verminderen, zoals de commissie ook bewust bepleit. Om bovendien tot een regelmatige aanpassing van het stelsel te komen moet dit telkens aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode in de ministerraad aan de orde worden gesteld. De hiervoor noodzakelijke evaluatie van het stelsel en het opstellen van wijzigingsvoorstellen kan onder leiding van het departement van Algemene Zaken tijdens de betreffende windstille van de kabinetsformatie geschieden.

Integrerende ministers

De functie van de vijf integrerende ministers omvat meer dan een aantal louter procedureel coördinerende taken. Zij moeten namens de ministerraad voor het gehele beleidsterrein de stimulerende kracht zijn om de daar uitgezette koers te handhaven en zondig correcties aan te geven. Het gaat derhalve om de bewaking en coördinatie van het regeringsbeleid op

een groot terrein. Gezien de staatsrechtelijk gelijke positie van alle ministers, zullen de bevoegdheden die hiervoor nodig zijn voornamelijk een procedureel karakter hebben, maar verdergaande bevoegdheden zijn ook mogelijk. Zo zou de integrerend minister het recht tot initiatief moeten hebben tot beleidsvoorbereidend onderzoek op zijn hoofdbeleidsgebied. Voorts dient het handelen van individuele bewindspersonen in overeenstemming te zijn met het beleid dat in de desbetreffende onderraad is uitgestippeld. Deze bevoegdheden van de integrerend minister moeten duidelijk en bij voorkeur wettelijk worden geregeld. Het simpelweg geven van bevoegdheden zonder dat gelijktijdig wordt aangegeven welke andere bewindspersonen welke bevoegdheden moeten afstaan of niet meer kunnen krijgen, lost immers niets op.

De integrerend minister bepaalt in ieder geval welke zaken, het hoofdbeleidsgebied betreffende, rechtstreeks naar de ministerraad kunnen gaan dan wel eerst in de onderraad besproken moeten worden of moeten worden terugverwezen voor nader politiek of ambtelijk beraad. Alleen op deze wijze kan hij/zij overzicht houden over het terrein en inhoud geven aan de integrerende taak.

De coördinatietaken van de integrerende minister zullen zich niet tot specifieke deelcoördinaties beperken, maar op een aantal aspecten het gehele hoofdbeleidsgebied omvatten. Zo worden in hoofdstuk 6 voorstellen gedaan om de primaire verantwoordelijkheid voor de coördinatie van wetgeving, planning en financiering voor het gehele hoofdbeleidsgebied aan hem/haar op te dragen.

De integrerende minister doet in het kader van een algemene begrotingstoelichting verslag van de integratie en coördinatie-activiteiten en dus niet in de memorie van toelichting van het departementale begrotingshoofdstuk. Deze algemene begrotingstoelichting wordt in paragraaf 6.3 nog nader besproken.

De integrerende minister moet de ambtelijke ondersteuning vooral via het voorportaal van de 'eigen' onderraad krijgen. Hierbij kan gedacht worden aan subcommissies van het voorportaal voor bepaalde coördinatietaken en aan een grotere beleidsadviserende rol van het in het voorportaal vertegenwoordigde planbureau. Daarnaast moet op het departement van de integrerende minister een stafafdeling, los van de eigen departementale kokers, aanwezig zijn, ter ondersteuning van de integrerende en coördinerende functies.

Coördinerende bewindspersonen

Naar gelang de aard van de te coördineren taak kunnen aan de coördinerende bewindspersoon ook specifieke bevoegdheden gegeven worden. In procedurele zin moeten de door hem/haar te behandelen zaken echter onderworpen zijn aan een algemene regeling. Deze bepaalt dat een coördinerend bewindspersoon wiens taak binnen één hoofdbeleidsgebied ligt, zijn taak in onderling overleg met de desbetreffende integrerend minister uitoefent en dat voor taken die verschillende hoofdbeleidsgebieden raken de procedurele afstemming plaatsvindt in het geregeld overleg van de minister-president en de vijf integrerende ministers.

De ambtelijke ondersteuning van coördinerende bewindspersonen vindt primair plaats door een interdepartementale coördinatiecommissie. Op het departement moeten zij daarnaast kunnen beschikken over een goed toegerust bureau secretaris-generaal of een stafafdeling coördinatiezaken. De coördinerende bewindspersoon doet in een afzonderlijke coördinatieparagraaf aan het begin van de memorie van toelichting van het departementale begrotingshoofdstuk verslag van de coördinatiewerkzaamheden.

d Ministeriële commissies

Het instellen van ministeriële commissies kan een doeltreffende en flexibele oplossing bieden voor coördinatieproblemen op kabinetsniveau. In principe zijn er twee mogelijkheden, namelijk ministeriële commissies die door de ministerraad of door een onderraad worden ingesteld. De laatste zijn in feite subcommissies van een onderraad en dienen binnen het kader van de desbetreffende onderraad te opereren. De door de ministerraad in te stellen ministeriële commissies kunnen een belangrijk hulpmiddel zijn bij een vergroting van de bestuurskracht, zeker wanneer dit gepaard gaat met een delegatie van bevoegdheden. Het is bepaald ongewenst dat de minister-president voorzitter is van elke ministeriële commissie.

De commissie is voorstander van het gebruik maken van dit soort projectmatige organisatiestructuren op het kabinetsniveau, vooral voor zaken met een complexe coördinatieproblematiek die een tijdelijk en/of spoedeisend karakter hebben. Hierbij kan in het bijzonder gedacht worden aan onderdelen van het op basis van het regeerakkoord op te stellen actieprogramma (zie par. 5.2). Voor de ambtelijke ondersteuning kunnen aan deze ministeriële commissies speciale steungroepen worden toegewezen. Bij zaken met een min of meer blijvend karakter kan in een aanloopfase wel voor het middel van de ministeriële commissie gekozen worden, maar zal in een latere fase getracht moeten worden deze in de 'gewone' coördinatiestructuur van onderraden en integrerende en coördinerende bewindspersonen onder te brengen.

e Ambtelijke commissies

Stelsel

Evenals het stelsel van externe adviesorganen, vertoont het stelsel van ambtelijke interdepartementale commissies weinig samenhang en is er sprake van een zekere wildgroei. Een betere structurering en een zekere sanering van het stelsel is dan ook gewenst. Het is zinvol om hierbij weer onderscheid te maken tussen commissies met een permanente en een meer tijdelijke coördinatie taak. Permanente coördinatiecommissies moeten zoveel mogelijk een rechtstreekse band krijgen met een onderraad, en daarmee met de desbetreffende integrerende minister. De band met een onderraad kan verkregen worden door zoveel mogelijk interdepartementale commissies samen te voegen in een beperkt aantal subcommissies van het ambtelijke voorportaal. Indien de taak van de commissie zich over meer hoofdbeleidsgebieden uitstrekt en er is op haar taakgebied een coördinerend

bewindspersoon, dan dient er een vaste werkrelatie tussen deze twee gelegd te worden.

Interdepartementale coördinatiecommissies met een tijdelijke taak dienen veel meer als projectgroepen opgezet te worden die in een strakke tijdsplanning hun werkzaamheden verrichten en daarna weer ontbonden worden.

Zoals hiervoor gesteld voor de coördinerende bewindspersonen, moet het stelsel van interdepartementale coördinatiecommissies ook regelmatig worden aangepast. De voorbereiding hiervoor op basis van een evaluatie van het stelsel kan weer tijdens de kabinetsperiode onder leiding van Algemene Zaken gebeuren, zodat bij het aantreden van een nieuw kabinet hierover besluiten kunnen worden genomen.

Procedures

Als algemeen principe moet gelden dat de coördinatie op zo laag mogelijk hiërarchisch niveau plaats moet vinden. Essentieel hierbij is dat de coördinatie in een zeer vroeg stadium op gang kan komen. Deze zogenaamde pre-coördinatie houdt in dat departementen moeten trachten op een lijn te komen voordat eigen standpunten al zo hard zijn dat deze niet meer bespreekbaar zijn. Wil pre-coördinatie functioneren, dan moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De onderhandelende ambtenaren moeten een goed inzicht hebben in de algemene beleidslijnen van het eigen departement, gefiatteerd door de politieke leiding. Bovendien moeten zij weten hoe groot hun speelruimte is en ook zal men zich moeten houden aan in te stellen spelregels ten aanzien van procedures, besluitvorming, planning en informatieuitwisseling. Vooral dit laatste is essentieel voor de bewaking van overlegprocedures. De commissie acht het zinvol dat deze bewaking in eerste instantie zoveel mogelijk door het secretariaat van de onderraden geschiedt en in laatste instantie op een centraal punt bij Algemene Zaken. De minister-president kan bij het overtreden van procedures binnen de geijkte regels de verder te volgen stappen voor het te voeren overleg vaststellen.

Wat de geschilpunten over het te coördineren beleid zelf betreft moeten zoveel mogelijk zaken die geen betrekking hebben op wezenlijke politieke meningsverschillen binnen het ambtelijk overleg zelf worden afgedaan. Alleen de geschilpunten waarvoor op geen enkele wijze een oplossing is te vinden moeten, als alternatieve beslispunten geformuleerd, naar een naastvolgend niveau worden geschoven. Op deze wijze kunnen stap voor stap binnen de ambtelijke en politieke hiërarchie problemen goed doorgewerkt worden waarna uiteindelijk, als op bewindspersonenniveau en in de onderraden geen overeenstemming is bereikt, de ministerraad de knopen door kan hakken. Voorwaarden hiervoor zijn dat bewindspersonen een duidelijk beeld hebben van de problemen, en dat ambtenaren op de diverse coördinatie-niveaus over voldoende mandaat beschikken en tijdig nagaan of hun standpunten nog wel stroken met die van de politieke top (zie ook paragraaf 5.4).

Projectorganisatie

De commissie vindt dat het bevorderen van een projectgerichte organisatie een goed hulpmiddel is bij het doorbreken van de domeingerichtheid van de departementen waar het de coördinatie betreft. Het werken met een projectorganisatie vereist een goede regeling en bewaking van verantwoordelijkheden en procedures. Ook een duidelijke tijdsplanning van de werkzaamheden is een niet te missen instrument. Het werken in zulke verbanden vraagt een grote generale kennis van het ambtelijk bedrijf. Die kennis kan mede worden verkregen door een grotere mobiliteit van vooral die ambtenaren die in het coördinatieproces een rol spelen (zie ook par. 6.5). Wanneer de commissie het in dit rapport heeft over speciale steungroepen voor bijvoorbeeld onderdelen van het actieprogramma van de regering, dan denkt ze daarbij aan dit soort projectorganisaties, die dan veelal een tijdelijk karakter zullen hebben. Denkbaar is dat voor het voorzitterschap van dergelijke steungroepen gebruik gemaakt wordt van een regeringscommissaris wanneer het om meer technische zaken gaat. Bij onderwerpen met een meer politiek karakter zou een door de ministerraad of onderraad aan te wijzen staatssecretaris een in te stellen steungroep kunnen voorzitten.

Politieke sturing

Vaak komt coördinatie onvoldoende tot stand vanwege het ontbreken van voldoende duidelijke politieke aanwijzingen door het kabinet. De ambtenaren vallen dan terug op de traditionele domeinbewaking. Bij de coördinatie is de rol van de politieke top derhalve een uiterst belangrijke. Zij kan druk uitoefenen op het verloop van zaken en kan sturend optreden door prioriteiten te stellen. Een intensievere bemoeienis van bewindspersonen met het interdepartementale coördinatieproces is dan ook gewenst, zowel op departementaal als op kabinets- en onderradeniveau.

5.4 Departementale organisatie

5.4.1 Situatieschets

De commissie heeft in haar eerste rapport een beeld geschetst van de huidige centrale overheidorganisatie. Dat beeld zag er niet rooskleurig uit. Onderzoek naar de departementale organisatie heeft dat beeld bevestigd en op een aantal aspecten versterkt. De verkokerde wereld van de sectoren en de moeizame koppeling van de sectorwereld met de integratiewereld in de toppen van de departementen maken de noodzaak van verbeteringen aannemelijk. Enerzijds wordt de departementale organisatie gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan tot op grote hoogte zelfstandig opererende beleidseenheden. Daarnaast tracht de politieke en ambtelijke top het sectorgebeuren te beheersen en te besturen. In die besturing spelen politieke elementen een rol. Niet zelden worden deze echter overschaduwd door sectorbelangen. Niet onbelangrijk daarbij is de overbelasting van deze toppen. Bureaucratische verschijnselen, die onvoldoende worden tegengegaan, zorgen voor een constante stroom naar boven. Deze vragen zoveel werk en aandacht dat aan echte sturing van de organisatie (als geheel) nauwelijks wordt toegekomen. Zo is er

nauwelijks aandacht voor het inspelen op nieuwe ontwikkelingen en voor controle en evaluatie van het bestaande beleid.

5.4.2 Knelpunten

De meeste departementen zijn als gevolg van de historische groei tamelijk heterogeen samengesteld. Zij bestaan uit min of meer op zichzelf staande, en in omvang vaak grote, takenpakketten. Hierdoor richten ambtenaren zich op de eigen beleidssector. Daardoor heeft men eerder oog voor de gevolgen van politieke besluiten voor de afzonderlijke taakgebieden dan voor een consistente beleidsontwikkeling van het departement als geheel. Er is weinig departementaal toekomstgericht denken en veel aandacht voor de korte termijn. Het veelal ontbreken van duidelijke gemeenschappelijke departementale doelstellingen is daar niet vreemd aan. Er ontbreekt dan ook een echt integratiepunt voor het totale beleid. Niettemin is er binnen de departementale leiding een groepsbinding die naar beneden toe afsluitend werkt. Omdat eenmaal ingenomen standpunten geaccepteerd moeten worden op een lager niveau brengt dit een proces van 'gemeenschappelijk verkokerd kijken' op gang.

Organisatie van de top

In het hiërarchisch model van de departementale organisatie is de wijze waarop de top functioneert cruciaal. Deze bestaat uit een vast ambtelijk deel en een wisselend politiek deel. Dat heeft enkele problemen tot gevolg. De samenwerking tussen beide delen van de top wordt niet als een groot knelpunt ervaren. Wel hangt veel af van de mate waarop bewindspersonen in staat zijn hun beleidsvisie op de organisatie over te brengen. Dat gebeurt veelal weinig systematisch en niet zelden met vallen en opstaan. Ook laat nogal eens de werkrelatie tussen bewindspersonen op één departement te wensen over. Dit behoeft niet altijd samen te gaan met verschillen in politieke achtergrond; doch bij een 'waakhond'-opdracht zal de politiek een duchtig woordje meespreken. Het ambtelijk deel van de toppen geeft nogal eens onderling moeizame verhoudingen te zien. Deze hangen voor een deel samen met de geringe doorstroming van topambtenaren, waardoor 'rijkjes' ontstaan, de souplesse vermindert en eenmaal ontstane communicatieproblemen niet meer kunnen worden opgelost. Daarnaast schort nogal wat aan de systematiek van de communicatie in de departementale toppen. Er bestaan velerlei soorten overlegvormen. Bij de deelnemers daaraan bestaat nogal wat onvrede en frustratie over de wijze waarop dat overleg wordt gevoerd. Men is geneigd zoveel mogelijk bilateraal met bewindspersonen zaken te doen. Het bestaande bredere overleg wordt daarmee uitgehold.

Het proces van beleidsvorming

De bestuurskracht van de top wordt, zo blijkt uit onderzoek, als belangrijk knelpunt ervaren. Als team houdt men zich te weinig gemeenschappelijk bezig met beleidszaken waardoor slagvaardigheid en besluitvorming in het gedrang komen en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie vrijwel geheel achterwege blijft.

Door politieke en maatschappelijke druk is er te veel aandacht voor ad hoc zaken. De tijd, nodig voor de ontwikkeling van een consistente beleidsvisie, ontbreekt daardoor. Het gebrek aan (of mogelijkheid tot) prioriteitstelling is een extra complicerende factor. Aan dit reageren op actuele gebeurtenissen nemen de politieke toppen van departementen zelf met grote energie deel. Het is de commissie opgevallen dat ook van die zijde betrekkelijk weinig eigen sturing aan de beleidsvorming wordt gegeven.

De nadruk ligt – enkele uitzonderingen daargelaten – grotendeels op ideeën, plannen en voorstellen die uit de organisatie omhoog komen. Het algemene beeld wordt gedomineerd door een sectorgewijze (en dat zijn vaak heel kleine sectoren) totstandkoming van het overgrote deel van de beleidsvoorstellen die de top bereiken. Variërend naar onderwerp en naar bewindspersoon wordt daar een politiek stempel opgezet; soms niet meer dan een fiatstempel; soms ook inhoudelijk van min of meer ingrijpende betekenis. Zelden is er een het gehele beleid omvattende greep op het departementale gebeuren. Dit geldt in nog sterkere mate de interdepartementale aspecten daarvan.

Een belangrijk gebrek in de beleidsvorming is het onduidelijke zicht op maatschappelijke problemen. Feitelijke problemen worden soms onherkenbaar aan de orde gesteld door de lange weg die zij hebben moeten afleggen via departementale onderdelen en interdepartementaal overleg. Dit leidt tot een verschuivende probleemstelling, waarbij het zeer de vraag is of de gekozen oplossingen nog wel passen bij het oorspronkelijke probleem.

Er is weinig aandacht voor een planmatige opzet van controle op en evaluatie van de beleidsvoering. Men mist greep op de beleidseffectiviteit, door het ontbreken van een regelmatige beleidsevaluatie en de daarvoor nodige technieken. Over het algemeen worden deze zaken ook niet binnen de toppen inhoudelijk besproken, ('de binnenmuren zijn soms dikker dan de buitenmuren'). Het zich niet mengen in elkaars zaken maakt het voor de top moeilijk om als integratie- en evaluatiepunt voor het departementale beleid te fungeren.

Beheersaspecten

Binnen de departementale organisatie bestaat een te geringe aandacht voor de beheerskant. De organisatiestructuur lijkt eerder opgebouwd naar bevoegdheden van de diverse intradepartementale sectoren dan naar communicatie. Bij gebrek aan een duidelijk totaalbeeld is het moeilijk organisatorische verbanden te leggen tussen de verschillende onderdelen. Daarbij komt dat men over het algemeen weinig aandacht heeft voor doelmatigheid. Opmerkelijk is de geringe aandacht voor het kostenaspect. Ook beheerstaken die betrekking hebben op organisatie- en personeelsaspecten leveren nogal wat knelpunten op.

5.4.3 Richtingen voor aanbevelingen

Richtingen voor aanbevelingen over de departementale organisatie vallen in de gekozen opzet in twee delen uiteen. In dit hoofdstuk wordt een aantal van dergelijke richtingen over

organisatie en werkwijze van de toppen van de departementen besproken. Daarbij is het oog vooral gericht op de functie die deze toppen hebben in de koppeling van het sectordeel van het beleid van de rijksdienst met het deel dat zich bezighoudt met de zorg voor integratie en samenhang. De meer instrumentele aspecten die daarbij ten dienste (moeten) staan komen uitgebreid in hoofdstuk 6 ter sprake.

a Topstructuur van de departementen

Minister

In ons staatsbestel is de wijze van functioneren van ministers van zeer grote betekenis. Dit komt door het combineren van het lidmaatschap van de ministerraad en de leiding van een departement. Er van uitgaande dat deze twee taakdelen bij elkaar horen, moet er een accentverschuiving plaatsvinden van de taak als hoofd van het departement naar het lidmaatschap van de ministerraad; anders gezegd: van de rol van sectorvertegenwoordiger naar de rol van integrator.

Over de inhoud van het takenpakket van de minister staat zeer weinig vast. Dit resulteert in een zekere mate van variatie in de rolvulling door individuele ministers. Binnen wisselende grenzen besteden ministers ruwweg de helft van hun tijd aan het leidinggeven aan hun departementale organisatie. De andere helft wordt ongeveer gelijkmatig verdeeld over ministerraadsverplichtingen, contacten met het parlement en andere externe contacten (lagere overheden, maatschappelijke organisaties, pers, representatie). Het zou aanbeveling verdienen dat daarin een zekere verschuiving plaatsvindt. Dat is geen zaak die eenvoudig te 'regelen' is, doch vereist verschuiving in de rolvulling van ministers, dat wil zeggen de wijze waarop zij zelf hun taak interpreteren. Daar moet uiteraard ruimte voor blijven.

Een groot deel van de aanbevelingen die in deze paragraaf worden voorgesteld heeft ten doel de beoogde verschuiving mogelijk te maken, althans beperkingen daarvoor zoveel mogelijk op te heffen.

Staatssecretaris/onderminister

Een verdergaande concentratie van de minister op politieke hoofdlijnen kleurt de relatie tot zijn of haar staatssecretaris en is bepalend voor de invulling van de staatssecretarisfunctie. De portefeuille van de staatssecretaris zal zich verbreden en in het algemeen minder homogeen worden. Veelal zal hij of zij een algemene ondersteunende taak ten opzichte van de minister verrichten. De invulling van de functie kan overigens van departement tot departement verschillen, mede afhankelijk van de behoefte van het kabinet en van de minister. De commissie meent echter dat een ontwikkeling van de functie in de richting van onderminister, die de minister in algemene zin ondersteunt, gewenst is. Zij stelt voor de staatssecretaris voortaan onderminister te noemen, tenzij er duidelijk sprake is van een beperkt afgebakend terrein. De commissie zou laatstgenoemde functie, die veel op die van een superambtenaar lijkt, liever laten vervallen.

De onderminister dient de officiële vervanger van de minister te zijn in de ministerraad en

daarbuiten. Hierdoor behoeft zo min mogelijk gebruik te worden gemaakt van de onpraktische figuur van de minister ad interim.

De onderminister wordt medeverantwoordelijk voor het hele beleidsterrein, hetgeen onder meer tot uiting komt in zijn of haar medeondertekenen van de begroting.

Bij optreden in het buitenland wordt aan de onderminister voor dat doel de titel van minister toegekend.

Het is essentieel dat een minister de onderminister zo veel mogelijk zelf kan kiezen of tenminste een onwelgevallig persoon kan weigeren.

Bij deze keuze kan zowel in termen van versterking als in termen van aanvulling worden gedacht. Dit laatste kan betrekking hebben op bepaalde persoonlijke kwaliteiten. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een minister met veel parlementaire ervaring een onderminister met bepaalde deskundigheden of bestuurlijke ervaring als aanvulling wenst. Ook andere combinaties zijn denkbaar waarbij overigens een voorwaarde is dat geen aanvulling wordt 'opgedrongen'.

Onderministers dienen slechts in de ministerraad te verschijnen als vervangers van de minister of bij de behandeling van door hen voorbereide voorstellen. Op departementen waar meer onderministers nodig zijn, moet uiteraard een goed uitgewerkte taakverdeling worden opgesteld. Voorkomen moet worden, dat onderministers juist door een sterkere profilering als medeverantwoordelijken voor het hele beleid te zeer als afzonderlijke ministers gaan functioneren.

Deze taakverdeling behoeft niet per se betrekking te hebben op een voor de gehele periode vastgelegd deel van het totale terrein en zeker niet exclusief samen te vallen met bepaalde directoraten-generaal. Zeer wel denkbaar, en wellicht te prefereren, is een takenpakket dat vooral gericht is op de verantwoordelijkheid voor bepaalde projecten die voortvloeien uit het actieprogramma van het kabinet (zie ook paragraaf 5.2). Zowel intern naar het apparaat als naar buiten – het parlement – moet in ieder geval duidelijk zijn met welke bewindspersoon men in een bepaalde zaak te maken heeft. Tussentijdse verschuivingen zijn denkbaar, doch moeten zowel intern als extern duidelijk kenbaar worden gemaakt.

Ambtelijke topfuncties

In de top van de departementale organisatie vervullen naast de bewindspersonen een beperkt aantal ambtenaren de belangrijkste functies. Hierin speelt de secretaris-generaal een speciale rol. Het goed functioneren van de gehele departementale organisatie inclusief de bewindspersonen, is afhankelijk van het op een goede wijze vervullen van het gehele takenpakket van de secretaris-generaal. Het adviseurschap van de bewindspersonen geeft hierbij de minste problemen. Anders ligt dat met de coördinatie- en de beheerstaken. Voor de coördinatie-taak denkt de commissie een oplossing te kunnen vinden in het benadrukken van het teamelement in de top als geheel. Dit komt, tezamen met de beheers- of management-taak in het vervolg nog aan de orde. Uitgangspunt daarbij is dat het goed

vervullen van het gehele pakket aan taken door één persoon waarschijnlijk onmogelijk en zeker ongewenst is. Al naar gelang de situatie zal tot een taakverdeling moeten worden overgegaan. Een zekere verbreding van de top lijkt daarbij in veel gevallen wenselijk.

De directeur-generaal is in de departementale organisatie de hoogste sector-georiënteerde ambtenaar. Dat past ook in de sectorgewijze opbouw van de ambtelijke organisatie. In de optiek van de commissie zou versterking van het integrerend element in de rijkdienst vooral betrekking moeten hebben op de toppen van de directoraten-generaal. In feite moet in de toppen van de directoraten-generaal de overstap van sectoraal naar bovensectoraal-beleid meer en systematischer dan nu het geval is gemaakt worden. Dit betekent dat in de top van het directoraat-generaal sterkere generalistische functie-elementen moeten worden vervuld.

Directieraad

De departementale top als koppeling tussen de eerste en de tweede wereld moet niet alleen op een andere wijze in functies worden uitgedrukt, maar ook behoeft de structuur verbetering en versterking, ook al omdat een van de belangrijkste problemen binnen de departementale organisatie het functioneren van de top als team blijkt te zijn. Daarom denkt de commissie aan een directieraad als hoogste overleg- en besluitvormingsorgaan in het departement, waardoor het teamelement binnen de departementale toppen wordt versterkt. Dat orgaan moet het instrument worden voor het vormen van een beleidskader voor het gehele departement. Van daaruit kan gestalte gegeven worden aan algemene doelstellingen en tevens aan beleidsvorming op lange(re) termijn. Deze doelstellingen leiden tot de gewenste samenstelling van dat orgaan, waarin de politieke top het integrerend element zal vertegenwoordigen. In de huidige verhoudingen komt dat onvoldoende tot zijn recht omdat daar in het algemeen de systematische behandeling van beheers- en beleidselementen ontbreekt. Noodzakelijke voorwaarde daarbij is dat binnen een dergelijk team het 'verkokerd kijken' wordt afgezwakt, zo niet doorbroken.

De commissie meent dat door de vorming van een directieraad, zoals boven aangeduid, een onderscheid aan te geven is in de totale besturing van een departement. Zo kan een deel van de politieke en ambtelijke leiding zich door deelname aan dit orgaan in eerste instantie richten op het (politieke) beleidsproces. Een ander deel van deze top kan zich dan meer richten op het beheer (inclusief de dagelijkse beleidsuitvoering) van het departement. Overigens schrijft de commissie niet voor dat bijvoorbeeld de secretaris- en directeuren-generaal zich moeten richten op het beleid en hun plaatsvervangers op het beheer. Een dergelijke verdeling is ook afhankelijk van persoonlijke affiniteit en geschiktheid en van de structuur van het takenpakket.

b Culturele elementen

Omdat het in de toppen van de departementen om een betrekkelijk gering aantal mensen

gaat, spelen niet alleen persoonlijke verhoudingen een rol, maar zijn ook rolopvattingen van groot belang. Juist gezien het individuele karakter van de taakvervulling, waarbij een nauw samenspel tussen bewindspersonen en een kleine groep ambtelijke medewerkers nodig is, zijn over de 'topcultuur' nauwelijks strak omliggende aanbevelingen te formuleren. Een aantal suggesties kunnen evenwel in de gewenste richting werken.

Introductie van bewindspersonen

Een goede introductie van nieuwe bewindspersonen is noodzakelijk. Deze heeft nu een sterk uiteenlopend karakter en is vooral gericht op de departementale agenda en veel minder op de te verwachten behoeften van bewindspersonen. De introductie moet van beide kanten zo open mogelijk zijn. De gehele departementale organisatie heeft dringend behoefte zo snel mogelijk op de hoogte te komen niet alleen van het 'soort' bewindspersonen waarmee men te maken krijgt, maar vooral van de politieke prioriteiten van de bewindspersonen. Het op te stellen actieprogramma van het kabinet, waarin deze prioriteiten van de bewindspersonen worden opgenomen, kan daarbij zeer behulpzaam zijn (zie ook paragraaf 5.2). Daarnaast dient de bewindspersoon niet onmiddellijk te worden overspoeld met departementale agendaproblemen. Hoe begrijpelijk ook de behoefte is om na een meestal lange periode van relatieve inactiviteit (formatieperiode) weer aan het werk te kunnen, de neiging moet onderdrukt worden de bewindspersoon zo snel mogelijk in de rol van een 'sector'-dienaar of -dienaar te drukken. Dit geldt ook voor de bewindspersonen zelf.

Een gelegenheid voor een goede introductie zou gevonden moeten worden bij de overdracht van de portefeuilles van de aftredende bewindspersonen aan hun opvolgers. Incidenteel geschiedt dit op een behoorlijke manier. Veelal blijft dit echter achterwege en is van een werkelijke bereidheid om inzicht te geven in de gang van zaken weinig sprake.

Functioneren van ambtenaren

Een veel grotere mobiliteit van ambtenaren binnen, maar liefst ook tussen departementen moet worden gestimuleerd. Dit verhindert niet alleen een al te sterke identificatie met een bepaald onderdeel van de rijksdienst, maar roept ook de creatieve spanning van een nieuwe omgeving en een nieuwe opdracht op (zie ook paragraaf 6.5). Ook de mobiliteit tussen overheid en omgeving en vice versa moet worden vergroot.

De ontwikkeling van een probleemgeoriënteerde externe belangstelling bij ambtenaren moet met kracht worden bevorderd. Algemene kennis van de maatschappelijke omgeving is van groot belang naast de noodzakelijke meer intern gerichte kennis en ervaring in het bestuurlijk oplossen van specifieke problemen. Hierdoor wordt het begrip vergroot voor de maatschappelijke en politieke aspecten van mogelijke oplossingen.

c Beleidsontwikkeling

Systematische beleidsvorming staat op de meeste departementen in de kinderschoenen.

Hierin verbetering brengen is, in de visie van de commissie, een noodzakelijke voorwaarde voor een meer samenhangend, afgewogen, flexibel en op hoofdlijnen politiek gesteund beleidspakket voor de gehele rijksdienst.

Daarom ook hier weer een samenstel van voorstellen die als deelbijdragen in de gewenste richting kunnen werken. De urgentie hangt af van de specifieke situatie op de verschillende departementen. De aanbevelingen zijn dan ook globaal van aard en vereisen gespecificeerde uitwerking al naar gelang bestaande achterstand en of omvang van belemmeringen.

Werkstromen

Meer inzicht dient te worden verkregen in de totale stroom en deelstromen van het werk op de departementen. Dit inzicht dient globaal te zijn en op gezette tijden te worden herzien. In het algemeen moet gestreefd worden naar een situatie waarbij de top alleen geconfronteerd wordt met hoofdzaken, liefst toegespitst op te nemen beslissingen.

Met bewindspersonen moeten aan het begin van de rit afspraken worden gemaakt over de door hen gewenste wijze van informatievoorziening en besluitvoorbereiding. Deze afspraken moeten van tijd tot tijd opnieuw worden bekeken, daar bewindspersonen leren en hun aandacht kan verschuiven. Een informatiebeleid voor de gehele organisatie lijkt voor dergelijke afspraken een voorwaarde. (zie ook paragraaf 6.7). Hetzelfde geldt voor een mandaats- en delegatiebeleid; ook dat dient, met name wat betreft de interdepartementale aspecten, regelmatig te worden doorgelicht en bijgesteld.

In dit verband zijn ook afspraken nodig over de wijze waarop bewindspersonen met de hun ten dienste staande organisatie mondeling willen communiceren. Ook deze afspraken moeten één of twee maal per periode kunnen worden bijgesteld.

De gehele organisatie moet van deze drie aspecten van het organisatiebeleid (informatie, delegatie en overleg) minimaal op de hoogte worden gesteld. Beter is het nog om zaken als deze onderwerp van ambtelijke inspraak te maken.

Overlegvormen

Het gebruik dat van de verschillende overlegvormen wordt gemaakt, moet kritisch worden bezien. De instelling van een directieraad als hoogste overleg- en besluitvormingsorgaan in het departement heeft uiteraard gevolgen voor de bestaande overlegstructuur. Deze raad komt in ieder geval in de plaats van de zogenaamde 'kleine staf'. Aan overlegorganen als de 'grote staf' zal behoefte blijven bestaan. Denkbaar is dat de staatssecretaris/onderminister deze vergadering leidt. De samenstelling zou kunnen bestaan uit de toppen van de beleidssectoren binnen het departement, aangevuld met de hoofden van de sectoren van de 'interne driehoek' (personeel, organisatie en financiën) en van de centrale wetgevings- en beleidsafdelingen. Een eerste vereiste is dat het doel van elke overlegvorm duidelijk wordt vastgesteld. Een tweede dat men zich er ook aan houdt. In dat verband is een periodieke kritische beschouwing over het werkelijk functioneren van de overlegvormen gewenst.

- 166 | Dit alles vereist een betere voorbereiding, bezinning op de samenstelling, goede agenda-voering, het opzetten van een actiepunten- en voortgangssysteem en aandacht voor het voorzitterschap en secretariaat van overlegorganen.

Deze overwegingen gelden uiteraard ook voor het interdepartementale verkeer. Met behulp van goede interne afspraken, en zoveel mogelijk politiek geïndiceerde mandaten en een duidelijke voortgangscontrole moet de nu voortstropelende interdepartementale machinerie weer in een hogere versnelling te brengen zijn. Daarvoor zijn interdepartementale voorzieningen nodig als in paragraaf 5.3 besproken. Deze kunnen echter niet tot wasdom komen tenzij ook de departementale procesaspecten goed zijn verzorgd.

Beleidsplannen

Hoge prioriteit moet worden gegeven aan het ontwikkelen van een departementale visie, het uitzetten van de grote lijnen, het aangeven van een beleidskader. Daarbij zou bijvoorbeeld meer relatie moeten worden gebracht tussen de doelstellingsanalyse, de memorie van toelichting op de begroting en andere algemene beleidsstukken.

Dergelijke plannen dienen ingepast te worden in de systematiek zoals deze in grote lijnen in paragraaf 6.3 zal worden geschetst. Ook moet hierbij aansluiting worden gezocht bij het actieprogramma van het zittend kabinet. Hierdoor wordt het mogelijk een kader te scheppen waarbinnen prioriteiten duidelijker en meer in overeenstemming met de reële mogelijkheden van de organisatie kunnen worden vastgesteld en kleinere activiteiten kunnen worden gedelegeerd.

Procedures

In procedurele zin moet onder meer gewerkt worden aan een betere politieke invoer, een versterking van het teamelement en aan procedures waarbij afweging van taken en hun organisatorische consequenties beter tot hun recht komen. Daartoe kunnen de volgende aspecten worden genoemd:

- het ter beschikking stellen van een besluitenlijst met toelichting van ministerraadsvergaderingen voor de directieraad. Eventuele onduidelijkheden dienen direct gesignaleerd en rechtgezet te worden;
- een regelmatige doorstroming van (politieke) kabinetsdesiderata in de grote staf; met name die welke betrekking hebben op het departementale beleid, maar ook in de context van het actieprogramma van de regering;
- het maken van een duidelijk onderscheid door middel van taakomschrijvingen van de diverse overlegvergaderingen in de top. De beleidsafstemming vindt plaats in de directieraad waarbij niet alleen informatie wordt uitgewisseld, maar ook de belangrijke aspecten van beleidsontwikkeling systematisch (door een ondersteunende eenheid gecoördineerd en eventueel zelfstandig voorbereid) ter bespreking staan (eventueel deels bijgewoond door topambtenaren van 'belendende' departementen);

- het maken van duidelijke afspraken over de wijze van besluitvorming. Deze dient het midden te houden tussen besturen ‘by committee’ in de directieraad en het bilateraal afdoen van zaken tussen bewindspersonen en sectorambtenaren. Gezien de wisselende behoeften, bekwaamheden en mogelijkheden van bewindspersonen dient er voldoende ruimte te zijn om binnen dit kader tot variaties te komen. Afsproken procedures moeten regelmatig worden geëvalueerd;
- het opstellen van flexibele procedures voor de beleidsontwikkeling. De inter-departementale uitwerking van het actieprogramma van het kabinet en de hoofdlijnen van het departementale beleid moeten daarvan de hoofdmoot vormen.

Beleids evaluatie

Er wordt in de rijksdienst betrekkelijk weinig aan beleids evaluatie gedaan. Toch dient onderzoek naar effecten van beleid als een van de belangrijkste onderdelen van de beleidsvorming te worden gezien.

Regelmatig moet het takenpakket van de departementen worden doorgelicht, zowel op de noodzaak de taken als zodanig te verrichten als naar de wijze waarop dat geschiedt. Dit laatste kan zowel betrekking hebben op de wijze waarop het departement deze verricht, alsmede op de (mogelijkheden van) gedecentraliseerde uitwerking van deze taken. Hiervoor pleiten niet alleen democratische criteria maar zeker ook argumenten die betrekking hebben op het functioneren van de departementale organisatie als zodanig (zie ook paragraaf 6.8).

Evaluatie van beleid dient zowel door onafhankelijke instanties te geschieden (zie ook paragraaf 4.2), als een normaal onderdeel van de departementale beleidsvorming te zijn. De daarvoor te ontwikkelen organisatorische vormen en instrumenten dienen met spoed ontwikkeld te worden; liefst niet door alle departementen afzonderlijk maar in onderlinge samenwerking. Gegevens over experimenten en ervaringen moeten aan elkaar ter beschikking worden gesteld.

d Ondersteuning

Zoals hiervoor aangegeven, is het noodzakelijk dat in de top van de departementen integratie en differentiatie beter tot hun recht komen. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de als een team functionerende top moet worden ondersteund. Wat betreft de differentiatie – het grootste deel van het departementale beleid – zal de ondersteuning vanuit de sectoren plaatsvinden zoals tot nu toe gebruikelijk. Deze zal echter doelbewuster geïntegreerd moeten worden in het hiervoor beschreven besturingssysteem.

Daarnaast heeft de top nog een andere ondersteuning nodig, waardoor de integrerende beleidselementen op een evenwichtige wijze tot hun recht kunnen komen. In een dergelijke ondersteuning moeten zowel een eigen staf van de bewindspersonen als bepaalde delen van de functie van de secretaris-generaal een plaats krijgen. Dat kan door middel van een bureau secretaris-generaal, maar ook is bijvoorbeeld denkbaar een speciale stafafdeling

168 | beleidsontwikkeling en -evaluatie. De commissie heeft niet een speciale voorkeur voor een bepaalde organisatorische oplossing voor deze ondersteuning van de top. Belangrijk is dat de lijnen kort zijn en dat flexibel kan worden ingespeeld op externe en interne behoeften.

Ook voor de ondersteuning van bewindspersonen bij hun andere dan departementale taken zijn verschillende oplossingen denkbaar. Dezelfde overwegingen als hierboven gelden daarbij. Het gaat hierbij vooral om de politieke steun aan bewindspersonen en de voorbereiding van punten op de ministerraadsagenda die niet direct het eigen departement betreffen. De discussie over de politieke ondersteuning is tot nog toe te veel gevoerd als een zaak van politiek tegenover ambtelijk. Advisering op politieke aspecten werd en wordt dan als bedreiging van het ambtelijk apparaat gezien. Hoe dit ook zij, bewindspersonen hebben blijkens uitlatingen tijdens gesprekken vooral behoefte aan naar buiten gerichte antennes; iets wat zij bij de ambtelijke top vaak missen. In ieder geval zou een deel van de antennefunctie mee vervuld kunnen worden door een goed functionerende afdeling voorlichting, die niet alleen tot taak heeft het departementale beleid naar buiten te brengen, maar ook als periscope dient voor signalen uit de samenleving.

Tenslotte zou de behandeling van de agenda van de ministerraad meer aandacht moeten krijgen. Als men zich nauwkeuriger houdt aan de voorgeschreven procedures kan de besluitvorming in de ministerraad per departement zorgvuldiger worden voorbereid dan waartoe nu vaak de gelegenheid bestaat.

Beleidsontwikkeling, evaluatie en bewaking van procedurele voortgang van zaken, zowel intern als extern, dienen belangrijke functies in de directieraad te worden. Daarvoor zullen de noodzakelijke organisatorische voorzieningen moeten worden getroffen.

5.5 Departementale indeling

5.5.1 Situatieschets

De problemen rond de organisatie van het kabinet (zie paragraaf 5.2) zijn ook van betekenis voor de departementale indeling. De maatschappelijke differentiatie krijgt immers ook gestalte in die departementale indeling. Bij de in paragraaf 5.2 genoemde aanbevelingen tot vergroting van het integrerend vermogen komt als sluitstuk departementale herindeling. Vermindering van het aantal ministers leidt op zich al tot een andere departementale indeling door de noodzaak de taken uit de verdwijnende portefeuilles over andere departementen te verdelen. Maar ook los hiervan is er in bepaalde situaties behoefte aan een wijziging in de interdepartementale taakverdeling.

In eerdere paragrafen is de groei van het interdepartementale coördinatiernetwerk al vermeld als uiting van toegenomen samenwerkingsbehoeften over de departementale grenzen heen. Waar gewoonlijk minder nadruk op valt, is het verschijnsel dat de functionele werkrelaties van grote departementale onderdelen met die van andere departementen beleidsmatig en zakelijk dikwijls hechter en van groter belang zijn dan de relaties van zulke

onderdelen binnen het eigen departement. Soms zijn de interne functionele relaties zelfs verwaarloosbaar. De huidige departementen vormen blijkbaar niet altijd het meest geschikte kader voor de integratie van beleid op samenhangende gebieden. Deze omstandigheden zijn zelden of nooit aanleiding tot veranderingen geweest. Overbrenging van onderdelen van één departement naar een ander zijn trouwens in het algemeen schaars. De overbrenging van het Loodswezen van Defensie naar Verkeer en Waterstaat, waarin in 1979 is besloten, is één van de weinige recente voorbeelden van enig belang. Departementen zijn er de laatste twintig jaar alleen bijgekomen (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk in 1965; Volksgezondheid en Milieuhygiëne in 1971). Een aanzet tot vorming van nieuwe departementen is te vinden bij de onderdelen die worden beheerd door de ministers zonder portefeuille voor Ontwikkelingssamenwerking en voor Wetenschapsbeleid. Er is daar een streven naar verzelfstandiging waarneembaar dat zich ook in de budgettaire en personele sfeer manifesteert.

De problematiek van de interdepartementale taakverdeling is in het verleden wel op politiek niveau onderkend. Op grond daarvan is door verschillende instanties van advies gediend aan kabinetsformatoren en regeringen. Het resultaat van deze inspanningen is evenwel zeer beperkt geweest. Veranderingen hebben ondanks deze signalen nauwelijks plaatsgehad. Voor andere kwesties is een afhandelingsprocedure opgesteld die veelal niet heeft geleid tot een wezenlijke oplossing van de problemen. Soms zijn door onderhandelingen politieke 'oplossingen' gevonden die niet hebben geleid tot het volledig opheffen van de problemen die aan de orde zijn gesteld. Dikwijls ook houdt één van de betrokken departementen zijn problemen van taakverdeling of coördinatie met een ander departement staande, maar wil geen actie in afwachting van een tijdstip waarop het zijn aanspraken met meer kans op succes kan realiseren.

Het voortduren van dergelijke situaties is het gevolg van een geringe aandacht en interesse voor de organisatievraagstukken van de rijksdienst in de politieke wereld.

Zolang deze belangstelling gering blijft, dreigen alleen bij kabinetsformaties belangrijke reorganisaties te worden doorgedrukt. Dat zijn er weinig en vaak door tijdnood slecht voorbereid en ondoordacht. Tot nu toe is de vorming van een departement bij uitstek een politieke beslissing geweest. Met deze beslissing wordt gewoonlijk een maatschappelijke eis tot vorming van nieuw beleid op een bepaald beleidsgebied gehonoreerd. De politiek vergroot hiermede de differentiatie in de rijksdienst. Vervolgens schuift de nieuwe regering de integratie van een nieuw departement in de rijksdienst naar het ambtelijk niveau door. Van hieruit worden coördinatiebehoeften gesignaleerd en coördinatiemechanismen ontworpen. Voorstellen voor een andere procedure bij de kabinetsformatie zijn nodig, opdat bij de vorming van nieuwe departementen of bij interdepartementale taakverschuivingen de integratieproblematiek niet wordt vergroot.

5.5.2 *Knelpunten*

Departementale herindeling, mits oordeelkundig toegepast, heeft als methode van integratie

het voordeel, dat juist daar verlichting van werkbelasting optreedt waar dit het meest nodig is, namelijk bij de interdepartementale samenwerking op kabinet- en ambtelijk topniveau. De knelpunten in dat vlak zijn in de paragrafen 5.2 en 5.3 uitvoerig vermeld. Het veel voorkomend verschijnsel dat voor departementsonderdelen interdepartementale contacten dikwijls frequenter en beleidsmatig relevanter zijn dan de intradepartementale open de weg tot verlichting van die knelpunten door herindelingsactiviteiten.

In het besluitvormingsproces ten behoeve van veranderingen in de departementale indeling (en daarmee de portefeuilleverdeling) zijn op de volgende plaatsen knelpunten te signaleren.

De ministerraad en de minister-president

De ministerraad is slecht toegesneden op het vervullen van zijn organisatorische functie in het bijzonder ten opzichte van de onderlinge taakverdeling. De non-interventiehouding, 'toko'-belangen, coalitieproblemen, politieke druk van partijen en belangengroepen spelen daarbij een rol. De ministerraad besteedt niet de aandacht aan het vervullen van zijn organisatorische functie die men bij de leiding van grote ondernemingen aantreft. De minister-president kan in zo'n situatie geen belangrijke wijzigingen in de taakverdeling van de ministersploeg teweegbrengen. Dat verdraagt zich ook nauwelijks met de rol van 'olieman' van het ministersteam en de coalitie. Zijn bevoegdheid tot het regelen van competentiegeschillen is voor deze grote problematiek ontoereikend. De andere functies aan het premierschap verbonden belemmeren hem ook grote aandacht aan deze materie te schenken. Ook mist hij de grondslag voor actie door het ontbreken van inhoudelijk goed voorbereide voorstellen tot herindeling.

De minister van Binnenlandse Zaken

Ook de minister van Binnenlandse Zaken komt in de hierboven geschetste situatie nauwelijks uit de voeten met louter procedurele bevoegdheden. Voor hem geldt (evenals voor de minister-president) dat hij met herzieningsvoorstellen inzake de departementale indeling weinig sympathie oogst in de ministerraad en daarvan wellicht hinder ondervindt bij zijn functioneren op andere beleidsgebieden.

De kabinetsformateur

Kabinetsformatoren beschikken niet over een aanbod van solide onderbouwde herindelingsvoorstellen. Tijdens de formatie domineren politieke strijdpunten en de portefeuilleverdeling die de meeste tijd vergen. De departementale indeling komt soms aan de orde als complement van de portefeuilleverdeling. Dit heeft wel geleid tot gelegenheidsconstructies die niet hebben voldaan. De indeling is tot nu toe geen politiek strijdpunt geweest.

Het parlement

Het parlement heeft door de jaren heen wensen en suggesties geuit, maar heeft geen greep

op de materie bij gebrek aan wezenlijk inzicht en bespreekbare voorstellen. Er zijn ook geen procedures die een zinvolle, periodiek terugkerende behandeling waarborgen.

5.5.3 Richtingen voor aanbevelingen

Elke interdepartementale taakverschuiving heeft veel aspecten. De ervaring met betrekking tot in het verleden doorgevoerde wijzigingen hebben geleerd dat nodig is:

- een zorgvuldige voorbereiding;
- een goed doordachte structuur;
- inschakeling van vele betrokkenen, zoals:
 - . de over te plaatsen organisatie/eenheid;
 - . de organisatie waaruit wordt overgeplaatst;
 - . de organisatie waarnaar wordt overgeplaatst;
 - . de achterban en de cliënten, waaronder ook de op het desbetreffende gebied opererende politici;
 - . ambtenarenorganisatie, dienstcommissies, etc.;
- een plan dat waarborgt dat de continuïteit van het 'produktieproces' niet nodeloos wordt onderbroken.

Een en ander kost tijd en moeite. Het gevaar dreigt dat, als geen goede voorzieningen worden getroffen, het aanbevolen veranderingsproces vrij spoedig na de start gaat stagneren en tenslotte verzaamt.

a Herindelingsplan

Een procedure die rekening houdt met alle in het voorgaande besloten problemen, dient een stevige verankering in de ministerraad te hebben en een krachtige steun vanuit het parlement dat als enige instantie een tegenwicht kan vormen tegen eng departementale belangen van individuele bewindspersonen en ambtenaren. De commissie stelt voor dat de minister van Binnenlandse Zaken aan het begin van elke nieuwe regeringsperiode het initiatief neemt tot de opstelling van een herindelingsplan dat ter goedkeuring aan het parlement wordt voorgelegd.

Vermoedelijk zal de realisering van grote reorganisaties pas bij de volgende kabinetsperiode kunnen geschieden. Bij verkregen parlementaire instemming kan de regering voor zover nodig invoeringsplannen doen opstellen. De kabinetsformateur beschikt dan over goed onderbouwde voorstellen. De betrokkenen bij de formatie waaronder het nieuwe kabinet kunnen van deze voorstellen afwijken, maar zullen deze in het parlement moeten motiveren.

b Rol van de minister van Binnenlandse Zaken

De aanwijzing van de minister van Binnenlandse Zaken als initiatiefnemer en opsteller van herindelingsplannen vloeit logisch voort uit zijn functie van integrerend minister voor bestuurlijke zaken. Dit beleidsgebied omvat de organisatie van de rijksdienst, waaronder de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Hij beschikt over een eigen apparaat

172 | hiervoor in de vorm van de directie Overheidsorganisatie en -automatisering. Daarbij komt dat ook binnenlands bestuur en overheidspersoneelsbeleid tot zijn portefeuille behoren hetgeen van belang is in verband met mogelijke repercussies op deze gebieden. Tot op heden wordt in het parlement dikwijls ook de minister-president aangesproken over vraagstukken van het functioneren van de rijksdienst. De commissie meent evenwel dat de minister-president algemeen coördinerende functies heeft en daarom niet met coördinatie op bepaalde gebieden moet worden belast. Een ontwikkelingsactiviteit als het ontwerpen van herindelingsplannen past niet bij zijn functie die ook in zijn externe aspecten (naar het politieke veld en het buitenland) een zware belasting vormt. Wel zou hij een procesbewakende rol kunnen vervullen in die gevallen waarbij de minister van Binnenlandse Zaken zelf partij is. Met het voorgaande voorstel beoogt de commissie een breder politiek draagvlak te geven aan het herindelingsproces en de resultaten daarvan. Tevens wil zij de kabinetsformateur en het nieuw aantredende kabinet behoeden voor de gevolgen van haastige en weinig doordachte beslissingen die bij deze materie wel zijn voorgekomen. De hiervoor geschetste procedure zou kunnen worden opgenomen in een Organisatiewet rijksdienst (bijlage 2).

c Rol van het parlement

Het is van belang dat het parlement in deze materie een stuwende rol vervult. Als de minister van Binnenlandse Zaken voorstellen over de taakverdeling tussen onderraden en tussen departementen voorbereidt, dienen de Kamers de voortgang nauwlettend te volgen. In de algemene begrotingstoelichting als voorgesteld in paragraaf 6.3 kan de minister van Binnenlandse Zaken zich als integrerend minister voor bestuurlijke zaken jaarlijks tegenover het parlement verantwoorden.

d Indeling in hoofdbeleidsgebieden

Opheffing van de knelpunten die de bestaande departementale indeling meebrengt, zou concrete aanbeveling tot herindeling vereisen. Zulke voorstellen dienen te berusten op een nu niet aanwezige procedure en een samenstel van raadplegingen en onderzoeken, zoals blijkt uit de voorgaande beschouwingen.

De commissie moet zich derhalve bij dit onderwerp beperkingen opleggen. Zij kan slechts een aanduiding van mogelijkheden geven op grond van enkele beschouwingen over de samenhang van beleidsgebieden. Zij beveelt wel aan dat het nieuw aantredende kabinet opdracht geeft aan de minister van Binnenlandse Zaken om één of meer herindelingsplannen te doen opstellen waarbij de aan te duiden mogelijkheden op hun waarde worden bezien.

In paragraaf 5.3 heeft de commissie vijf hoofdbeleidsgebieden en de bijbehorende onderraden beschreven. Als men het gebied van het internationale beleid uitzondert, valt aan te nemen dat de integratiebehoefte binnen deze beleidsgebieden in het algemeen

groter is dan ertussen. Deze omstandigheid opent de weg naar herindeling van taken. Door vast te stellen in welk hoofdbeleidsgebied elk departement in hoofdzaak thuishoort, wordt zichtbaar welke departementale taken vreemd zijn aan dat hoofdbeleidsgebied. Toedeling van deze taken aan die onderraden waar ze wel thuishoren, is nodig voorzover deze nog niet heeft plaatsgevonden. Na verloop van tijd kan vervolgens aan de hand van gebleken samenhangen tot een nieuwe departementale inpassing worden besloten.

Binnen de grenzen van de hoofdbeleidsgebieden zullen eveneens mogelijkheden aanwezig zijn door herschikkingen interdepartementale coördinatie in intradepartementale om te zetten met de daaraan verbonden voordelen.

Bij het overwegen van mogelijke departementale herindelingen is het van belang rekening te houden met de wenselijkheid het aantal departementen dat per hoofdbeleidsgebied werkzaam is, te verminderen.

6.1 Inleiding

In haar eerste rapport heeft de commissie reeds de aandacht gevestigd op het grote arsenaal aan instrumenten, waarmee de rijksdienst zijn beleid vorm geeft. Daarbij maakte de commissie een onderscheid in:

- a instrumenten die meer rechtstreeks op de beleidsvorming zijn gericht, zoals wetgeving, planning en financiering;
- b andersoortige instrumenten die in belangrijke mate zijn bestemd het beleid te ondersteunen en tevens van belang zijn voor het reorganiserend vermogen: personeel, organisatie en informatievoorziening;
- c instrumenten, gericht op evaluatie van deze instrumenten en hun resultaten.

De commissie veronderstelde, dat bij de hantering van de genoemde instrumenten problemen bestaan. Deze veronderstelling wordt bevestigd door de onderzoeken die de commissie heeft laten verrichten. Dit blijkt niet alleen uit de onderzoeken naar wetgeving, planning en financiering, maar ook uit het onderzoek naar het reorganiserend vermogen. Problemen blijken ook uit het verstoringenonderzoek en uit de vraaggesprekken die onderdeel waren van het onderzoek naar de politieke en ambtelijke top van de rijksdienst.

In dit hoofdstuk worden de bestuursinstrumenten wetgeving, planning, financiering, personeel, organisatie, informatievoorziening en evaluatie achtereenvolgens in afzonderlijke paragrafen aan de orde gesteld. Hiermee komt dus niet direct de samenhang van het geheel tot uiting. Elk van de instrumenten heeft namelijk zijn eigen karakteristiek. Niettemin gaat het er uiteindelijk om een samenhangend pakket van voorstellen voor de verbetering van het instrumentarium van de rijksdienst op tafel te leggen. Daarom wordt in een slotparagraaf van dit hoofdstuk nog op de samenhang van het geheel ingegaan. Daarbij zal de verhouding tot de voorstellen uit andere hoofdstukken niet uit het oog worden verloren.

6.2 Wetgeving

6.2.1 *Situatieschets*

Verbrokkelde organisatie

De organisatie van de administratieve wetgeving op rijksniveau is (anders dan die van de burgerlijke en strafwetgeving die hoofdzakelijk bij het ministerie van Justitie geconcentreerd is) sterk verbrokkeld. Niet alleen heeft ieder departement zijn eigen wetgevingsapparaat, maar bovendien is dit vaak opgedeeld over onderdelen van het departement. De wetgeving vindt met andere woorden overwegend plaats in de sfeer van de afzonderlijke sectoren.

De administratieve wetgeving als instrument van beleid grijpt echter in toenemende mate over de departementale grenzen heen – soms over de grenzen van vele departementen. In zulke gevallen is men aangewezen op een voorbereiding ad hoc, omdat permanente

organisatievormen en procedures voor de interdepartementale voorbereiding van wetten ontbreken. Ook is de coördinerend bewindspersoon te dien aanzien niet met bevoegdheden toegerust. Er zijn, anders gezegd, dus onevenwichtigheden in de koppeling tussen de onderscheidene sectoren. Coördinatie van wetgeving, dat wil zeggen afstemming tussen de sectoren – onmisbaar voor de coördinatie van beleid – komt daardoor uiterst moeizaam van de grond.

Onderscheid harmonisatie en coördinatie

Met het oog op organisatie en coördinatie van de wetgeving maakt de commissie een onderscheid tussen juridisch-technische harmonisatie en beleidsmatige coördinatie van wetgeving. Onder *juridisch-technische harmonisatie* verstaat zij een zodanig met elkaar in overeenstemming brengen van wetten, dat onnodige verschillen in opbouw, systematiek, begrippenapparaat, rechtsbescherming, inspraakmogelijkheden, mate van decentralisatie e.d. worden voorkomen en de totstandkoming van algemene wetten en bepalingen uit dien hoofde wordt bevorderd. Onder *beleidsmatige coördinatie van wetgeving* verstaat de commissie het zodanig met elkaar in overeenstemming brengen van wetten, dat de beleidscoördinatie tussen sectoren en departementen onderling en tussen de verschillende bestuurslagen wordt bevorderd, zo nodig door de totstandkoming van algemene coördinatiewetten en -bepalingen.

Uiteraard zal in de praktijk niet steeds zijn aan te geven waar juridisch-technische harmonisatie ophoudt en overgaat in beleidsmatige coördinatie. Er zal dan ook steeds voor moeten worden gewaakt, dat uit het oogpunt van beleid belangrijke kwesties als juridisch-technisch worden bestempeld en daarmee worden gedepolitiseerd en – omgekeerd – dat juridisch-technische zaken als politieke problemen worden behandeld. De commissie acht het gemaakte onderscheid echter van zo grote principiële betekenis, dat zij daaraan – met inachtneming van de gemaakte relativering – organisatorische consequenties wil verbinden.

6.2.2 Knelpunten

Gebreken in organisatie en coördinatie

Evenals het beleid in het algemeen is de wetgeving in sterke mate verankerd in de sectoren. Door deze verkokering is het wetgevingsinstrumentarium ontoereikend voor de toenemende behoefte aan samenhang, integratie en afweging op het niveau van de rijksdienst als geheel. De organisatorische voorzieningen voor het totstandbrengen van koppelingen tussen beide sferen door middel van het wetgevingsinstrumentarium zijn te onevenwichtig. Behalve de horizontale beleidscoördinatie tussen de departementen laat ook de verticale tussen de drie bestuurslagen daardoor ernstig te wensen over. In het algemeen moet de wetgeving goede besluitvormingskaders bieden voor de onderlinge afstemming van het beleid tussen departementen van het rijk onderling en tussen rijk en lagere lichamen. Tot nu toe is daarvan door de overwegend sectorale opzet van de wetgeving, met haar grote verschillen ook in mate

van decentralisatie en complementair bestuur, nog veel te weinig sprake.

Ook de coördinatie van wetgevingsinstrumenten met plannings- en financieringsinstrumenten schiet daardoor te kort. De wetgeving vertoont daarbij zelfs een achterstand ten opzichte van de beide andere genoemde instrumenten, met name wat betreft interdepartementale organisatievormen en procedures, die er althans voor de planning en financiering gedeeltelijk zijn en voor de wetgeving nog helemaal niet. Tenslotte verlopen wetgevingsprocedures vaak heel traag, hetgeen mede door gebrek aan interdepartementale coördinatie wordt veroorzaakt. Echter ook de zwakke toerusting van de departementale wetgevingsafdelingen in relatie tot het beleid speelt hierbij een grote rol, ofschoon wat dat betreft grote verschillen tussen de departementen vallen te constateren.

Ontwikkeling

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren, dat het gebrek aan coördinatie in de wetgeving steeds meer wordt gevoeld, zowel intra- als interdepartementaal, en dat thans over een zeer breed front ontwikkelingen in gang worden gezet om hierin door plannings- en andere coördinatie wetgeving verbetering te brengen, waarbij voorlopig het zwaartepunt nog ligt binnen de departementen en sectoren.

6.2.3 Richtingen voor aanbevelingen

a Juridisch-technische harmonisatie

Het huidige kabinet heeft al enkele stappen gezet op de weg naar juridisch-technische harmonisatie van wetgeving.

Interdepartementale commissie voor de harmonisatie van wetgeving

Bij besluit van 27 mei 1980 heeft de minister van Justitie – in september 1979 aangewezen als coördinerend bewindsman voor de harmonisatie van wetgeving – een Interdepartementale commissie voor de harmonisatie van wetgeving (ICHW) ingesteld, wier taak ligt op het gebied van de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving.

Externe commissie ad hoc

Verder heeft het kabinet het voornemen een externe commissie ad hoc voor wetgevingsvraagstukken in te stellen, met als taak advies uit te brengen over mogelijke verbeteringen in het gebruik van onderscheiden vormen van regelgeving bij de centrale overheid. De taakomschrijving van de commissie ad hoc omvat actuele problemen als pseudo-wetgeving en de keuze tussen het instrument van de wetgeving en de figuur van de beleidsnota. Haar taak ligt daarmee op het grensvlak van het staatsrecht en de actuele politiek.

Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken

De commissie onderschrijft de noodzaak van de instelling van de genoemde twee organen. Daarmee wordt echter niet het gehele terrein van de juridisch-technische harmonisatie

bestreken. Temidden van de stortvloed van actuele kwesties dreigen meer algemene wetgevingsvraagstukken onderbelicht te blijven. De commissie denkt daarbij aan het ontwerpen van algemene bepalingen van wetgeving en modellen van wetsbepalingen en het verrichten en bevorderen van onderzoek op het gebied van de wetgeving. Een groot aantal adviesorganen blijkt zich nu in de marge van de hun voorgelegde specifieke problemen met telkens dezelfde algemene wetgevingsvraagstukken te moeten bezighouden – overigens met uiteenlopend resultaat. Uit doelmatigheidsoverwegingen kan de commissie onder bepaalde voorwaarden instemmen met de door de werkgroep gedane aanbeveling een Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken (RAW) in te stellen. Argumenten hiervoor zijn:

- er is behoefte aan bundeling van de schaarse ervaring en deskundigheid op het gebied van algemene wetgevingsvraagstukken;
- het is belangrijk dat adviesorganen zich kunnen concentreren op de eigenlijke aan hen voorgelegde problemen;
- wetgevingsambtenaren hebben hun handen reeds vol aan lopende en in voorbereiding zijnde wetgeving.

Behoeft

Aan de hierboven omschreven werkzaamheden bestaat dringend behoefte. Reeds in het algemeen vormt juist de wetgeving, veel meer dan de planning en het beleid in het algemeen, een zwakke schakel in het geheel van de overheidsadvisering, maar in het bijzonder geldt dit toch wel voor wetgevingsvraagstukken van algemene aard. In feite bestaat hiervoor geen enkel advieskader, afgezien van de Raad van State bij de behandeling van concrete wetsontwerpen, een raad die toch al zo zwaar belast is, dat hij onmogelijk nog deze in wezen nieuwe adviesfunctie erbij zou kunnen nemen. Het bezwaar dat hier weer het zoveelste nieuwe adviesorgaan wordt voorgesteld, telt in dit opzicht minder. Het probleem van de wildgroei op het gebied van adviesorganen ligt op het terrein van de sectorraden, niet op dat van de facetraden en nog veel minder op dat van de algemene, alle departementen overkoepelende raden, omdat die er naast de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid en de Raad van State niet of nauwelijks zijn. Eerder kan men zeggen dat een herstructurering van het radenstelsel in de richting van minder sectorraden en meer facet- en algemene raden overweging verdient. De eenheid van wetgeving en beleid kan er slechts door worden bevorderd. Bovendien is er bij de voorgestelde raad eerder sprake van bundeling van deskundigheid van een aantal adviesraden dan van de start van een geheel nieuw orgaan.

Voor een RAW zou direct al veel werk aan de winkel zijn. Alleen al het helpen voorbereiden van een wet houdende bepalingen van administratief recht zal jaren vergen.

Voorontwerp

In een bijlage bij het algemene deel van de achtergrondstudie over wetgeving, planning en financiering is een voorontwerp van wet met memorie van toelichting opgenomen van de

hand van het lid van de in subparagraaf 2.4.3 genoemde werkgroep mr. J.M. Polak. Dit voorontwerp betreffende de instelling van een RAW is opgezet naar het model van de instellingswet voor de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid en dient enkel als illustratie van een mogelijke regeling.

Voorwaarden

De commissie acht de instelling van de RAW gewenst onder de volgende voorwaarden. Ten eerste dient de taak van de raad duidelijk in verband te worden gebracht met de positie van de minister van Justitie als coördinerend bewindspersoon voor de (juridisch-technische) harmonisatie van wetgeving. Zoals bij die positie ter ondersteuning een interdepartementale commissie past als intern adviesorgaan, zo past daarbij ook een extern adviesorgaan in de zin van een raad van advies voor algemene wetgevingsvraagstukken. In de tweede plaats dient de RAW zoveel mogelijk als kapstok te worden gebruikt voor allerlei advieswerk op het gebied van wetgeving, dat thans min of meer ad hoc aan allerlei commissies en personen wordt opgedragen, opdat er ook op dit gebied meer eenheid in werkwijze en opvatting ontstaat. En in de derde plaats zou de RAW bij tijdelijke wet (horizonwetgeving) moeten worden ingesteld, zodat hij eerst zijn bestaansrecht zou hebben te bewijzen, alvorens tot definitieve instelling wordt besloten – een constructie die de commissie overigens in het algemeen voor adviesorganen aanbeveelt (zie paragraaf 4.3).

b Beleidsmatige coördinatie van wetgeving

Subcommissies voorportalen

In de artikelsgewijze toelichting op de instellingsbeschikking van de ICHW werd er terecht op gewezen, dat beleidsmatige coördinatie van wetgeving een taak behoort te zijn van de interdepartementale commissies die zich op de verschillende terreinen bezighouden met de totstandkoming van een gecoördineerd regeringsbeleid. In het bijzonder zal hier worden bedoeld op de ambtelijke voorportalen van de onderraden van de ministerraad. Deze houden zich echter nog nauwelijks bezig met de wetgeving en de beleidsmatige coördinatie daarvan. De commissie acht het noodzakelijk dat hierin verandering wordt gebracht. Dat kan haars inziens het beste gebeuren door bij de ambtelijke voorportalen vaste subcommissies voor de wetgeving in te stellen met een eigen secretariaat en bureau. Bij de Interdepartementale commissie voor welzijnsbeleid is al een eerste ontwikkeling in deze richting gaande. De commissie geeft aan een dergelijke constructie de voorkeur boven de instelling van afzonderlijke interdepartementale commissies voor de coördinatie van wetgeving op deel terreinen, omdat dan een directe aansluiting bij de beleidsadvisering ontbreekt.

Verhouding tot departementale wetgevingsafdelingen

Bij de ICHW wordt qua samenstelling aansluiting gezocht bij de centrale wetgevingsafdelingen van de departementen, voorzover deze althans bestaan. Dat ligt ook voor de hand, omdat deze met de juridisch-technische harmonisatie binnen het departement behoren te zijn belast. Ten aanzien van de beleidsmatige coördinatie van wetgeving ligt de

180 | zaak echter iets ingewikkelder, omdat sectorale beleids- en wetgevingsafdelingen daarbij rechtstreeks betrokken kunnen zijn, terwijl het ook sterk van de wetgevingsorganisatie binnen de departementen afhangt of de centrale afdeling hierbij naar buiten toe vertegenwoordigend kan optreden. Uiteraard zal niet elk wetsontwerp interdepartementale voorbereiding behoeven. Vaak zal ook met een eenvoudige toetsing in interdepartementaal verband kunnen worden volstaan.

Taak integrerend minister

De instelling van vaste subcommissies voor de wetgeving bij de ambtelijke voorportalen maakt deel uit van een complex van voorzieningen rond de integrerende minister in de meer geprofileerde zin, zoals de commissie zich die voorstelt (zie paragraaf 5.3). Tot de taak van zo'n minister zal mede moeten behoren de bevordering van de coördinatie van wetgeving op het betrokken terrein in overeenstemming met de andere bewindspersonen. Tot nog toe is dit bij geen enkele coördinerende minister duidelijk geregeld. Integrerende ministers zouden – indien daartoe uitdrukkelijk, liefst wettelijk bevoegd verklaard – aan de hen ondersteunende interdepartementale commissies moeten kunnen opdragen om voor hen en uiteindelijk voor de betrokken onderraad van de ministerraad te ontwerpen:

- a modellen voor gecoördineerde wetgeving;
- b een interdepartementaal wetgevingsprogramma met jaarlijkse bijstelling;
- c voorontwerpen van wetten en bepalingen met het oog op de coördinatie.

Externe advisering

Met het oog op de coördinatie van het wetgevingsbeleid is ook externe advisering noodzakelijk. Hiermee staat het thans aanmerkelijk gunstiger dan met de interne advisering en de positie van de coördinerend minister. De Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO) heeft enkele tientallen adviezen, geheel of gedeeltelijk, over de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving uitgebracht. Ook de Harmonisatieraad welzijnsbeleid, die meer speciaal voor dit doel werd ingesteld, bracht reeds tal van adviezen en rapporten over de coördinatie van de welzijnswetgeving tot stand. Andere facetraden als de Centrale raad voor de milieuhygiëne, de Sociaal-economische raad en de Raad voor het binnenlands bestuur zouden zich eveneens meer op dit aspect kunnen toeleggen. Er vindt langs deze weg een sterke verwetenschappelijking van het wetgevingsproces plaats, die alleen maar ten goede kan werken, als de departementale wetgevingsafdelingen hierop voldoende kunnen inspelen.

Coördinatiewetten

Algemene coördinatiewetten worden het meest gehanteerd als instrument voor beleidsmatige coördinatie van wetgeving. Zo zijn naast de Wet op de ruimtelijke ordening thans facetcoördinatiewetten in voorbereiding voor de milieuhygiëne, het welzijn en de sociale zekerheid, terwijl sectorcoördinatiewetten ondermeer tot stand zullen komen voor landinrichting, stadsvernieuwing, verkeer en vervoer, waterhuishouding, gezondheidszorg,

onderwijs, CRM-welzijn en werkloosheidsvoorziening. Daarbij dragen de facetwetten, waar zij grotere gebieden bestrijken, in het algemeen een sterker interdepartementaal karakter.

Eisen

Het zou van groot belang zijn de eisen te kunnen omschrijven, waaraan in het algemeen coördinatiewetten moeten voldoen. Deze kunnen blijkens de achtergrondstudie van gebied tot gebied nogal verschillen, met name wat de facetwetten betreft, omdat elk hoofdbeleids-terrein zijn eigen kenmerken heeft. Voor de sectorcoördinatiewetten mag dit tot op zekere hoogte ook gelden, niettemin zal binnen een hoofdbeleidsterrein zoveel mogelijk naar een uniforme opzet moeten worden gestreefd. Ook dient de relatie tussen facet- en sector-wetgeving eenduidig te zijn, evenals de relatie tussen sectorplanning en financiering. Juist hiervoor kan de ontwikkeling van modellen voor gecoördineerde wetgeving nuttig zijn; in de achtergrondstudie over het ruimtelijk beleid is bijvoorbeeld zo'n model voor de ruimtelijke wetgeving geschetst.

Wetgevingsprogrammering

Vanwege de veelvuldige relaties tussen al deze coördinatiewetten onderling en die ten opzichte van andere wetten, is een goede wetgevingsprogrammering met een jaarlijks parallel aan de begroting voortschrijdend karakter onmisbaar. Deze wetgevings-programmering zou formeel moeten worden opgedragen aan de daartoe aangewezen integrerende ministers, gesteund door de reeds genoemde interdepartementale commissies en externe adviesraden. Uiteraard moet over de programma's overeenstemming worden bereikt met de andere ministers, waarbij in geval van geschil de betrokken onderraad en de ministerraad beslissen en waarbij ook het parlement in het kader van de begrotingsbehandeling zijn invloed kan doen gelden.

c Toepassing op verschillende beleidsterreinen

Vijftal gebieden

De commissie noemt een vijftal beleidsterreinen, goeddeels overeenkomende met de facetgebieden of belangrijke delen daarvan, waar zich ontwikkelingen afspelen, die zich lenen voor toepassing van het voorgaande. Het betreft respectievelijk het ruimtelijke, het milieuhygiënische, het economische, het sociale en het culturele en overige welzijnsterrein. Het zijn de gebieden waarop meer in het bijzonder de uitvoerige achtergrondstudie van de vier onderzoekers betrekking heeft en waarnaar de commissie dan ook goeddeels kan verwijzen. Zij passeren hier derhalve slechts kort de revue.

Ruimtelijke wetgeving

Voor het ruimtelijke beleidsterrein is van regeringswege reeds tot coördinatie van de wetgeving besloten en, op aandrang van het parlement, in verband daarmee ook tot een wetgevingsprogrammering. Hierbij dient volgens de onderzoekers de Wet op de ruimtelijke ordening als coördinatiewet voor het ruimtelijke facet als geheel centraal te staan, met

182 | daarop aansluitend via structuurschema's, gebiedsaanwijzingen en gecoördineerde vergunningenprocedures, de ruimtelijke inrichtings- en beheerswetgeving, al dan niet in de vorm van coördinatiewetten voor de verschillende sectoren. Aangezien hier tientallen belangrijke wetten van een achttal departementen bij betrokken zijn, zal veel politieke en wetenschappelijke begeleiding onmisbaar zijn. Tot nu toe wordt aan dit laatste vereiste redelijk voldaan, maar ontbreekt nog alles aan de daadwerkelijke realisatie, mede door een tekort aan bevoegdheden van de coördinerend bewindspersoon.

Milieuhygiënische wetgeving

Ook voor het milieuhygiënische beleidsterrein bestaat sinds kort reeds een algemene coördinatiewet die een dertiental sectorwetten overkoepelt. Het betreft de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, die krachtens regeringsbeslissing tot een algemene milieu-kaderwet zal worden uitgebouwd, incl. de regeling van advisering, milieu-effectrapportage, normering, planning en vergunningenstelsels. Niettemin betreft het hier een direct met het ruimtelijke verbonden deelfacet – zoals bij de planning nader zal worden uiteengezet – zodat de aanbeveling van de onderzoekers, dat deze kaderwet aansluiting zal moeten vinden bij de veel algemenere Wet ruimtelijke ordening, ondersteuning verdient. De RARO heeft de wijze van aansluiting thans in studie.

Economische wetgeving

Op het economische beleidsterrein is van een algemene coördinatiewet nog geen sprake, behalve dat hier in recente literatuur en ook in de achtergrondstudie over wetgeving, planning en financiering voor wordt gepleit. De commissie meent dat, alvorens de behoefte aan een dergelijke wet nader kan worden onderzocht, eerst duidelijkheid dient te bestaan omtrent het meest gewenste plannings- en besturingssysteem voor het macro-economisch beleid, het regionaal-economisch beleid en het sectorstructuurbeleid, zaken die bij de planning en de financiering in dit rapport nader, zij het opnieuw met verwijzing naar de achtergrondstudie, aan de orde zullen komen.

Sociale wetgeving

Op het sociale terrein is een algemene wet op de sociale zekerheid in voorbereiding, terwijl tevens deelcodificaties zijn gerealiseerd (kinderbijslagwetten) en andere in voorbereiding zijn (werkloosheids- en andere loondervingswetten). De commissie treedt, evenmin als de onderzoekers, in een beoordeling van de tot nu toe gedane voorstellen, maar vindt wel, dat deze ontwikkeling met kracht moet worden doorgezet. Zij tekent hierbij aan, dat de door de regering en anderen gedane voorstellen omtrent de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering bij het geheel moet worden betrokken. Tot nu toe is de juridisch-technische harmonisatie in het kader van de staatscommissie-Veldkamp teveel los gezien van de beleidsmatige coördinatie, zowel op het materiële als het formele vlak. Bij de financiering zal op dit punt nog worden teruggekomen. De suggestie uit de achtergrondstudie om de positie van de minister van Sociale Zaken als coördinerend bewindspersoon voor de sociale

zekerheidswetgeving op de bovenaangegeven wijze te versterken, verdient ondersteuning, voorzover zij met de coördinatie op de vijf hoofdbeleidsterreinen valt te verenigen.

Welzijnswetgeving

Op het culturele en overige welzijnsterrein is de ontwerp Kaderwet specifiek welzijn een eerste poging tot coördinatie van het specifieke welzijnsbeleid als geheel. De onderzoekers stellen echter vast, dat het accent nog teveel valt op de CRM-sectoren, terwijl op deze wijze ook geen goede aansluiting op de coördinatiewetten voor de overige welzijnssectoren (met name gezondheidszorg, onderwijs en jeugdwelzijnsbeleid) wordt verkregen. Daarom verdient volgens hen het voorstel van de Harmonisatieraad betreffende een Wet algemene bepalingen welzijnsbeleid nadere uitwerking. Een eerste poging daartoe vindt plaats in de achtergrondstudie over het welzijnsbeleid, terwijl deze kwestie wat het planningsstelsel betreft hierna ook nog in dit rapport aan de orde komt.

Coördinatie tussen de hoofdgebieden

Uit de aard der zaak kunnen zich ook coördinatieproblemen voordoen tussen de hoofdgebieden van beleid, wat de wetgeving betreft. Voorzover het daarbij om juridisch-technische aspecten gaat, wordt dit ondervangen door de harmonisatie onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Voor de beleidsmatige coördinatie bereikt men hierdoor echter geen oplossing. Als voorbeeld kan worden genoemd de noodzakelijke afstemming tussen de Landinrichtingswet en de Wet op de stadsvernieuwing als ruimtelijke sectorcoördinatiewetten enerzijds en de Kaderwet specifiek welzijn anderzijds. De commissie meent dat hiervoor geen aparte permanente overlegstructuur nodig is, behoudens het overleg tussen de integrerende ministers van de hoofdbeleidsgebieden, waarover in hoofdstuk 5 is gesproken.

d Overige onderwerpen

Departementale wetgevingsorganisatie

De commissie is van oordeel dat niet alleen de interdepartementale, maar ook de departementale wetgevingsorganisatie versterking behoeft. In ieder geval is noodzakelijk dat er een centrale wetgevingsafdeling voor het departement als geheel is. Zo'n afdeling is alleen al nodig om de departementale leiding behoorlijk te ondersteunen en dient dan ook onder directe verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal te vallen; bij een enkel departement maakt de directeur van de centrale wetgevingsafdeling zelfs van de departementale leiding deel uit. Afhankelijk van de bijzondere aard en omstandigheden van ieder departement afzonderlijk zouden er òf binnen de centrale afdeling òf bij de directoraten-generaal op de hoofdgebieden van beleid gespecialiseerde wetgevingsambtenaren moeten zijn. De centrale departementale wetgevingsafdeling moet in ieder geval tot taak hebben om naast de juridisch-technische harmonisatie ook de beleidsmatige coördinatie van de wetgeving van het eigen departement te verzekeren en daarvoor een wetgevingsprogramma te ontwikkelen. Slechts bij enkele departementen is van het laatste reeds sprake.

Opleiding, carrière en plaats

Voorts acht de commissie een betere opleiding van de wetgevingsambtenaren noodzakelijk. Hoewel de universiteiten bij de juridische opleiding voor het verschijnen wetgeving meer belangstelling beginnen te krijgen, kan hiermee voor de departementale praktijk toch niet worden volstaan, zodat naar een andere organisatievorm moet worden gezocht. Nauw met de opleiding hangt de carrière van wetgevingsjuristen samen; de functie zal ten opzichte van andere beleidsfuncties moeten worden geherwaardeerd. In het algemeen zal de wetgevingsjurist niet alleen maar een juridisch-technische vormgever moeten zijn van wat andere beleidsambtenaren hebben uitgedacht, maar een in het beleid ingevoerde jurist die van daaruit constructies ontwikkelt om de uitvoering binnen een juridisch kader en met behulp van een juridisch instrumentarium mogelijk te maken. Dit veronderstelt ook een zeer nauwe relatie tussen de wetgevingsafdelingen en zowel de departementale top als de desbetreffende beleidsafdelingen. Onnodige verschillen tussen de departementen dienen in dit opzicht te worden weggenomen.

6.3 Planning*6.3.1 Situatieschets**Soorten van planning*

In overeenstemming met de desbetreffende achtergrondstudie maakt de commissie met het oog op de organisatie en de coördinatie van de planning een onderscheid tussen algemene beleidsplanning, facetplanning en (multi)sectorplanning. Onder algemene beleidsplanning wordt hierbij verstaan een jaarlijks voortschrijdende planning van het regeringsbeleid in het algemeen, nauw verbonden met de begroting en meerjarenramingen enerzijds en met eveneens voortschrijdende facet- en sectorplanning anderzijds. Facetplanning stemt – afgezien van bepaalde deelfacetten – overeen met de indeling van het regeringsbeleid in hoofdgebieden die immers hun afbakening ontleen aan een bepaald aspect van de samenleving, bijv. het ruimtelijke, het economische of het sociaal-culturele aspect. Sectorplanning tenslotte is niet, zoals de facetplanning, gericht op ordening van de samenleving vanuit een bepaald aspect, maar juist op verzorging van een bepaald maatschappelijk belang. Gaat het om verzorging van een complex van belangen tegelijkertijd, dan spreekt men van multi-sectorplanning.

Stadia van ontwikkeling

Van de drie bovengenoemde soorten is de algemene beleidsplanning het zwakste ontwikkeld. Vanouds manifesteert zij zich in rudimentaire vorm rond de jaarlijkse begroting, bij gelegenheid waarvan immers een algemene toelichting op het te voeren beleid wordt gegeven, waarop ook het algemene begrotingsdebat is gebaseerd. Ook op planningsgebied is de wereld van de integratie dus gebrekkig geïnstrumenteerd. Tot die wereld behoren overigens ook de facetplanning en zelfs tot op zekere hoogte de multisectorplanning, hoewel deze laatste uiteraard op de grens ligt met de wereld van de afzonderlijke sectoren.

De sectorplanning is momenteel het sterkst in ontwikkeling. Sectorplanning bevestigt in zekere zin de verkokering van het beleid in laatstgenoemde wereld, maar maakt wel een systematische aanpak daarvan mogelijk. Coördinatie tussen de verschillende vormen van sectorplanning is mogelijk zowel via de facetplanning, die gericht is op de samenhang bezien vanuit een bepaald aspect van het maatschappelijk leven, als via multi-sectorplanning, neerkomend op een combinatie van uitvoeringsmaatregelen in een bepaald gebied.

De ontwikkeling van de facetplanning op de verschillende gebieden loopt sterk uiteen. Wat deze vorm van planning betreft is de ruimtelijke ordening het verst ontwikkeld. Aanzetten tot economische facetplanning vindt men in de financiële meerjarenplanning als partiële vorm daarvan en in operaties als Bestek '81, waarin het hele macro-economische beleid is vervat. Voor een vorm van regionaal-economische planning wordt gepleit. Sociaal-culturele planning verkeert, min of meer vooruitlopend op de Kaderwet specifiek welzijn, in een beginstadium. Op enkele gebieden is ook de multisectorplanning sterk in opkomst, met name bij de land- en stadsinrichting.

Over het geheel genomen is de ontwikkeling van de planning ten aanzien van de verschillende soorten en gebieden dus zeer ongelijkmatig.

6.3.2 *Knelpunten*

Gebreken organisatie en coördinatie

In het algemeen schieten de organisatie en coördinatie van planningsinstrumenten onderling en ten opzichte van wetgevings- en financieringsinstrumenten tekort. De algemene beleidsplanning is versnipperd over de verschillende memories van toelichting bij de departementale begrotingshoofdstukken, terwijl voor het regeringsprogramma en de bijstelling en evaluatie daarvan zelfs helemaal geen kader aanwezig is. Wat de facetplanning betreft is alleen de ruimtelijk planning sinds de opkomst van de planologische kernbeslissingen enigszins ontwikkeld, terwijl de planning van het macro-economisch beleid nog niet van een behoorlijke procedure is voorzien. Van sociaal-culturele facetplanning is op rijksniveau zelfs nog helemaal geen sprake. In verband daarmee is ook de positie van de drie facetplanbureaus zeer verschillend, variërend van een volledige inschakeling van de Rijksplanologische dienst (RPD) bij de beleidsvorming en een louter wetenschappelijke beleidsondersteuning door het Centraal planbureau (CPB) tot het hoofdzakelijk fungeren als onderzoeksbureau met weinig relatie tot de beleidsvorming bij het Sociaal en cultureel planbureau (SCP). Ook voor de ambtelijke voorportalen en onderraden van de ministerraad brengt dit een verschil in positie mee. De sectorplanning tenslotte vertoont een wildgroei, waarin vooralsnog weinig lijn valt te bespeuren, of het moest zijn een toenemende neiging om deze een wettelijke grondslag te geven. De relatie met de facetplanning is daarbij onzeker en die met de algemene beleidsplanning ook. Zowel op het terrein van de algemene beleidsplanning als op dat van de facet- en sectorplanning is de

stand van de ontwikkeling derhalve zeer verschillend, terwijl bovendien de planningsorganisatie en -procedure op deze gebieden over het algemeen onvoldoende zijn uitgewerkt.

Planningswetgeving

Direct hiermee samen hangt een zeer ongelijke uitgroei van de planningswetgeving, waardoor ook de koppeling tussen wetgeving, planning en financiering veelal zwak en heterogeen is. Een verdere uitbouw van algemene beleidsplanning, facet- en sectorplanning in onderlinge samenhang via een gecoördineerde wetgeving blijkt dan ook dringend nodig. Met het oog op de koppeling aan de financiering, maar ook vanwege de snel veranderende omstandigheden en inzichten is daarbij een flexibele wijze van planning een eerste vereiste, hoezeer men hierdoor soms kan komen te verkeren in het spanningsveld met de rechtszekerheid.

6.3.3 Richtingen voor aanbevelingen

Karakterverandering

In het algemeen dient volgens de commissie de planning van karakter te veranderen en niet zozeer te zijn gericht op het vastleggen van één gewenste situatie, maar veeleer op het schetsen van verschillende alternatieven, afhankelijk van de ontwikkeling van economische, ruimtelijke, ecologische en andere randvoorwaarden, zoals die met name in de facetplanning aan de orde komen. Niet alleen het facettenbeleid als zodanig brengt die noodzaak van flexibele planning mee, maar vooral ook de voortdurend wisselende omstandigheden en inzichten die maken dat planning als wijze van besluitvorming pas dan tot haar recht kan komen, wanneer zij een continu of cyclisch, maar in ieder geval procesmatig karakter draagt. Een planning met een voorwaardelijk of alternatief karakter moet in vele gevallen binnen het bereik van de mogelijkheden liggen, althans zo lang nog geen contractuele of wettelijke uitvoeringsverplichtingen zijn aangegaan.

a Algemene beleidsplanning

Algemene begrotingstoelichting

De algemene beleidsplanning kan volgens de commissie het beste tot ontwikkeling worden gebracht door een andere inrichting van de memorie van toelichting op de begroting met bijbehorende meerjarenramingen. In plaats van alleen algemene beschouwingen bij elk departementaal begrotingshoofdstuk afzonderlijk kunnen deze, voorzover betrekking hebbend op het regeringsbeleid of onderdelen daarvan, integraal worden ondergebracht in een algemene toelichting op de begroting als geheel. Hierdoor kunnen de hoofdlijnen van het beleid en de samenhangen tussen de verschillende beleidssectoren beter dan tot nu toe zichtbaar worden gemaakt. Op deze wijze ontstaat een algemeen kader voor het hele regeringsbeleid, waarvan ook het regeringsprogramma deel kan uitmaken.

Regeringsprogramma

Uit het in subparagraaf 2.4.1 beschreven onderzoek blijkt namelijk dat het regerings-

programma, zoals dit bij de formatie van het kabinet wordt overeengekomen, slecht functioneert doordat het op geen enkele wijze wordt bewaakt en evenmin aangevuld of bijgesteld. Uit democratisch oogpunt is dit een overantwoorde zaak, waar het tijdens de formatie vaak maandenlang voor het oog van miljoenen in discussie is en daarna als een willekeurig regeringsstuk wordt behandeld. Het moge waar zijn, dat alleen politiek omstreden of onzekere kwesties in het regeringsprogramma aan de orde worden gesteld en dat dit programma allerminst overeenstemt met de prioriteiten, zoals die voor de verschillende departementen gelden. Het is wenselijk, dat na de kabinetsformatie het regeringsprogramma tot actieprogramma wordt uitgewerkt, met inachtneming ook van de wensen van de individuele bewindspersonen (zie paragraaf 5.2). Het zou dan als hoofdstuk 1 van de jaarlijkse begrotingstoelichting kunnen fungeren, onder verantwoordelijkheid van de minister-president.

Integrerende ministers

In de algemene begrotingstoelichting kan voorts plaats worden ingeruimd voor uiteenzettingen over het beleid van de integrerende ministers van de vijf hoofdbeleidsgebieden in het kader van de onderraden en de voorportalen. De toelichting op de afzonderlijke begrotingshoofdstukken kan dan volstaan met uitwerkingen, die het beleid van het desbetreffende departement zelf betreffen. Bij de parlementaire behandeling kan het algemene begrotingsdebat zich vooral richten op het algemene beleidskader zoals aangegeven in de algemene begrotingstoelichting, inclusief het daarin vervatte beleid van de integrerende ministers, en de Miljoenennota. Bovendien kunnen bij de behandeling van de begrotingshoofdstukken afzonderlijk op deze manier de algemene aspecten van het desbetreffende departementale beleid mede in samenhang met het beleid van andere departementen worden gezien.

Organisatorische voorzieningen

Met het oog op de ontwikkeling van het algemene beleidskader zullen bij het ministerie van Algemene Zaken organisatorische voorzieningen getroffen moeten worden om ook in dit opzicht een goed samenspel met de departementen mogelijk te maken. Deze voorzieningen zijn vergelijkbaar met die van de directie begrotingszaken van het ministerie van Financiën, die immers ook de gegevens voor de begroting bij andere departementen verzamelt en verwerkt. Hier gaat het dus om de verzameling of beter coördinatie van algemene beleidsgegevens, die tot een samenhangend geheel moeten worden verwerkt.

Positie minister-president

Door deze voorstellen zal de positie van de minister-president als eerst verantwoordelijke bewindspersoon voor het regeringsbeleid als geheel wezenlijk worden versterkt. Aan de omstandigheid dat deze in ons land slechts primus inter pares is, doet dit overigens op geen enkele manier tekort.

b Facetplanning

Voor een verdere uitbouw van de facetplanning denkt de commissie vooral aan versterking van de ruimtelijke, de sociaal-economische en de sociaal-culturele planning, ofschoon ook de bestuurlijke en de internationale planning hierbij aan de orde zijn. Daarbij doet zich tevens het probleem voor van de onderlinge verhouding van de verschillende facetten en vooral ook deelfacetten.

Milieuhygiënische planning

Direct al komt dit probleem naar voren bij de moeizame erkenning van de milieuhygiëne als bijzondere vorm van ruimtelijk facetbeleid. Van milieuhygiënische planning is tot nu toe praktisch alleen in sectorale zin sprake geweest, ofschoon de basis voor een wat meer algemene facetplanning ongetwijfeld in de milieukaderwet zal worden gelegd. Eerder werd door de verbreding van de onderraad voor de ruimtelijke ordening met de milieuhygiëne op regeringsniveau het facetmatig karakter daarvan erkend, maar tegelijk kwam daarmee de onlosmakelijke samenhang met het ruimtelijk facet als geheel naar voren. De commissie is dan ook met de onderzoekers geneigd eerder van een ruimtelijk deelfacet dan van een geheel zelfstandig facetbeleid te spreken. Milieuhygiëne is de zorg voor de basisfactoren lucht, water, bodem en dergelijke binnen het kader van de fysieke ruimte als geheel. In ieder geval wil de commissie van de instelling van een speciaal planbureau in dit opzicht niet weten. Eerder ware de gedachte te overwegen om ruimtelijke ordening en milieuhygiëne in één ministerie onder te brengen en de milieuhygiëne wat de planning betreft dan op soortgelijke wijze te organiseren als thans met de ruimtelijke ordening reeds het geval is.

Sociaal-economische planning

Een tweede vorm van facetplanning betreft de sociaal-economische planning. Deze heeft, voor wat het macro-economisch beleid betreft, een eerste aanzet gevonden in de nota-Duisenberg en Bestek '81, waarvan de planningstechnische en -procedurele kant in de achtergrondstudie is behandeld. Daarin wordt ook een min of meer uitgewerkt voorstel gedaan voor een macro-economische planningsprocedure. Volgens de commissie moet inderdaad onderzocht worden of en, zo ja, op welke wijze de genoemde aanzetten verder kunnen worden uitgebouwd tot een systeem van jaarlijks voortschrijdende indicatieve planning. Hierbij zou telkens het eerste jaar direct uitmonden in wetgevings- en uitvoeringsmaatregelen, die overigens ook tussentijds nog weer moeten kunnen worden herzien. Voor de volgende jaren zouden hoogstens dergelijke maatregelen worden voorbereid. Het voorstel is qua methodiek vergelijkbaar met de jaarlijkse begroting plus meerjarenramingen voor de daarop volgende jaren, zij het dat deze alleen op overheidsuitgaven en niet op inkomens en investeringen betrekking hebben. De SER zou bij eventuele invoering van zulk een planningsstelsel tijdig over de uitgangspunten moeten worden gehoord. Een dergelijk systeem zou kunnen worden aangevuld met regionaal-economische planning, te gieten in een complementaire bestuursvorm van rijk en provincie, en sectorstructuurplannen, als een

gezamenlijk beleid van rijksoverheid en sociale partners in het verlengde van de thans reeds van overheidswege plaatsvindende bedrijfstakverkenningen.

Sociaal-culturele planning

Voor het welzijnsbeleid dient naar het oordeel van de commissie zo mogelijk een vorm van sociaal-culturele facetplanning tot ontwikkeling te worden gebracht, waarbij de samenhang van dit beleid als geheel centraal staat. Van regeringswege is aan het Sociaal en cultureel planbureau reeds verzocht om samen met de Harmonisatieraad welzijnsbeleid een voorstudie ter hand nemen over samenhangen in het welzijnsbeleid (Stct. 13 mei 1980, nr. 91). Algemene welzijnsplannen zullen zodoende op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau het toetsingskader kunnen vormen voor de vaststelling en goedkeuring van sectorplannen. Het SCP zou ten aanzien van de informatieve en indicatieve planning dienen te worden versterkt en via een wettelijke regeling een duidelijker plaats moeten krijgen in een planningsprocedure voor het welzijnsbeleid op rijksniveau. In verband daarmee zou ook de beleidsvoorbereidende taak van de Interdepartementale commissie voor het welzijnsbeleid in haar functie van ambtelijk voorportaal van de Welzijnsraad versterking behoeven, bij voorkeur via wettelijke regeling. Voor een samenhangend welzijnsbeleid op rijksniveau is verder naar de mening van de commissie externe advisering door een onafhankelijk college van deskundigen, zoals voorgesteld in het ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn, naast de inbreng van belangenorganisaties noodzakelijk.

Facetplanbureaus

In verband met de voorgestelde uitbouw van de facetplanning met het oog op de versterking van het bovendepartementale beleid op hoofdgebieden is ook de positie van de facetplanbureaus interessant. In het bovenstaande en trouwens ook in het eerste rapport van de commissie werd al gewezen op de ongelijke taakstelling van de drie bestaande planbureaus RPD, CPB en SCP (het Centraal bureau voor de statistiek is een informatiebureau, geen planbureau). De RPD is een directoraat-generaal en als zodanig volledig ingeschakeld in de planologische besluitvorming op rijksniveau, het CPB produceert alleen beleidsprognoses ten aanzien van de economische besluitvorming, terwijl het SCP nog geen duidelijke rol ten aanzien van de welzijnsplanning in besluitvormende zin speelt. Uiteraard kan men hier ook spreken van ongelijke ontwikkelingsstadia, waarvan de ongelijkheid gaandeweg zal verminderen. In dit rapport wordt al een zwaardere rol voor CPB en SCP bij de besluitvorming bepleit, waarbij men overigens niet naar volstreekte gelijkstelling met de RPD hoeft te streven. Per slot van rekening laat ruimte zich gemakkelijker plannen dan economie of welzijn, zeker in een open economie en een sociale rechtsstaat als de onze.

Nieuwe planbureaus?

Nu de commissie consequent vijf hoofdbeleidsgebieden wil onderscheiden, is het de vraag of voor bestuurlijke en internationale zaken ook planbureaus zouden moeten worden ingesteld. De commissie wil deze vraag niet aanstonds bevestigend beantwoorden en liever

eerst reacties afwachten op dit rapport. Een zekere logica valt aan een dergelijk voorstel uiteraard niet te ontzeggen. Ook kan men er op wijzen, dat de bestuurlijke reorganisatie een proces is dat planmatige begeleiding behoeft, even goed als het internationale beleid, waarvoor al een planningsafdeling bij het ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat. Het tegenargument, dat nieuwe planbureaus verdergaande verkokering in de hand zouden werken, moge voor sectorplanbureaus opgaan, voor facetplanbureaus geldt dit zeker niet.

Samenwerking planbureaus

De vraag is ook in hoeverre samenwerking tussen facetplanbureaus met het oog op de ontwikkeling van het overheidsbeleid nuttig zou kunnen zijn en op welke wijze deze dan gestalte zou moeten krijgen. Men kan denken aan inschakeling bij de uitbouw van het overheidsprogramma tot achterprogramma of bij de voorbereiding van de jaarlijkse algemene begrotingstoelichting. Reacties, ook van de planbureaus zelf, ziet de commissie gaarne tegemoet. Hetzelfde geldt voor de Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (WWR), die uiteraard bij een eventuele samenwerking zou moeten worden betrokken.

c. (Multi)sectorplanning

Uitbouw

De uitbouw van de sectorplanning geschiedt momenteel in een hoog tempo, zowel langs de lijn van wettelijk geregelde planning als langs die van beleidnota's. Sectorplanning kan men ook voorzieningenplanning, verzorgingsplanning of operationele planning noemen, omdat zij uiteindelijk uitmondt in de uitvoering van verzorgingstaken, welke meestal als voorzieningen worden aangeduid. Vaak wordt zij door een indicatieve planningsvorm, enkel uit beleidsvoornemens bestaande, voorafgegaan. Aanvaardbaar is uitbouw van de sectorplanning alleen, wanneer zij op systematische wijze geschiedt en de sectorplanning op juiste wijze in het kader van de facetplanning wordt afgewogen.

Verhouding tot financiering

Sectorplanning kost juist vanwege het verzorgingskarakter geld en moet dus ook nauw met de financiële planning verbonden zijn. Dit heeft belangrijke consequenties, zowel voor de coördinatieproblematiek als voor de decentralisatie die vaak op de financiering vastloopt. In paragraaf 6.4 wordt op deze relatie dan ook teruggekomen, waarbij een koppeling tussen begrotingsprocedure en meerjarenplanning in de sectoren wordt voorgesteld. Dit veronderstelt overigens wel een wettelijke regeling van die planning in het kader van sectorcoördinatie wetten als in de vorige paragraaf genoemd.

Verhouding tot facetplanning

De verhouding van sectorplanning tot de facetplanning moet goed worden doordacht. Thans is deze voor verschillende gebieden op uiteenlopende wijze geregeld. Op ruimtelijk gebied wordt deze verhouding bijvoorbeeld zo gezien, dat sprake is van twee sporen in de besluitvorming, die weliswaar onderling moeten worden afgestemd, maar die overigens ieder hun

eigen karakteristiek en wettelijke regeling kennen. De facetplanning en -wetgeving richt zich daarbij op algemene belangenafweging met het oog op een samenhangend ruimtelijk beleid als geheel, terwijl de sectorplanning en -wetgeving de verzorging van één of meer bepaalde maatschappelijke belangen op het oog heeft. Op welzijnsgebied bestaat echter nog steeds het streven alle vormen van sectorplanning op den duur te integreren in de kaderwet-plannen, waardoor deze overigens eerder tot multisectorplannen dan tot facetplannen zullen uitgroeien. Beter is het ook hier van tweesporigheid uit te gaan.

Verhouding tot maatschappelijke organisaties

Bij de sectorplanning is de verhouding tot de maatschappelijk organisaties van belang. Bij deze typische verzorgingsplanning moet er sprake zijn van een veel nauwer samenspel tussen overheid en belangengroepen dan met de term inspraak wordt aangeduid. In de praktijk kunnen wat dit betreft verschillen worden geconstateerd. Zo wordt dit samenspel op ruimtelijk en economisch gebied meestal ook geaccepteerd (toekenning van stemrecht in ruilverkavelingen en waterschappen, samenwerking met woningcorporaties en sociale partners), maar wordt op welzijnsgebied vaak nog het ruimtelijk ordeningsmodel van de inspraak gehanteerd. Zulks in plaats van het zgn. sociale planningsmodel (beter verzorgingsmodel), dat op samenwerking is gericht. De commissie acht het dan ook gewenst, dat welzijnssectorplannen met inschakeling van de maatschappelijke organisaties en participatie van de burgers tot stand zullen komen. Om dezelfde reden zou zij, anders dan de WRR in zijn recente studie over de plaats en de toekomst van de Nederlandse industrie, sectorstructuurplannen als een gezamenlijk beleid van rijksoverheid en sociale partners willen blijven zien.

Geen sectorplanbureaus

De commissie meent dat het in het algemeen ongewenst is ten behoeve van de sectorplanning afzonderlijke planbureaus in te stellen. Departementale of sectorale planbureaus kunnen gemakkelijk leiden tot uitholling van de facetplanbureaus en doen bovendien geen recht aan de noodzakelijke samenwerking met de belangenorganisaties. Hoogstens zou men buiten de directe overheidssfeer zulke planbureaus kunnen hebben ter ondersteuning van overheid en organisaties beiden. Voor het overige kan volgens de commissie beter met versterking van de departementale beleidsafdelingen, zoals dat ook bij de wetgevingsafdelingen is bepleit, worden volstaan.

Multisectorplanning

De multisectorplanning gaat, behalve onder de noodzaak van afstemming in het kader van de facetplanning, nog gebukt onder een extra coördinatieprobleem, voortvloeiend uit de gecoördineerde uitvoering. In het bijzonder is dit het geval, wanneer – zoals bij de land- en stadsinrichting – beleidssectoren van verschillende departementen in het geding zijn, temeer omdat dan ook coördinatie van de financiering via verschillende begrotingshoofdstukken moet plaatsvinden. Het vraagstuk van de multisectorplanning is overigens niet

beperkt tot sectoren die tot één facet behoren. In het algemeen is zij als coördinatie-mechanisme belangrijk, als het gaat om een samenstel van uitvoeringsmaatregelen per gebied. Vaak betreft het een samenstel van ruimtelijke, economische en sociaal-culturele voorzieningen, zoals ook uit de wetsontwerpen voor de landinrichting en de stadsvernieuwing blijkt. In paragraaf 6.4 zal op de financiering van multisectorbeleid worden ingegaan.

d Beleidsnota's

Besluitvormingsstructuur

Uit het jaarverslag van het Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf over 1979 blijkt dat het aantal daar gedrukte beleidsnota's in 1979 is verdubbeld ten opzichte van 1978 (39 tegenover 18). De commissie beschouwt beleidsnota's als een vorm van – vooralsnog buitenwettelijke – deels informatieve, deels indicatieve planning. Het informatieve gedeelte (beschouwingen, prognoses en dergelijke) is echter van het indicatieve (beleidsvoornemens) vaak nauwelijks te scheiden, zodat de besluitvormingsstructuur – indien al aanwezig – meestal uitermate ondoorzichtig is. Dit komt noch aan de parlementaire behandeling noch aan de betekenis van de nota als beleidsdocument ten goede. Om hierin verbetering te brengen valt te overwegen, naar analogie van een wetsontwerp met memorie van toelichting, beleidsnota's voortaan te doen inrichten als duidelijk geformuleerde beleidsvoornemens met een nota van toelichting. Zowel regering en parlement als de samenleving weten dan wat er precies beslist wordt ter onderscheiding van hetgeen daarbij als algemene beschouwing en toelichting op de afzonderlijke beslissingen wordt gegeven.

Parlementaire behandeling

Met het oog op de parlementaire behandeling van beleidsnota's zou daarop de wetsprocedure zoveel mogelijk van toepassing kunnen worden verklaard. In dat geval kan de nota de vorm krijgen van een planwet (in formele zin) met een structuur als hierboven aangegeven. Het wetsontwerp houdt dan artikelsgewijs de beleidsvoornemens in en de memorie van toelichting de algemene beschouwingen en de artikelsgewijze toelichting. Wil men zover in de formalisering niet gaan, dan zou men in ieder geval de wetsprocedure zoveel mogelijk kunnen volgen door de nota aan te merken als een ander voorstel (dan van wet) in de zin van artikel 120 van de Grondwet. De Tweede Kamer houdt daarmee haar recht van amendement op grond van artikel 122. De Eerste Kamer krijgt in beide gevallen dezelfde bevoegdheid van behandeling, een bevoegdheid die bij de huidige notapraktijk niet bestaat. Voornaamste argument voor een dergelijke volwaardige parlementaire behandeling van beleidsnota's is, dat deze voor de algemene beleidsbepaling dikwijls even belangrijk zijn als wetten, zodat het niet aangaat het parlement te dien aanzien enkel met een controlerecht te doen volstaan. De grondwetgever is reeds in de vorige eeuw kennelijk van de gedachte uitgegaan, dat algemene beleidsbepaling in welke vorm dan ook – materiële of formele wet of een ander voorstel – een zaak was van gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal. Deze consequentie van de democratische rechtsstaat dient thans opnieuw te

worden getrokken. De behandeling van beleidsnota's en andere plannen van regeringsbeleid kan nader worden geregeld in een eventuele Organisatiewet rijksdienst (zie bijlage 2). Daarbij kan dan ook onderscheid worden gemaakt tussen de hierbedoelde nota's waarbij het gaat om beleidsbeslissingen en andere die alleen tot informatie strekken.

Voorontwerp van wet

In de achtergrondstudie wordt voorgesteld beleidsnota's, voorzover gericht op de totstandkoming van wetgeving, zo mogelijk te doen vergezellen van een voorontwerp van wet met memorie van toelichting. Hierbij wordt er dus vanuit gegaan, dat het in zo'n geval niet mogelijk of verstandig is om reeds aanstonds een voldragen wetsontwerp in te dienen, maar wel alvast een voorontwerp om de gedachten nader te doen bepalen en het gevoelen van het parlement dienaangaande te kunnen peilen. De commissie heeft enige aarzelingen ten opzichte van dit voorstel in verband met de verlenging van de tijdsduur die deze procedure met zich mee kan brengen in gevallen, waarin het beter zou zijn aanstonds met een wetsontwerp te komen. In ieder geval dient de keuze tussen beleidsnota, al dan niet met voorontwerp, en wetsontwerp in zulke gevallen zorgvuldig te worden bepaald. Bij de eerder genoemde brief van de minister-president betreffende harmonisatie en coördinatie van wetgeving is overigens van regeringswege aan de Staten-Generaal een procedurevoorstel gedaan omtrent verdere studie rond de behandeling van wetsontwerpen en nota's.

6.4 Financiering

6.4.1 Situatieschets

Begrotingsprocedure

Vergeleken met wetgeving en planning is de financiering van het overheidsbeleid vanouds meer interdepartementaal georganiseerd en gecoördineerd. Uit de achtergrondstudie komt dit verschil duidelijk naar voren, zowel in het algemeen als op de specifieke deelterreinen van het sociaal-economische, het ruimtelijke en het welzijnsbeleid. In het algemeen steunt op de Comptabiliteitswet een interdepartementale begrotingsprocedure, waarin de minister van Financiën een centrale coördinerende rol speelt, uitmondend in de ontwerpen voor de jaarlijkse begrotingswetten met de bijbehorende Miljoenennota. Ook op de deelgebieden werkt deze coördinerende rol door, ofschoon zij daar niet direct verbonden is met de beleidscoördinatie onder leiding van de betrokken coördinerende bewindspersoon. Integendeel, diens huidige bevoegdheid strekt zich, evenmin als tot de coördinatie van wetgeving, tot die van de financiering uit.

Ook in het algemeen lijkt de situatie echter in theorie mooier dan zij in de huidige praktijk is. Uit de Miljoenennota van dit jaar blijkt, dat van het trendmatige begrotingsbeleid uit de zestiger jaren thans niets meer over is en dat dit in de loop van de jaren zeventig vervangen is door een beleid op kort zicht, waarbij meer en meer het financieringstekort en de laatste macro-economische berekeningen centraal kwamen te staan. De begrotingsvoorbereiding voor 1981 kan in dit opzicht zelfs als een absoluut dieptepunt worden beschouwd, nu de

meest essentiële beslissingen die de begrotingsruimte behoren te bepalen, steeds tot het laatste moment of zelfs ver daarover heen zijn uitgesteld. Op deze wijze dreigen de begrotingsonderhandelingen een steeds chaotischer verloop te krijgen, waarbij het als maar moeilijker wordt tot een behoorlijke belangenafweging en heroverweging ook ten aanzien van het bestaande beleid te komen.

Zulk een heroverweging wordt intussen een dringende noodzaak. Dit is ook één van de problemen die in de Miljoenennota worden geconstateerd. Van een zogenaamd tweede circuit, direct met het begrotingscircuit verbonden en neerkomend op heroverweging van bestaand beleid, is tot nu toe niet veel terecht gekomen. Integendeel, eerder heeft het door de Comptabiliteitswet 1976 gesanctioneerde systeem van meerjarenramingen onbedoeld een tegengesteld effect gehad, doordat deze veeleer het karakter van verkregen rechten dan van prognoses gingen dragen. Het gehanteerde stelsel van extrapolatie van de uitgaven voor bestaand beleid ook voor toekomstige jaren, behoudens de mogelijkheid van mutaties ad hoc, werkte dit effect in de hand.

Nu zijn al deze problemen goed te verklaren uit de overgang van de groeiperiode naar die van achteruitgang in de economie, omdat het nu eenmaal eenvoudiger is een trendmatig begrotingsbeleid te voeren bij een voorspelbaar en betrekkelijk stabiel jaarlijks groeipercentage dan bij plotseling optredende schommelingen in een toch al neergaande lijn, zoals wij die thans meemaken. Ook de noodzaak van heroverweging van beleid en die van karakterverandering van de meerjarenramingen vloeien daaruit voort. De sterke oriëntatie van het begrotingsbeleid op de macro-economische berekeningen duidt voorts op een voortdurend sterker wordend verband tussen dit beleid en het macro-economische beleid in het algemeen. Steeds minder blijkt het hierbij mogelijk door een zgn. anti-cyclisch begrotingsbeleid de macro-economische ontwikkeling te stabiliseren, terwijl daarentegen de afhankelijkheid van de overheidsuitgaven van andere macro-economische grootheden, zoals inkomens en investeringen, toeneemt. Daarmee is het verband tussen begrotingsbeleid en macro-economische planning gegeven, waarbij het ook een gegeven is, dat van een dergelijke planning in ons land, anders dan in de zin van prognoses, nog maar in beperkte mate sprake is.

Begrotingsconstructies

Betreft dit alles de situatie rond de begrotingsprocedure in het algemeen, juist op deelgebieden van beleid doet zich het tekort aan interdepartementale coördinatie van de financiering voor, niet alleen ten aanzien van de positie van de coördinerend bewindspersoon, maar ook in relatie tot de lagere lichamen. In het bijzonder bij grote multisectorale operaties als stadsvernieuwing en aanleg van groeikernen wordt dit probleem manifest, maar ook op kleinere schaal doet het zich voor. Van enige financiële onderbouwing van de positie van de coördinerend bewindspersoon is in de meeste gevallen geen sprake, ofschoon het wetenschapsbudget en de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing daarop bescheiden

uitzonderingen zijn. Men kan in het algemeen stellen, dat tot nu toe horizontale constructies tussen de begrotingshoofdstukken van verschillende departementen te weinig worden benut om tot interdepartementale coördinatie in financiële zin te komen.

Financieringsmethodieken

Een derde problemencomplex betreft de situatie rond de financiële decentralisatie. In algemene zin is deze problematiek al in hoofdstuk 4 aan de orde gekomen. Hier gaat het om de specifieke invalshoek van de financieringsmethodieken, welke met het oog op decentralisatie kunnen worden onderscheiden. Juist deze methodieken zijn bijzonder cruciaal, omdat zij zowel sluipende centralisatie als ver gaande decentralisatie kunnen betekenen, zulks temeer nu het grootste deel van de inkomsten van lagere lichamen uit specifieke uitkeringen bestaat. De Financiële-verhoudingswet geeft dan ook allerminst een volledig beeld van de financiële verhouding tussen rijk en lagere lichamen. De verscheidenheid van financieringsmethodieken is dermate groot en de keuze daartussen dermate willekeurig, dat vereenvoudigingen dringend noodzakelijk zijn. De Raad voor de gemeentefinanciën is thans bezig met een daarop gericht onderzoek. Ook de achtergrondstudie over wetgeving, planning en financiering levert voor het doen van aanbevelingen in dit opzicht belangrijke gegevens op.

Financiering sociale zekerheid

Naast de directe overheidsuitgaven spelen de uitgaven in het kader van de sociale zekerheid een grote rol in het geheel van de financiering van de verzorgingsstaat. Daarom past ook in dit rapport hiervoor enige aandacht, al was het alleen maar vanwege de nauwe samenhang met de rijksbegroting. In het Voorontwerp organisatiewet sociale zekerheid wordt een versterking van het bestuurlijk toezicht op de sociale fondsen voorzien. Daarnaast is de comptabiliteit van groot belang, alsmede het verband met het begrotingsbeleid in het algemeen. Als deel van de tot stand te brengen Algemene wet sociale zekerheid is voorts een ontwerp Financieringswet verschenen, dat zich echter tot juridisch-technische vereenvoudiging van het financieringssysteem beperkt. Aan materiële vereenvoudiging van het stelsel wordt in het kader van deze codificatie onvoldoende aandacht gegeven, in tegenstelling tot de pogingen om daarbuiten tot enige integratie van sociale zekerheidsregelingen, bijvoorbeeld betreffende werkloosheid, te komen.

6.4.2 Knelpunten

Op grond van het voorgaande kunnen de voornaamste knelpunten op het gebied van de financiering als volgt worden samengevat. Ten aanzien van de begrotingsprocedure ontbreekt het in de eerste plaats aan een goed kader voor het begrotingsbeleid, dat ook in een teruggaande conjunctuur dienst kan doen en direct is verbonden met het macro-economische beleid in het algemeen. In de tweede plaats is er nog steeds geen behoorlijke koppeling aan de beleidsplanning, waardoor ook een effectieve heroverwegingsprocedure ten aanzien van bestaand beleid, ondanks vroegere pogingen, niet van de grond komt.

De interdepartementale coördinatie van de financiering laat, behalve in het algemeen, ook op deelgebieden van beleid te wensen over. De positie van de coördinerend bewindspersoon is, ook op de vijf hoofdbeleidsgebieden die de commissie wil onderscheiden, niet in financiële zin onderbouwd en aan horizontale begrotingsconstructies tussen de departementen wordt in dit opzicht nauwelijks aandacht geschonken. Niet alleen wordt de politieke aanspreekbaarheid van de coördinerende bewindspersonen (onder wie de integrerende ministers van de vijf hoofdbeleidsgebieden) hierdoor bemoeilijkt, ook voor de lagere lichamen bestaat als gevolg hiervan een grote mate van onzekerheid, met name wat multi-sectorbeleid aangaat.

De financiering van de lagere lichamen mist, speciaal wat specifieke uitkeringen aangaat, praktisch iedere waarborg om nodeloos centralisme te voorkomen. De sluipende centralisatie heeft, in het bijzonder ten aanzien van het sectorbeleid, vaak weinig met het nationale belang of de behoefte aan landelijke uniformiteit te maken. Aan eenduidige financieringsmethodieken uit het oogpunt van decentralisatie bestaat dan ook grote behoefte, evenals aan een algemene regeling omtrent specifieke uitkeringen om althans enige ordening aan te brengen.

Tenslotte vormt de financiering van de sociale zekerheid een ernstig knelpunt. Hieraan wordt reeds langs verschillende lijnen gewerkt: voorontwerpen van een organisatiewet en een financieringswet voor de sociale zekerheid met daarnaast pogingen om tot integratie van bepaalde sociale zekerheidsregelingen te komen. Te weinig worden nog de verbanden met het totale begrotingsbeleid jaarlijks zichtbaar gemaakt, terwijl ook het streven naar integratie weinig systematisch verloopt. Ook laat de comptabiliteit ten aanzien van de sociale fondsen te wensen over, doordat de Algemene rekenkamer daarop geen toezicht uitoefent.

6.4.3 Richtingen voor aanbevelingen

a Begrotingsprocedure

Koppeling aan macro-economische planning

Een nieuw kader voor het begrotingsbeleid kan volgens de commissie het beste worden gevonden in aansluiting aan een systeem van voortschrijdende macro-economische planning op middellange termijn (vier jaar), omdat de samenhang tussen budgettair beleid en macro-economisch beleid steeds groter wordt. Voor een behoorlijke begrotingsvoorbereiding waarbij tijdig het kader voor de begroting wordt vastgesteld, is een tijd van negen maanden nodig, zodat begin januari hiermee een aanvang moet worden gemaakt.

Onderzocht moet worden, in hoeverre het Centraal planbureau in november daaraan voorafgaand macro-economische prognoses op middellange termijn zou kunnen geven, waarbij – in plaats van thans eens in de vier jaar – eens in de twee jaar ook een bedrijfstakanalyse plaatsvindt. Een voortschrijdende macro-economische planning met een

beperkte bijstelling na een jaar en een volledige bijstelling na twee jaar zou hierdoor mogelijk worden. In aansluiting op dergelijke prognoses, die uiteraard mede de financiering van de sociale zekerheid moeten omvatten, zou enerzijds het begrotingskader kunnen worden vastgesteld en anderzijds het kader voor het macro-economisch beleid in het algemeen. Ook overigens dient de macro-economische planningsprocedure zoveel mogelijk parallel te lopen aan de begrotingsprocedure, zodat regering en parlement tot een gelijktijdige vaststelling van een indicatief macro-economisch plan en de begroting met eveneens indicatieve meerjarenramingen kunnen komen.

Heroverwegingsprocedure

Eerste vereiste voor de totstandkoming van een behoorlijke heroverwegingsprocedure is, dat de meerjarenramingen het karakter krijgen van prognoses in plaats van verkregen rechten, omdat anders bestaand beleid te veel wordt gefixeerd. Tweede vereiste – minstens zo belangrijk – is de koppeling aan een voortschrijdende meerjarenplanning in de sectoren. In feite ligt hier de voornaamste oorzaak waardoor nog steeds geen tweede circuit tot stand is gekomen. Men kan eenvoudig niet tot een systematische heroverweging van bestaand beleid geraken, wanneer men niet de planning van dat beleid daarbij betreft. Het gaat immers niet alleen om een heroverweging van uitgaven, maar ook van taken. De in de Miljoenennota 1981 voorgestelde heroverwegingsprocedure kan dan ook het beste tot gelding komen, wanneer vanuit de beleidssectoren een systeem van voortschrijdende meerjarenplanning parallel aan de begroting wordt gevolgd, zodat prioriteiten niet alleen tussen, maar ook binnen de sectoren op juiste wijze worden afgewogen.

Er is naar het oordeel van de commissie nog een derde vereiste voor de totstandkoming van een goede heroverwegingsprocedure. Dat betreft de organisatievorm. De feitelijke heroverweging ware toe te vertrouwen aan kleine door het kabinet in te stellen commissies van topambtenaren afkomstig van Algemene Zaken en – voorzover niet zelf belanghebbend – Financiën en Binnenlandse Zaken. Aan deze commissies kunnen topambtenaren van de departementen waarop het desbetreffende onderzoek betrekking heeft, als adviserende leden worden toegevoegd. Een dergelijke commissie zou de bevoegdheid moeten hebben om los van de ministeriële verantwoordelijkheid alle gegevens te verzamelen, informatie in te winnen en dossiers te raadplegen, die zij voor haar werkzaamheden nodig acht.

b Begrotingsconstructies met het oog op interdepartementale coördinatie

Verschillende constructies

Als horizontale begrotingsconstructies komen blijkens de achtergrondstudie met het oog op de interdepartementale coördinatie, in volgorde van de mate van ingrijpendheid, in aanmerking:

1 het plaatsen van begrotingsposten van verschillende departementen op één geïntegreerd financieel overzicht, waarbij uitsluitend sprake is van een politieke versterking van de positie van de coördinerend bewindspersoon (overzichtconstructie);

- 2 het samenvoegen van begrotingsposten van verschillende departementen tot zgn. homogene groepen – in een enkel geval ook budgetten genoemd, bijv. het wetenschapsbudget – waarbij een zekere medeverantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon via een interne regeling van de ministerraad wordt aanvaard (budgetconstructie);
- 3 het samenvoegen van begrotingsposten van verschillende departementen in één begrotingsfonds dat door alle betrokken ministers of een deel van hen gezamenlijk wordt beheerd onder primaire verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon, eventueel met inschakeling van een interdepartementaal coördinatiecollege (fondsconstructie);
- 4 het toepassen van verrekeningen tussen begrotingshoofdstukken, waarbij het ene departement een bijdrage levert aan de begroting van een ander departement, dat volledig met de uitvoeringsverantwoordelijkheid is belast (verrekenconstructie);
- 5 het overbrengen van begrotingsposten van het ene naar het andere departement, zodat alles in één begrotingshoofdstuk komt, waarmee dus niet alleen de uitvoerings-, maar ook de beleidsverantwoordelijkheid overgaat (overdrachtsconstructie).

Toepassingscriteria

Aangezien alleen de fonds-, de verreken- en de overdrachtsconstructie op de Comptabiliteitswet steunen, lijken deze uit juridisch en financieel oogpunt een zekere voorkeur te verdienen, hoewel zij uit coördinatieoogpunt soms te ver zullen gaan. Dit geldt zeker voor de beide laatstgenoemde constructies, omdat die weinig of geen ruimte laten voor een blijvende verantwoordelijkheid van het departement waar het geld oorspronkelijk vandaan komt. De verrekenconstructie komt alleen in aanmerking bij een beperkte beleidsverantwoordelijkheid van de meefinancierende departementen. De overdrachtsconstructie is enkel toepasbaar op beleidsonderdelen die gemakkelijk uit een departementaal verband kunnen worden losgemaakt, zonder dat daardoor nieuwe coördinatieproblemen worden opgeroepen.

Meer perspectief bieden uit het oogpunt van interdepartementale coördinatie de drie overige constructies, ook wat betreft de positie van de coördinerend bewindspersoon. Hiervan zijn de overzichtconstructie en de fondsconstructie geheel nieuw, althans voorzover het gaat om de toepassing voor coördinatieoogpunten. In de achtergrondstudie over het ruimtelijk beleid is alleen sprake van een algemene verkeers- en vervoersrekening als extra-comtabel overzicht, terwijl daarin de fondsconstructie enkel als mogelijkheid wordt aangeduid, bijvoorbeeld voor de coördinatie van het stadsvernieuings- en het groeikernenbeleid op rijksniveau.

Daarentegen is met de budgetconstructie al enige ervaring opgedaan, niet alleen wat het wetenschapsbudget betreft, maar ook ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking en civiele verdediging, waarvoor respectievelijk de beide ministers zonder portefeuille en de

minister van Binnenlandse Zaken als coördinerende bewindspersonen optreden. Dit is de enige begrotingsconstructie die speciaal voor de interdepartementale coördinatie in het leven is geroepen en haar nut heeft bewezen in gevallen waarin men op initiatief van de coördinerend bewindspersoon tot een zekere afstemming van het financiële beleid van departementen in één of meer sectoren moet trachten te komen. Probleem bij deze constructie is dat de Comptabiliteitswet één minister verantwoordelijk stelt voor het ontwerpen en uitvoeren van de begroting. De positie van de coördinerende bewindspersonen is dan ook geheel afhankelijk van collegiale afspraken, eventueel gesanctioneerd door de ministerraad; deze sanctionering vervalt in principe bij een kabinetswisseling.

Van de twee overblijvende is de overzichtconstructie de lichtste en de fondsconstructie de zwaarste coördinatievorm. Het is dan ook logisch, dat de eerste niet en de tweede wel op een wet moet berusten. Het extra-comptabel overzicht lijkt alleen zin te hebben, wanneer het er slechts om gaat het totale beleid van enkele departementen op een bepaald gebied financieel zichtbaar en politiek bespreekbaar te maken. De fondsconstructie is tot nu toe nog nauwelijks voor coördinatiedoeleinden ingezet, maar zou bruikbaar kunnen zijn voor de financiering van veelzijdige uitvoeringsactiviteiten op grote schaal. De voor- en nadelen ervan moeten echter nader worden onderzocht. Het bekende nadeel van onttrekking aan de algemene belangenafweging wordt door de voeding vanuit verschillende begrotingshoofdstukken ondervangen. Aan de andere kant moet er tegen worden gewaakt, dat een dergelijk fonds bij eventuele bezuiniging niet het eerst kind van de rekening wordt. De positie van de coördinerende bewindspersoon als eerst verantwoordelijke voor het fondsbeheer lijkt op deze wijze doeltreffend te kunnen worden geregeld, zonder dat aan de verantwoordelijkheid van andere bewindspersonen als medebeheerders hoeft te worden tekort gedaan. Zelfs kan een dergelijke gezamenlijke ministeriële verantwoordelijkheid ambtelijk worden onderbouwd met behulp van een interdepartementale commissie als de reeds genoemde Coördinatiecommissie stadsvernieuwing. Voor de stadsvernieuwing zou het betekenen dat er, behalve van een provinciaal en een gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds zoals thans voorzien in het gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, ook sprake zou zijn van een dergelijk fonds op rijksniveau. Overigens bedenke men dat het hier zou gaan om een begrotingsfonds, waarvan ingevolge de Comptabiliteitswet de gelden niet automatisch van het ene naar het andere jaar overlopen.

Keuze

De commissie is van mening, dat mede aan de hand van genoemde toepassingscriteria in beginsel steeds bij de aanwijzing van een coördinerend bewindspersoon een keuze uit de verschillende begrotingsconstructies zou moeten worden gemaakt. In het bijzonder wil zij dit laten gelden voor de integrerende ministers van de vijf hoofdbeleidsgebieden, die in hoofdstuk 5 zijn onderscheiden. Waarschijnlijk is daarvoor een wat zwaardere constructie op haar plaats dan die van een extra-comptabel overzicht, althans voor deelgebieden welke een gezamenlijke financiële inspanning van diverse departementen onder leiding van één

bewindspersoon als coördinator vergen. Op zijn minst echter – en dit geldt ook voor andere ministers of staatssecretarissen belast met een coördinerende taak – zal het verschaffen van een extra-comptabel overzicht voor het desbetreffende beleidsveld een nuttige functie kunnen vervullen.

c Financieringsmethodieken met het oog op decentralisatie

Verskillende methodieken

Naar de mate van decentralisatie kunnen blijkens de achtergrondstudie de volgende financieringsmethodieken worden onderscheiden:

- 1 projectfinanciering, waarbij ieder project afzonderlijke beoordeling van rijkswege vraagt, zodat van financiële decentralisatie ternauwernood kan worden gesproken, bijvoorbeeld de huidige woningbouwsubsidies en in het algemeen vele investeringssubsidies op ruimtelijk, economisch en welzijnsgebied;
- 2 programmafinanciering, waarbij op basis van een meerjarenprogramma tussen rijk en lagere overheden budgettaire prognoses worden gemaakt, zoals men nu bij de decentralisatie van de volkshuisvesting overweegt en op andere gebieden als het openbaar vervoer hier en daar al toepast;
- 3 doeluitkeringen via een fonds of anderszins op basis van objectieve maatstaven toegedeeld, zoals thans via de Wet uitkeringen wegen reeds gebeurt en voor de stadsvernieuwing wordt voorgesteld; ook de specifieke uitkering uit het Gemeentefonds voor het lager onderwijs kan men hiertoe rekenen;
- 4 verfijningsregelingen op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, die in zoverre nog als beleidsinstrument functioneren, dat zij afhankelijk zijn van een beslissing van de centrale overheid, bijvoorbeeld de aanwijzing van een groeikern of de verlening van monumentensubsidie, ofschoon de gemeente verder vrij is in de besteding van deze gelden;
- 5 toevoegingen aan de algemene uitkering, waarbij niet meer relevant is of deze lopen via uitkeringsmaatstaven in de wet zelf of via op de wet gebaseerde verfijningen in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, omdat in beide gevallen de maatstaven hetzij geheel los staan van concrete beleidsdoeleinden (bijvoorbeeld slechte bodemgesteldheid of een bepaalde samenstelling van de bevolking), hetzij daartoe hoogstens in een verwijderd verband staan, zoals bij historische stadskernen en rioleringen het geval is.

Toepassingscriteria

Projectfinanciering zal, gezien haar centralistisch karakter, zoveel mogelijk moeten worden teruggedrongen en op zijn minst vervangen door een budgetteringssysteem. Programmafinanciering past volgens de commissie daar, waar versleuteling via een fonds of anderszins via algemene normen niet mogelijk is, terwijl toch aan een algemene beleidsverantwoordelijkheid van het rijk ook in financiële zin niet valt te ontkomen. Bij de volkshuisvesting lijkt dit voor een groot deel het geval te zijn, behalve waar het om de stadsvernieuwing gaat, ten aanzien waarvan het gewijzigd ontwerp thans een verder gaande decentralisatievorm voorstelt, namelijk een doeluitkeringsstelsel.

Doeluitkering via een fonds of anderszins via algemene normering kan inderdaad een ver gaande vorm van decentralisatie betekenen, terwijl toch de band tussen financiering en beleid in stand blijft, maar de andere overheden vrij zijn in de wijze waarop zij de desbetreffende taak uitvoeren. Verfijningsregelingen laten deze band in feite los, omdat zij slechts een genormeerde toeslag op de algemene uitkering zijn, toe te kennen op grond van het aanwezig zijn in de gemeente van een bepaalde, niet voor alle gemeenten geldende, kostenverhogende factor. Iedere garantie dat zij voor een bepaald doel worden aangewend ontbreekt, ook in geval zij nog wel een beleidsmatig karakter dragen, zoals bij een aangevozen groeikern. Toevoegingen aan de algemene uitkering met inbegrip van technische verfijningen bieden die garantie uiteraard evenmin. Via voorschriften bij of krachtens de wet kan men echter zo nodig in beide gevallen toch bereiken dat de desbetreffende taak tot ten minste een bepaald niveau wordt behartigd. In de wijze van uitvoering is de gemeente echter vrij.

De Kaderwet specifiek welzijn lijkt in dit opzicht enigszins tegenstrijdig. Aan de ene kant gaat zij bij de voorgestelde financiering via het Gemeentefonds namelijk uit van de gedachte dat degene die beleid bepaalt betaalt. Aan de andere kant echter maakt zij een sterke bestuurlijke beïnvloeding van het gemeentelijke beleid door rijk en provincie mogelijk zonder eventuele financiële consequenties daarvan te regelen. Opmerkelijk is ook, dat thans vooruitlopend op de Kaderwet wordt geëxperimenteerd met bijdrageregelingen die als vorm van programmafinanciering veel minder ver gaan wat decentralisatie betreft, dan via de voorgenomen toevoeging aan de algemene uitkering het geval zal zijn. Ook kan het budgettair neutrale karakter van de overheveling naar het Gemeentefonds problemen geven, die door overgangsmaatregelen moeten worden ondervangen.

Keuze

Er dient naar het oordeel van de commissie een wettelijke regeling te komen, welke de rijksoverheid verplicht tot het doen van een gemotiveerde keuze volgens wettelijke criteria uit algemene financieringsmethodieken als hierboven aangegeven en wel in alle gevallen waarin van enigerlei vorm van decentralisatie sprake kan zijn. Een en ander in overeenstemming met de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken en gepaard gaande met waarborgen voor de lagere overheden. Een dergelijke regeling zou een plaats kunnen vinden, hetzij in een Organisatiewet rijksdienst als aangegeven in bijlage 2, hetzij in een Wet reorganisatie binnenlands bestuur of in de Financiële-verhoudingswet.

Aangezien buiten deze algemene financieringsmethodieken nog tal van specifieke uitkeringen zullen blijven bestaan, verdient de gedachte van de Raad voor de gemeentefinanciën omtrent algemene bepalingen voor specifieke uitkeringen, al dan niet als onderdeel van de Financiële-verhoudingswet, aanbeveling. Deze bepalingen zouden volgens de commissie onder meer betrekking kunnen hebben op de juridische grondslag, de

202 | procedure, de waarborgen en de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden met betrekking tot specifieke uitkeringen.

d Financiering van de sociale zekerheid

Toezicht Algemene rekenkamer

In het voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid is een versterking van het bestuurlijk toezicht op de sociale fondsen voorzien. De commissie meent, dat hiernaast behoefte bestaat aan een regeling in het kader van de Comptabiliteitswet omtrent toezicht door de Algemene rekenkamer. Zulks in verband met de reeds geconstateerde nauwe samenhang tussen de financiering van de sociale zekerheid en de rijksbegroting. Uiteraard zou de minister van Sociale Zaken krachtens de genoemde Organisatiewet over voldoende bevoegdheden moeten beschikken om in geval van geconstateerde gebreken op te treden.

'Sociale miljoenennota'

Een ander voorstel van de commissie betreft eveneens het verband met de begroting. Over de financiering van de sociale zekerheid zou jaarlijks in het kader van de Miljoenennota een overzicht moeten worden verstrekt met beleidsconclusies, waarin de verbanden met het begrotingsbeleid tot uitdrukking worden gebracht en een totaal-overzicht wordt gegeven van inkomsten, uitgaven en financiële saldo's van de fondsen. Op die manier kan de zogenaamde sociale miljoenennota verder worden uitgebouwd. Zij dient echter te worden geïntegreerd in de Miljoenennota, desgewenst in de vorm van een apart hoofdstuk waar de minister van Sociale Zaken verantwoordelijkheid voor draagt. Hierdoor valt te bereiken, dat Financiën en Sociale Zaken uit moeten gaan van dezelfde macro-economische verwachtingen, van dezelfde verwachtingen omtrent de ontwikkeling van de lonen en dergelijke.

Vereenvoudiging stelsel

Momenteel wordt langs twee lijnen naar vereenvoudiging van het stelsel van sociale zekerheid gestreefd. De ene betreft de juridisch-technische vereenvoudiging via de Algemene wet sociale zekerheid, waarvan het voorontwerp Financieringswet onlangs verscheen. De andere ontwikkelingslijn is gericht op materiële vereenvoudiging via integratie van bepaalde sociale zekerheidsregelingen als die betreffende werkloosheid en andere vormen van loonderving. De commissie is van mening, dat beide ontwikkelingen meer geïntegreerd zouden moeten verlopen. Derhalve behoren in het kader van de verdere totstandkoming van de codificatie naast juridisch-technische ook materiële vereenvoudigingen in het stelsel nader te worden onderzocht. In het bijzonder valt hier te denken aan de verdere integratie van sociale verzekeringen en aanverwante regelingen. Dit zou kunnen leiden tot een vereenvoudiging van premievaststelling en -heffing, vaststelling rijksbijdragen en fondsbeheer.

6.5 Personeel

6.5.1 *Situatieschets*

Globaal beeld

Het overheidspersoneelsbeleid wordt gekenmerkt door de grote nadruk op de materiële arbeidsvoorwaarden, de rechtspositieregelingen, de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid.

Sinds de laatste jaren, maar nog duidelijk in het beginstadium, zijn echter aanzetten te vinden tot een beleid dat ook zogenaamde immateriële aspecten omvat, zoals bijvoorbeeld de loopbaan, de opleiding en de vorming van de ambtenaar.

Het bovenstaande globale beeld van het personeelsbeleid bij de rijksdienst is ook organisatorisch terug te vinden. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de 'algemene zorg voor een goede bezetting van de burgerlijke rijksdienst'. Sinds 1958 is hij daarvoor de coördinerend bewindspersoon. In dit opzicht heeft hij sterke bevoegdheden op rechtspositioneel en formatief gebied. Voor de overige aspecten van het personeelsbeleid ligt zijn taak vooral in coördineren, stimuleren en richting geven. Elke minister is namelijk individueel verantwoordelijk voor het personeelsbeleid en de personeelsaangelegenheden op zijn eigen departement. Deze historisch gegroeide situatie is heden ten dage nog steeds bepalend voor de plaats en betekenis van het personeelsbeleid in de rijksdienst.

Immaterieel beleid

Binnen het directoraat-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken is er voldoende capaciteit beschikbaar voor het materiële deel, maar naar verhouding weinig voor het immateriële deel van het beleid. Niettemin zijn er duidelijke aanzetten om aan dat laatstgenoemde deel meer aandacht te geven. Daartoe heeft in interdepartementaal verband het periodieke overleg van de directeur-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid met de departementale personeelschefs – de Interdepartementale coördinatievergadering personeelsbeleid rijksdienst (ICPR) – sinds 1974 meer inhoud gekregen.

In de opleidings sfeer moet worden vermeld dat een beleidsnota over opleiding en vorming in voorbereiding is. Het Rijks opleidingsinstituut (ROI) is gereorganiseerd en vernieuwd. Het bestaande pakket van oriënterende cursussen voor hogere, middelbare en lagere ambtenaren is uitgebreid met een aantal leergangen voor management-ontwikkeling. Behalve verschillende basis cursussen op personeelsgebied (formatiezaken, rechtspositie, werving en selectie, personeelsbeoordeling en sociale vaardigheden) kent het ROI ook opleidingen voor de verdere deskundigheidsontwikkeling van organisatiemedewerkers en oriëntatiecursussen op het gebied van informatica. Verder bestaat er een speciale cursus voor vaardigheid in opleiden en trainen van personeel, bedoeld voor medewerkers van organisatie- en personeelsafdelingen van de departementen.

6.5.2 Knelpunten

Weinig belangstelling

Uit bovenstaande schets, hoe summier ook, blijkt wel dat er op zich structuren en aanzetten tot een personeelsbeleid met inbegrip van immateriële elementen aanwezig zijn. Voldoende blijkt dit echter nog niet te zijn. De individuele verantwoordelijkheid van de minister voor het personeelsbeleid op zijn eigen departement en het uitgangspunt dat elke lijnchef verantwoordelijk is voor de personeelszorg in zijn sector hebben er in de werkelijkheid niet toe geleid dat die verantwoordelijkheid in het algemeen ook duidelijk merkbaar wordt waar gemaakt.

Gebrek aan aandacht, zowel op politiek niveau als op het leidinggevende ambtelijke niveau voor het belang van personeelsbeleid ten behoeve van de beleidsvoering, maken dat in de beleidssectoren noodzakelijke steunpunten voor gerichte initiatieven op dit gebied niet aanwezig zijn.

Te grote verstarring

Uit onderzoeken die in opdracht van de commissie zijn gedaan blijkt dat de accentuering van materiële aspecten van het personeelsbeleid door de jaren heen een ambtelijk klimaat heeft geschapen, waarin veranderingen met de daaraan verbonden risico's en onzekerheden moeilijk zijn door te voeren. Dit vormt een belemmering om de rijksdienst te doen ontwikkelen tot een open en flexibele organisatie met een voldoende groot reorganiserend vermogen. Met erkenning van het grote goed dat zeker in tijden van economische teruggang aan de rechtszekerheid is verbonden, meent de commissie dat daardoor tegelijkertijd verstarring in de rijksdienst is ingebouwd, die ook niet in het belang van de ambtenaar is.

Centralisatie

Het grote belang dat in de rijksdienst wordt gehecht aan de rechtspositie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de ambtenaar heeft geleid tot sterke centralisatie bij Binnenlandse Zaken van het materiële deel van het personeelsbeleid, in casu het arbeidsvoorwaardenbeleid en het formatiebeleid. Dit levert als groot knelpunt in de gehele rijksdienst verstarring, gebrek aan mobiliteit en gebrek aan openstaan voor nieuwe ontwikkelingen op.

Organisatieveranderingen van meer dan procedurele aard, op zich al moeizaam te realiseren vanwege de eerder genoemde verstarring, worden door de verplichting dat elke formatieplaats en -rang moet worden goedgekeurd door Binnenlandse Zaken nog extra belemmerd. Op dit punt bestaan voortdurend fricties. Dit wordt als een van de grootste knelpunten genoemd. Omvangrijke reorganisaties kunnen bijvoorbeeld niet geëffectueerd worden bij gebrek aan goedgekeurde formaties. Noodzakelijk geachte organisatieveranderingen vinden niet of met grote vertraging plaats als gevolg van de te volgen formatie- en begrotingsprocedure. Zo kan een steeds grotere afstand ontstaan tussen de formatie op papier en de werkelijkheid.

Immaterieel beleid zwak

In vergelijking tot het vooral centraal geregelde arbeidsvoorwaarden- en formatiebeleid, is de rol van Binnenlandse Zaken op het immateriële vlak van het personeelsbeleid bescheiden. In feite gaat deze niet verder dan coördineren en stimuleren. Gevoegd bij de individuele verantwoordelijkheid van iedere minister voor het beheer van zijn departement leidt dit er toe dat op dit punt het beleid per departement verschillend is, terwijl – naar de mening van de commissie – juist hier meer homogeniteit tot stand zou moeten worden gebracht.

De genoemde knelpunten leiden tot een ander knelpunt, namelijk dat in horizontale richting de taken binnen de departementen sterk gesegmenteerd en afgeschermd zijn. Dit geldt nog sterker voor de interdepartementale relaties.

Door de te geringe aandacht voor aspecten als een systematische loopbaanbegeleiding, mobiliteitsbevordering en medezeggenschap wordt het bureaucratistische werkklimaat versterkt. Ook dit werd als een groot knelpunt genoemd tijdens de interviews die de commissie met de leden van de politieke en ambtelijke top heeft gehouden.

Personeelsafdelingen

Uit de hierboven genoemde onderzoeken is gebleken dat de personeelsafdelingen in de rijksdienst vergeleken met het bedrijfsleven kwantitatief over ruim voldoende capaciteit beschikken. Kwalitatief zijn zij in het algemeen niet sterk. De betrekkelijk lage rangen zijn – naar de mening van de commissie – daarvan mede de oorzaak.

Management onvoldoende

Hoewel toenemende aandacht wordt besteed aan speciale groepen als oudere ambtenaren en vrouwen, wordt aan andere categorieën zoals bijvoorbeeld managers, betrekkelijk weinig aandacht besteed. Als een van de knelpunten in dit verband noemt de commissie de onvolkomen manier van leidinggeven en meer in het algemeen de aandacht voor het management. Aangezien juist de top een belangrijke rol bij het feitelijke personeelsbeleid in het algemeen en bij veranderingsprocessen in het bijzonder moeten vervullen, is het duidelijk dat meer gerichte aandacht op dat onderwerp dringend gewenst is.

Wat tenslotte opvalt is, dat al dan niet in samenhang met eerdere constatering, ook op het ambtelijk topniveau het personeelsbeleid niet die aandacht heeft die het zou moeten hebben. Een systematische uitwisseling van problemen, ervaringen en oplossingen tussen de ambtelijke toppen van de departementen ontbreekt. Dit is des te opvallender nu dezelfde problemen overal voorkomen en er overal naar oplossingen wordt gezocht.

6.5.3 Richtingen voor aanbevelingen

Uit het voorafgaande valt te concluderen, dat – wil de rijksdienst worden omgevormd tot een meer flexibele en open organisatie – er met grote inzet moet worden gewerkt aan de oplossing van de eerder genoemde knelpunten.

a Een strategisch beleidsplan

Een belangrijke aanzet zou daartoe kunnen worden gegeven door het ontwikkelen van een strategisch beleidsplan ter verbetering van het reorganiserend vermogen in de rijksdienst. Gezien de organisatorische componenten daarvan, zoals die onder meer blijken in paragraaf 6.6, zou een dergelijk plan moeten worden ontwikkeld in relatie tot het organisatiebeleid. In dat plan zou kunnen worden aangesloten bij reeds in gang gezette ontwikkelingen maar dan meer in onderling verband en met groter effect. Hierdoor zou tevens de noodzakelijke grotere samenhang tussen de betuursinstrumenten personeel en organisatie kunnen worden bereikt.

Als richtsnoer voor dit plan zou kunnen gelden dat sterke centralistische regelingen en procedures zoveel mogelijk moeten worden omgebogen tot centraal aangegeven hoofdlijnen en uitgangspunten. Deze kunnen dan decentraal worden uitgevoerd. Zo ontstaat ook op meer plaatsen de ruimte voor creativiteit, die op haar beurt weer anderen kan stimuleren.

Op grond van deze gedachte zouden – wat het personeelsbeleid betreft – als belangrijkste elementen in het beleidsplan dienen te worden opgenomen:

- het brengen van meer flexibiliteit in de formatieprocedure;
- versterking van de immateriële componenten met name wat de inzetbaarheid en de opleiding en vorming van het personeel betreft;
- de ontwikkeling van medezeggenschap van het personeel, zulks in relatie tot de politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersonen.

b Flexibiliteit in formaties

Meer gedetailleerd geeft de commissie hieronder enige denkbeelden die, in het kader van een beleidsplan als bovenbedoeld, nadere uitwerking zouden moeten krijgen. Zoals gezegd is er grote behoefte aan het brengen van een grotere flexibiliteit in de formatieprocedure in de zin van meer decentralisatie van de formatiebeheersing. In dit verband acht de commissie het nodig dat in de rijksdienst op uniforme wijze wordt geregeld de relatie tussen de begrotingsformatie, de door Binnenlandse Zaken goedgekeurde formatie en de werkelijke formatie. Over de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de formatie zullen tevoren afspraken in hoofdlijnen moeten worden gemaakt tussen het betrokken departement en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën. Om decentralisatie te bewerkstelligen en tevens onaanvaardbare rangverschillen voor gelijksoortige functies bij verschillende departementen tegen te gaan, moeten op grotere schaal dan thans standaardfuncties met de daaraan verbonden waarderingen worden vastgesteld. Aan de hand daarvan zouden de departementen de vrijheid moeten hebben om binnen de vastgestelde begrotingsruimte hun formatie te bepalen. De juiste toepassing van standaardwaarderingen en de naleving van de bedoelde afspraken zouden dan dienen te worden onderworpen aan controle achteraf. Een beperkt aantal functiegroepen, dat zich niet leent voor standaardisering, zou wel aan beoordeling vooraf moeten worden onderworpen.

Binnen de formatie van een departement zou moeten worden voorzien in ruimte voor verschillende ad hoc zaken, waarvan bekend is dat zij continu een aanslag doen op de bestaande personeelsbezetting. Uiteraard zal de formatie-administratie bij de departementen bij de tijd en gefiatteerd moeten zijn alvorens tot een zekere decentralisatie van formatiebeheersing zou kunnen worden overgegaan.

c Kwaliteitsverbetering personeelssector

Versterking van de personeelssector zal grote prioriteit moeten hebben. Met name is dit een voorwaarde om decentralisatie van formatiebeheersing op verantwoorde wijze te kunnen realiseren. Uit het voorafgaande is gebleken dat, wil het personeelsbeleid in het algemeen tot een werkelijk bestuursinstrument ontwikkeld worden, grote aandacht zal moeten worden gegeven aan de vergroting van de kwaliteit binnen de personeelsafdelingen en aan hun plaats binnen de departementen. Versterking van de vorming en opleiding van personeelsfunctionarissen is daartoe een middel. Speciale aandacht zal in dit verband moeten worden gegeven aan de categorie personeelsmedewerkers die vaak het eerste en soms het enige contact tussen de personeelsafdeling en de beleidssectoren vormen – te weten de personeelsconsulenten.

In de personeelssector zal grotere deskundigheid moeten worden gebracht op het gebied van organisatieverandering en het werken met nieuwe organisatiestructuren. Het begeleiden van veranderingsprocessen zal in de toekomst grote aandacht vragen. Nauwe samenwerking tussen de personeels- en organisatie-medewerkers is daarbij een vereiste. Het verdient overweging die samenwerking te stimuleren door opleidingen voor medewerkers uit beide sectoren gezamenlijk.

d Immateriële aspecten

De commissie pleit verder voor een versnelde ontwikkeling van de immateriële component in het personeelsbeleid. Daartoe beveelt zij aan:

- de functionele flexibiliteit en de meer algemene inzetbaarheid dienen meer als criteria bij de werving en selectie te worden gehanteerd. De bevindingen van de werkgroep Analyse vereiste kwaliteiten voor beleidsambenaren bij de rijksoverheid vormen hierbij een goed uitgangspunt;
- de loopbaanbegeleiding moet vooral mede gericht zijn op de toekomstige taken van het personeelslid en de verdere ontwikkeling van zijn capaciteiten. Zijn interessesprofiel zal dan ook bekend moeten zijn;
- bij de personeelsbeoordeling dient het aspect flexibiliteit en geschiktheid voor andere functies een grotere plaats in te nemen. In het algemeen zal de personeelsbeoordeling beter moeten worden gehanteerd en dienen chefs daartoe bekwaamd te worden.

e Mobiliteitsbevordering

Er dient met grote kracht te worden gestreefd naar het bevorderen van de mobiliteit binnen

en tussen de departementen en eventueel daarbuiten. Afhankelijk van de behoeften van zowel de organisatie als de ambtenaar zou deze mobiliteit kunnen worden bevorderd in algemene zin dat wel op een meer gerichte wijze. Algemene mobiliteit heeft nauw te maken met algemene inzetbaarheid als bovenbedoeld.

'Civil service' voor de top

In dit verband heeft de commissie in de gehouden gesprekken met (oud-)bewindspersonen en (oud-)topambtenaren de vraag gesteld naar mogelijkheden om in de toppen van de departementen de mobiliteit te vergroten. Daarbij zijn uiteenlopende suggesties naar voren gekomen. Het meest sprekend is de gedachte om voor de hoogste regionen van de rijksdienst te komen tot een 'civil service'. Daaronder wordt verstaan dat benoemingen boven een bepaalde rang niet per departement gebeuren maar in de rijksdienst in zijn geheel. Dit schept de basis voor een aanzienlijke vergroting van de mobiliteit in de bovenste regionen van de rijksdienst.

Zonder in details te treden van wat een dergelijke 'civil service' zou betekenen kunnen een paar indicaties van aspecten worden genoemd:

- intreding geschiedt op basis van vrijwilligheid;
- niet-intreding betekent de onmogelijkheid om te kunnen meedingen naar een aantal meer generalistische topfuncties;
- niet-intreding is geen belemmering voor de normale salariëring naar leeftijd en niveau van opleiding;
- vóór intreding is een tussentijdse training in bepaalde vaardigheden (bijvoorbeeld management) verplicht;
- verplaatsbaarheid binnen de rijksdienst is mogelijk: functies staan niet vast, behoud van salaris wel.

Gezien het ingrijpende karakter van een dergelijke gedachte beveelt de commissie aan daar in ieder geval op kleine schaal experimenten mee te verrichten voor het opdoen van ervaringen. Voor de organisatie kan gedacht worden in termen van de hierna genoemde centrale personeelsdienst.

Jonger personeel

Naar de mening van de commissie zou het overweging verdienen het systeem van begeleiden, vormen, plaatsen en volgen van nieuw in dienst tredende jonge academici, eventueel uitgebreid met liefhebbers die al langer in dienst zijn, weer tot leven te brengen. Immers deze personeelsleden moeten geschikt gemaakt worden om in de toekomst hogere leidinggevende functies te gaan vervullen. Daarbij zullen veelzijdigheid en ervaring in verschillende functies belangrijke pluspunten zijn. De gedachten van de commissie gaan in dit verband uit naar de creatie van een afzonderlijke centrale personeelsdienst, waarin deze ambtenaren zijn opgenomen. Vanuit deze dienst, ressorterende onder Binnenlandse Zaken, zouden zij dan volgens een bepaalde planning hun carrière moeten maken in verschillende

functies bij verschillende departementen. In een periode van 25 tot 30 jaar zou dit systeem dan algemeen ingevoerd kunnen zijn. Voorwaarden daartoe acht zij wel dat alle departementen daaraan deelnemen – zonder hun medewerking is realisatie van deze activiteit niet denkbaar – en dat begeleiding en sturing plaatsvindt door een interdepartementale ambtelijke groep van hoog niveau.

Internationale ervaring

Gerichte mobiliteit schept mogelijkheden om een functie te kunnen wisselen met een andere, waarin gelijke elementen en aspecten voorkomen. Dit sluit meer aan bij de realiteit en belevingswereld van de betrokkenen. Voor sommigen zal dat meer succes hebben dan een systeem waarbij men in principe in functies van volstrekt verschillende geaardheid terecht kan komen. In dat verband zou speciale aandacht moeten worden besteed aan het rouleren over functies in internationaal verband door personen die binnen de rijksdienst met internationale aspecten te maken krijgen.

f Opleiding en vorming

Handhaving en bevordering van de deskundigheid van het ambtelijk personeel is uiteraard een van de grondvoorwaarden voor vele van de in dit rapport aangegeven aanbevelingen. Opleiding en vorming spelen bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers, bij hun vordering in de ambtelijke loopbaan, bij overplaatsing, bij reorganisatie en bij de introductie van nieuwere inzichten en processen een rol.

Dat vraagt om een samenhangend en gericht vormings- en opleidingsbeleid. In vergelijking zowel met het buitenland als met de situatie bij gemeenten en provincies is hierin bij de rijksdienst nog een lange weg te gaan.

Het dilemma hierbij lijkt al jaren te zijn dat, zoals hierboven werd geschetst, de centrale beleidsaandacht sterk gebonden wordt door het arbeidsvoorwaardenoverleg. Op departementaal niveau zijn er echter zowel kwalitatief als naar omvang van de verschillende ontvangerscategorieën te weinig mogelijkheden voor het tot ontwikkeling brengen van zo'n beleid. Het ROI mist, evenals zijn voorgangers, echter de bevoegdheden om vast te stellen aan welke concrete opleidingsbehoeften voldaan dient te worden, en wie onder welke omstandigheden voor welke opleiding in aanmerking komt.

De commissie is van mening dat de geschetste impasse tussen de wenselijkheid om tot een actief opleidingsbeleid te komen en de mogelijkheden en bevoegdheden om de daartoe vereiste maatregelen te nemen, doorbroken moet worden.

g Politiek-bestuurlijke voorwaarden

Een wezenlijk element tenslotte van het beleidsplan waarin zowel personeels- als organisatie-elementen een plaats moeten vinden is de aandacht van de politieke en ambtelijke top. Alleen bij een dergelijke aandacht voor een langere periode kan het reorganiserend vermogen van de rijksdienst ten behoeve van een verbeterde beleidsvoering de versterking krijgen die het behoeft. In dat kader zal niet alleen periodiek uitwisselen van

ervaringen nodig zijn. Ook zal een herschikking van centrale en decentrale elementen in verantwoordelijkheden nodig zijn. In grote lijnen kan gezegd worden dat de materiële aspecten het personeelsbeleid (met uitzondering van de inkomenscanten) sterker tot decentrale verantwoordelijkheden moeten worden.

Immateriële aspecten vereisen, voor zover zij sterk tot ontwikkeling moeten worden gebracht (hetzelfde geldt voor delen van het organisatiebeleid) een sterkere centrale verantwoordelijkheid.

6.6 Organisatie

6.6.1 Situatieschets

De verantwoordelijkheid voor de organisatie berust primair bij de leiding op de verschillende niveaus als onderdeel van haar taak bij het geven van leiding aan processen van ontwikkeling, vaststelling, uitvoering en evaluatie van beleid. Zij wordt in deze verantwoordelijkheid bijgestaan door gespecialiseerde organen. Hiertoe behoren de departementale organisatie-afdelingen en – voor de gehele rijksdienst – de directie Overheidsorganisatie en – automatisering (directie O&A) van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Organisatie-afdelingen

Een belangrijk deel van de capaciteit van de departementale organisatie-afdelingen wordt ingezet voor onderzoek en advisering over de structurering van het departement als geheel en van departementsonderdelen en de daarmee verbonden vraagstukken van taakverdeling en coördinatie. De adviserende rol ten aanzien van het beleidsproces, hoewel bij een aantal departementen in omvang toenemend, is in verhouding nog bescheiden. Dat geldt ook voor het methodisch onderzoek dat dit beleidsproces in de verschillende fasen kan ondersteunen. De adviserende rol ten aanzien van de doelmatigheidsbevordering en -bewaking, bij het ontstaan van de departementale organisatie-afdelingen in de vijftiger jaren het belangrijkste, heeft in de loop der tijd een relatief geringe omvang gekregen.

Rijksdienst als geheel

Eenzelfde patroon heeft zich ontwikkeld bij de aandacht voor de organisatie van de rijksdienst als geheel. Op dit terrein, waarin het taakgebied van de directie O&A ligt, werd de inzet van deze directie sterk richting gegeven door de opdracht de vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie in behandeling te nemen, zoals deze door de commissie-Van Veen waren geïnventariseerd. Een en ander geldt evenzeer voor de werkzaamheden die werden verricht in het kader van de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (MITACO) en die welke worden verricht als ondersteuning van de taakuitvoering van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst.

De afstemming op interdepartementaal niveau tussen de directie O&A, het directoraat-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid en het directoraat-generaal van de

Rijksbegroting vindt meestal ad hoc plaats doordat de chefs van deze onderdelen over en weer lid zijn van 'elkaars' ambtelijke coördinatiecommissie. Een goede aanzet voor een andere, meer systematische gezamenlijke aanpak van beheersproblemen is recent gegeven door de Subcommissie management rijksdienst van de Adviescommissie overheidsorganisatie en -automatisering (AOA), in welke subcommissie ook enige secretarissen-generaal zitting hadden. De voortzetting van deze activiteit zou zeer wel passen in de gedachte van de commissie de departementale toppen ervaringen te laten uitwisselen over het onderwerp reorganiserend vermogen (zie paragraaf 6.5).

Aanzetten voor een meer gestructueerd organisatiebeleid zowel in departementaal als in interdepartementaal verband zijn gegeven in de nota *Organisatie en informatievoorziening; instrumenten van bestuur*. Deze nota, is – na behandeling in de Adviescommissie voor overheidsorganisatie en -automatisering, de Raad voor de rijksdienst en de ministerraad – door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in 1979 aan de Tweede Kamer aangeboden.

6.6.2 Knelpunten

Een groot deel van de in dit rapport genoemde knelpunten in de structuur en in het functioneren van de rijksdienst heeft betrekking op de organisatie. Knelpunten die werden gesignaleerd in de twee 'werelden' en de koppeling tussen beide hebben een belangrijke organisatorische dimensie. Dit komt vooral tot uiting bij knelpunten in de organisatie van het kabinet, de interdepartementale coördinatie, de departementale organisatie en de departementale indeling. Knelpunten die deels van organisatorische aard zijn worden ervaren bij de beleidsinstrumenten wetgeving, planning en financiering. Daarnaast geldt het bovenstaande ook voor tekortkomingen in de relaties tussen de rijksdienst en de omgeving.

Onvoldoende belangstelling bij leiding

De commissie is van mening dat leidinggevende functionarissen zich hun verantwoordelijkheid voor de organisatie in onvoldoende mate bewust zijn. Er bestaat onvoldoende zicht op de organisatorische aspecten van de eigen activiteiten en daarmee ook op de mogelijkheid gespecialiseerde organen hiervoor te hulp te roepen. Evenals personele aspecten krijgen ook organisatorische aspecten weinig aandacht van politici en de ambtelijke top. Voor zover dat wel het geval is gaat de aandacht voornamelijk uit naar de structurering van de organisatie-eenheid, mede omdat goedkeuring daarvan voorwaarde is voor het verkrijgen van het noodzakelijke personeel. Knelpunten in het beleidsproces voor zover die expliciet aandacht krijgen, worden zelden gezien als vraagstukken waarvoor op de organisatie-afdeling van het departement een beroep zou kunnen worden gedaan. Het bewaken van de doelmatigheid van de organisatie komt in het denken nogal eens achteraan. Dit is tot op zekere hoogte begrijpelijk, omdat men op dat punt door de topleiding tot dusverre ook nauwelijks ter verantwoording wordt geroepen. Ook de aandacht die bewindspersonen schenken aan de organisatie van het eigen departement en van de rijksdienst als geheel is betrekkelijk gering.

212 | *Weinig toekomstgericht*

De advisering over de structurering van het departement en onderdelen daarvan heeft naar het oordeel van de commissie in onvoldoende mate een toekomstgericht karakter. De beschrijving van de wenselijk geachte organisatie, uitmondend in orgaan- en functiebeschrijvingen, is te weinig prospectief van aard. Het gevaar is groot dat de organisatie daardoor voortdurend achter de feitelijke behoefte aanloopt. Het werkprogramma van de organisatie-afdelingen heeft in het algemeen in te sterke mate een ad hoc karakter. De activiteitenplannen bestaan meestal uit een opsomming van de te verrichten op zichzelf staande organisatie-onderzoeken. De relaties met de beleidsprogramma's van het departement voor een komende meerjarenperiode en de eisen die deze zullen stellen aan de organisatie worden daarin onvoldoende gelegd.

Geïsoleerde positie

De commissie heeft geconstateerd dat de chefs van de organisatie-afdelingen bij sommige departementen geen deel uitmaken van de overlegstructuren op het departementaal hoogste niveau. Daardoor is het moeilijk bij nieuwe ontwikkelingen de vinger aan de pols te houden en in een vroeg stadium de organisatorische dimensie van beleidsonderwerpen in te brengen.

De bijdragen die de organisatie-afdelingen kunnen leveren worden nog in onvoldoende mate in verband gebracht met mogelijke bijdragen van personeelsafdelingen en financieel-economische afdelingen. Het periodiek beraad van de chefs van deze afdelingen onder leiding van de secretaris-generaal of een plaatsvervangend secretaris-generaal is vooral gericht op een onderlinge afstemming van activiteiten op korte termijn. Van een actieprogramma van gezamenlijk te verrichten activiteiten op langere termijn is weinig sprake.

Capaciteit gering

Overigens is de capaciteit van de organisatie-afdelingen zowel kwantitatief als kwalitatief onvoldoende om een geschikt antwoord te kunnen geven op alle organisatorische vragen die op hen afkomen. Dat geldt ook voor het zelf initiatieven nemen ter verbetering van processen van ontwikkeling, vaststelling, uitvoering en evaluatie van beleid. Een probleem daarbij is dat een relatief groot deel van de capaciteit in beslag genomen wordt door gedetailleerde advisering over de structurering van departementsonderdelen, die wordt gevraagd voor de formatiegoedkeuringsprocedure. De aandacht die door organisatie-afdelingen aan de doelmatigheidsbewaking van de organisatie wordt gegeven is, zeker in het licht van de financiële situatie van de rijksdienst, te gering. Kostenaspecten worden zelden in beschouwing genomen.

Formalisering

Voorts bestaan er grote verschillen in de mate waarin de departementale organisaties geformaliseerd worden. Een situatie waarbij de gehele organisatie is 'belegd' met

ministeriële beschikkingen en kenbaar is door een actueel gehouden organisatiehandboek wordt maar bij een enkel departement aangetroffen. Bij veel andere departementen kan een groot verschil bestaan tussen de feitelijke en de formeel vastgelegde organisatie. Bij die departementen is het niet altijd duidelijk wie zich waarmee bezighoudt. Ook zijn er verschillen in de mate waarin kenbaar is hoe organisatorische veranderingen in het algemeen tot stand worden gebracht en welke de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle partijen daarbij zijn.

Interdepartementale knelpunten

Bij de aanpak van vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie beschikt de minister van Binnelandse Zaken over onvoldoende bevoegdheden om bij de desbetreffende departementen onderzoeken te doen instellen. Daardoor zijn verzoeken van één van de bewindspersonen of initiatieven die hij zelf zou willen nemen om een interdepartementaal vraagstuk te onderzoeken soms moeilijk uit te voeren.

De laatste jaren vindt meer onderzoek plaats op het gebied van de structuur en het functioneren van de rijksdienst in het algemeen, maar de hiervoor te reserveren capaciteit zou naar het oordeel van de commissie groter moeten zijn.

6.6.3 Richtingen voor aanbevelingen

a Belangstelling en kennis vergroten

Op het gebied van de opleiding van leidinggevende functionarissen zijn grotere inspanningen noodzakelijk om hen toe te rusten voor hun leidinggevende taak en de daarin begrepen zorg voor organisatorische aspecten. In de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van deze opleidingsprogramma's is een actieve inbreng van de departementale organisatie-afdelingen en de directie O&A gewenst.

Op politiek niveau is eveneens een grotere betrokkenheid bij de organisatie gewenst. Dit wordt bevorderd door:

- goede voorlichting over de organisatorische problemen aan nieuw optredende bewindspersonen;
- organisatorische vraagstukken aan de orde te laten komen in het overleg op hoog departementaal niveau en aan dit overleg ook de chef van de organisatie-afdeling te laten deelnemen (bijvoorbeeld 'grote staf');
- in wetsontwerpen en met name ook in de memorie van toelichting bij de jaarlijkse begroting een aparte organisatieparagraaf op te nemen; – door middel van een organisatiewet rijksdienst (zie paragraaf 7.5).

b Organisatie-afdelingen versterken

De organisatie-afdelingen dienen kwalitatief en kwantitatief versterkt te worden. Ten behoeve van de door hen te geven ondersteuning aan het beleidsproces zal de deskun-

digheid op dat gebied vergroot moeten worden. Daarbij is het belangrijk te beschikken over medewerkers die niet alleen een specifieke deskundigheid inbrengen maar ook in staat zijn het beleidsproces waar nodig op gang te brengen en te begeleiden. Ook dienen de organisatie-afdelingen beter te worden toegerust voor hun taak ten aanzien van de doelmatigheidsbewaking. Een en ander zal moeten leiden tot aanpassing van de bij de werving te stellen eisen en van de na indiensttreding te geven aanvullende opleidingen.

De advisering over de organisatie moet zich meer op de toekomst richten. Niet alleen moet een zo goed mogelijk beeld worden gegeven van de toekomstige vormgeving van de organisatie, lattend op ontwikkelingen in beleidsdoelstellingen, beleidsinstrumenten en takenpakketten. Ook dient aandacht te worden gegeven aan het creëren van organisaties die zelf gaan beschikken over een zodanig reorganiserend vermogen dat een soepele aanpassing mogelijk is aan in de toekomst te stellen eisen.

c Programma van activiteiten

De veelheid en het algemeen voorkomende karakter van geconstateerde organisatorische knelpunten pleiten voor een aanpak door middel van een departementaal en een interdepartementaal meerjarig activiteitenprogramma. Dergelijke programma's moeten een voortschrijdend karakter hebben. Aanbevolen wordt het departementale programma in nauw overleg met de afdelingen personeelszaken en financieel-economische zaken enerzijds en met de beleidsafdelingen anderzijds tot stand te brengen.

Het interdepartementale activiteitenprogramma zou deel kunnen uitmaken van het beleidsplan ter verbetering van het reorganiserend vermogen in de rijksdienst als bedoeld in paragraaf 6.5. Belangrijke elementen daarvan zouden moeten zijn:

- het uitwerken van de gedachte dat voor specifieke beleidsvormende activiteiten duidelijke ambtelijke verantwoordelijkheid moet worden gesteld. Deze verantwoordelijkheid dient bij voorkeur te worden gerealiseerd in projectgroepen, voorzien van een eigen budget, inclusief vrijgemaakt personeel. Deze groepen moeten op ondubbelzinnige wijze zijn 'opgehangen' aan een bewindspersoon, die politiek verantwoordelijk is voor de realisatie van het project. Door deze aanpak zou het starre, vaak uitzichtloze interdepartementale overleg kunnen worden omgezet in flexibel en slagvaardig werken;
- in aansluiting op het bovenstaande zouden beleidsvormende activiteiten die zich niet lenen voor een dergelijke aanpak, evenals uitvoerende taken die niet in aanmerking komen voor decentralisatie, bij voorkeur moeten worden gestructureerd in directies en afdelingen, die voor de uitvoering van die activiteiten eigen budgetten zouden moeten hebben, eveneens inclusief personeel. Over de besteding van die budgetten zou periodiek verantwoording moeten worden afgelegd aan de departementsleiding. Voor activiteiten en diensten die deze dienstonderdelen verrichten ten behoeve van andere onderdelen binnen of buiten het departement, zou in beginsel verrekening moeten plaatsvinden. Naar de mening van de commissie zou een dergelijke gang van zaken, vergelijkbaar met

zogenaamde 'profitcenters' in het bedrijfsleven, het kostenbewustzijn in de rijksdienst versterken en de doelmatigheid en de doelgerichtheid vergroten;

– om bovenstaande gedachten ook succesvol te kunnen doen zijn in interdepartementaal verband, zou de mogelijkheid moeten worden geschapen gelijkgerichte beleidsactiviteiten op te sporen, beter op elkaar af te stemmen dan wel te integreren. Daartoe zou aan de door de commissie gedachte integrerende minister voor bestuurlijke zaken, namelijk de minister van Binnenlandse Zaken, de bevoegdheid gegeven moeten worden initiatieven te nemen voor interdepartementaal onderzoek op dit gebied. De commissie is namelijk van mening dat door de te sterke zelfstandige opstelling van departementen bij verschillende aan elkaar verwante beleidsgebieden zich overlappingsen voordoen die weinig doelmatig zijn en tevens een open en slagvaardig beleid belemmeren.

De commissie meent dat haar voorstellen aansluiten op hetgeen in de nota Organisatie en informatievoorziening is opgemerkt over de 'O en I-activiteitenplannen'. Zij acht een verdere operationalisering van deze plannen urgent.

d (Re)organisatiestatuu

Tenslotte merkt de commissie nog op dat een zekere formalisering van de wijze waarop organisatorische veranderingen tot stand worden gebracht gewenst is. Zij denkt hierbij met name aan het opstellen van een (re)organisatiestatuu, waarin de rollen van alle betrokkenen inclusief het georganiseerd overleg bij organisatieonderzoeken en reorganisaties zowel in departementaal als in interdepartementaal verband worden aangeduid, evenals hun samenspel.

6.7 Informatievoorziening

6.7.1 Situatieschets

Ontwikkelingen

Het uitwisselen van informatie is voor het functioneren van onze samenleving altijd als een zó vanzelfsprekende zaak gezien, dat daarover in het verleden nauwelijks een openbare discussie is gevoerd. In feite voltrokken veranderingen in de wijze en in de omvang van de informatievoorziening zich min of meer geruisloos. Gedurende de laatste decennia is daarin wel verandering gekomen. Men wordt zich er meer en meer van bewust dat het tijdig kunnen beschikken over goede informatie bepalend is voor bijna alle activiteiten in onze samenleving. Deze bewustwording valt te verklaren uit een steeds stijgende behoefte aan informatie zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven, onder meer als gevolg van een grotere complexiteit in de maatschappij. Niet alleen maatschappelijke ontwikkelingen veroorzaken behoefte aan meer informatie. Vooral technologische ontwikkelingen, zoals het gebruik van electronica voor gegevensverwerking en communicatie, hebben de informatiestromen geïntensiveerd. De informatietechnologie dringt steeds meer in de samenleving door en is daaruit niet meer weg te denken. De overheid moet op ontwikkelingen op dat gebied zowel reageren als vooruitzien. Het zijn vooral de gevolgen van de informatie-

216 | technologie die bijzondere aandacht van de overheid vragen. Dit geldt voor beleid ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het informaticaonderwijs, de werkgelegenheid, de computer- en telecommunicatieindustrie, bibliotheken en documentatiediensten, de media, de rol van de PTT bij de communicatie en tenslotte de informatievoorziening als bestuursinstrument voor de overheid. In de komende jaren kan een toenemende invloed van de informatietechnologie op het maatschappelijk gebeuren worden verwacht. De commissie is dan ook van mening dat het noodzakelijk is spoedig te komen tot een goede onderlinge afstemming van verschillende beleidsactiviteiten op dit punt. Gezien haar taakopdracht zal de commissie zich in het hierna volgende speciaal richten op de informatievoorziening als bestuursinstrument.

Procesmatig karakter

In het proces van voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid wordt voortdurend en door alle betrokkenen op alle niveaus informatie verzameld, verwerkt en uitgewisseld. Men kan dit proces, vanuit een bepaalde gezichtshoek, beschouwen als een min of meer samenhangend geheel van informatievoorziening dat de betrokkenen in staat stelt hun verantwoordelijkheden te dragen en hun taken te verrichten.

Vormen van informatie

De vorm waarin de benodigde beleidsinformatie beschikbaar komt kan zijn:

- *gestructureerd*: veelal kwantitatieve informatie die zich daardoor kenmerkt dat ze is uitgedrukt in goed gedefinieerde begrippen en ingedeeld in vaste rubrieken zoals bijv. in tabellen en op formulieren. Deze informatie is veelal afkomstig van financieel-administratieve en technisch-operationele informatiesystemen, openbare registers en statistische gegevensverzamelingen. Voor beleidsdoeleinden wordt deze informatie gewoonlijk in samengestelde vorm aangeboden en heeft bijvoorbeeld betrekking op toekomstige verwachtingen of doelstellingen zoals prognoses, planning en begrotingen;
- *ongestructureerd*: informatie zoals die voorkomt in brieven, beleidsnota's, rapporten, memories van toelichting, wetten, verordeningen en publikaties van uiteenlopende aard. Voor een deel wordt voor deze documenten gebruik gemaakt van bovenbedoelde gestructureerde informatie.

Informatie als bestuursinstrument

In de optiek van de commissie is een onderling afgestemde informatievoorziening, die tevens gemakkelijk toegankelijk, consistent en volledig is, van belang voor:

- het zichtbaar maken van de verbanden tussen de 'sectorwerelden' en de 'geïntegreerde werelden' waartoe in dit verband ook de 'facetwerelden' gerekend kunnen worden;
- de inhoudelijke intra- en interdepartementale coördinatie bij de vorming en ondersteuning van beleid;
- snellere beleidsvoorbereiding en betere voortgangsbewaking, zowel binnen als tussen departementen;

- de verwezenlijking van algemene beleidsplanning, facetplanning en (multi)sectorplanning ook door de bestuurslagen heen;
- het voldoen aan de voorwaarden die verschillende vormen van decentralisatie mogelijk maken;
- betere dienstverlening aan en beheersing van de activiteiten van de adviesorganen;
- betere communicatie met een ondersteuning van de activiteiten van het parlement.

Gestructureerde informatiesystemen

Gestructureerde informatie is te vinden in geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde of voor automatisering vatbare informatiesystemen die in beheer zijn bij verschillende bestuurs- en beheerseenheden. Zij kunnen worden onderscheiden in:

- *registratieve informatiesystemen*: zij beschrijven bepaalde objecten in de maatschappij, zoals de bevolking, het vastgoed, het voertuigenpark, maatschappelijke objecten zoals ondernemingen, andere rechtspersonen, vestigingen;
- *operationele informatiesystemen*: zij hebben betrekking op bepaalde verzorgende taken. Zij kunnen (of zelfs moeten) gedeeltelijk hun informatie ontleen aan de hierboven genoemde systemen en bewegen zich op gebieden als gezondheidszorg, onderwijs, belastingheffing, sociale voorzieningen, werkgelegenheid, huisvesting;
- *ondersteunende informatiesystemen*: zij hebben betrekking op de middelen waarmee de overheid haar taak uitvoert zoals bijvoorbeeld personeels- en salarissystemen, de financiële administratie, materiaalbeheerssystemen.

Gebruik van informatie

Zoals reeds eerder opgemerkt, wordt de informatie die benodigd is voor de beleidsvoorbereiding meestal in samengestelde vorm afgeleid van de informatie die in gedetailleerde vorm beschikbaar is in informatiesystemen of wordt zij met behulp daarvan verzameld (steekproeven). Het is dan ook niet zinvol scherp onderscheid te maken tussen informatiesystemen voor beleid en die voor uitvoeringszaken. Dat is niet alleen onpraktisch en ondoelmatig, het is tevens onjuist. Beleidsbeslissingen moeten altijd worden genomen op basis van feiten met betrekking tot bestaande toestanden in verband waarmee men blijkbaar maatregelen overweegt. Bestuurlijke doeleinden en politieke waarderingen kunnen niet uit deze feiten worden afgeleid. De keuze van doeleinden zonder deze feiten te beschouwen en het uitvoeren van een beleid zonder hun uitwerking op de objecten in te schatten en achteraf waar te nemen, is dan ook niet verantwoord.

Ongestructureerde informatiesystemen

Van de ongestructureerde informatie worden relevante kenmerken en soms (in de toekomst zelfs in toenemende mate) ook de inhoud van stukken en publikaties verzameld in zogenaamde 'documentaire informatiesystemen'. Ook hier begint de automatisering haar intrede te doen, niet alleen voor het opslaan en het ontsluiten van de inhoud van deze documenten, maar ook voor het produceren van documenten en het bewaken van de doorstroming (afhan-

deling). Tot nu toe is er echter op dit gebied nog in het geheel geen sprake van een onderlinge relatering van dit soort systemen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in de memorie van toelichting op de begroting voor 1981 aangekondigd ook op dit gebied tot coördinatie te komen.

6.7.2 Knelpunten

Steeds hogere eisen

Voorziening in de benodigde informatie is in het verleden veelal stilzwijgend en vanzelfsprekend beschouwd als te behoren tot de opgedragen taken op een bepaald gebied van zorg. Daarbij is in vele gevallen te weinig aandacht besteed aan de vraag of de benodigde informatie reeds beschikbaar was of dat er wellicht op andere wijze beter in zou kunnen worden voorzien. Voorzover in het verleden speciale aandacht aan de informatievoorziening is besteed, zijn veelal afzonderlijke organisatie-eenheden in het leven geroepen (openbare registers, statistische bureaus, financiële administraties). Deze eenheden zijn al spoedig met eigen doelstellingen een eigen leven gaan leiden. Daardoor kan het directe verband met de eigenlijke beleids- en uitvoeringsprocessen in belangrijke mate verloren gaan. Veelal wordt ook onvoldoende snel ingespeeld op de veranderde maatschappelijke en bestuurlijke behoeften. Zowel bij het stilzwijgend overlaten aan bestaande bestuurs- en beheerseenheden als bij de inrichting van zelfstandige organisatie-eenheden als bovenbedoeld is dikwijls uitgegaan van de op een bepaald ogenblik beschikbare methodologische en technologische hulpmiddelen van de informatievoorziening. Deze waren in het verleden vrijwel niet aan verandering onderhevig. Door de toenemende omvang, complexiteit en samenhang van de overheidsactiviteiten worden de eisen die men aan de informatievoorziening stelt echter steeds hoger.

Operationele knelpunten

In het operationele vlak uiteten de ontwikkelingen bij de informatievoorziening zich in de volgende knelpunten:

- het gebruik van niet met elkaar in overeenstemming zijnde informatie over gelijksoortige of zelfs gelijke beleidsobjecten als gevolg van het onafhankelijk van elkaar opzetten van afzonderlijke informatiesystemen bij verschillende onderdelen van de centrale overheid, bij de lagere overheden en bij semi-overheidslichamen met alle gevolgen vandien in het beleidsvoorbereidingsproces bijvoorbeeld bij overleg en onderhandelingen;
- duplicaties (ondoelmatigheid) en/of hiaten (ondoeltreffendheid) van de informatievoorziening als gevolg van onvoldoende afstemming van de informatiesystemen op elkaar;
- het niet of niet tijdig beschikbaar zijn van informatie die relevant is voor de beleidsvoorbereiding en het nemen van geen of onvoldoende maatregelen om te voorzien in de behoefte aan informatie die nodig is voor de beleidsevaluatie en de eventueel benodigde beleidsbijsturing;
- onvoldoende toegankelijkheid van informatie (bereikbaarheid, snelheid, kosten, selectiviteit) met name van gestructureerde informatie;

- het achterhouden van informatie of het manipuleren met informatie in het onderlinge verkeer van overheidsinstanties teneinde daarmee tactische voordelen te bereiken tijdens het onderhandelen over bepaalde beleidszaken en bij het nemen van beslissingen.

Onvoldoende aandacht

Naar de mening van de commissie is tot nu toe onvoldoende aandacht besteed aan de problematiek van de informatievoorziening in het openbaar bestuur. De informatievoorziening is innig verweven met de beleidsprocessen. Zij voldoet ondanks de tot nu toe ondernomen pogingen tot verbetering en coördinatie niet aan de te stellen eisen. In vele gevallen blijkt men zich op ambtelijk en politiek niveau niet eens bewust van het directe verband dat bestaat tussen een adequate inrichting van de informatievoorziening en het eigen functioneren: althans dat verband wordt slechts incidenteel als een dringend probleem ervaren. Er worden onvoldoende fundamentele maatregelen genomen voor de verbetering ervan op lange termijn.

6.7.3 Richtingen voor aanbevelingen

a Gebruik van informatie

Gezien het belang van een goede informatievoorziening is het nodig te komen tot:

- effectieve coördinatie van het gebruik van gestructureerde informatie in algemene zin. De coördinatie betreft de informatievoorziening zowel binnen de departementen als tussen de departementen en tussen de centrale overheid en de lagere overheden. Daarbij kan het algemeen beleidskader als geschetst in de beleidsnota *Organisatie en informatievoorziening*, instrumenten van bestuur als uitgangspunt worden genomen. Als onmisbare elementen ziet de commissie het gebruik van meerjarige automatiseringsplannen, ontwikkeling en gebruik van informatiesystemen die voor meer departementen toegankelijk zijn en een samenwerking met de lagere overheden overal waar hun informatievoorziening raakt aan die van de centrale overheid;
- versterking van de ondersteuning van regering en parlement door verbetering van de toegankelijkheid van ongestructureerde informatie. Dit kan ook ten goede komen aan een snelle en gerichte voorlichting ten behoeve van het publiek. Een dergelijke verbetering is mogelijk door meer systematische ontwikkeling van geautomatiseerde documentaire informatiesystemen zowel ten behoeve van de ontsluiting van die informatie als ten behoeve van de bewaking van de voortbrenging en de doorstroming van documenten.

b Nadere regels

Bovendien is nadere regelgeving noodzakelijk van tweeërlei aard:

- nadere regels voor informatieverstrekking en informatiebescherming binnen overheidsorganen met inachtneming van de Wet op de openbaarheid van bestuur en de nog wettelijk vast te stellen bepalingen als neergelegd in het ontwerp van Wet op de persoonsregistraties. Deze nadere regels zouden tevens betrekking moeten hebben op de wijze waarop in het

verkeer tussen overheidsorganen informatie als 'strijdmiddel' wordt gehanteerd;
 – het voorbereiden van wettelijke maatregelen op het gebied van de informatievoorziening om het voorgaande mogelijk te maken en het erop toezien dat in wettelijke maatregelen die worden voorbereid op elk ander gebied ook toereikende maatregelen voor de informatievoorziening worden getroffen.

6.8 Evaluatie

6.8.1 *Situatieschets*

De moderne overheidsorganisatie is afhankelijk van een grote mate van interne specialisatie en van externe beoordeling. Daarom zal zij een aantal essentiële voorzieningen voor het zo goed mogelijk uitvoeren van het bestuur moeten bezitten. Dit betekent niet alleen aandacht voor beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsuitvoering. Als volwaardige vierde schakel in de keten van het cyclische beleidsproces zal de beleidsevaluatie als controle op de effecten van beleid tot zijn recht moeten komen. Het onderzoek van de commissie geeft aanleiding dit beheersingselement als één van de zwakke punten in de overheidsorganisatie te zien.

Evalueren hangt nauw samen met de mate waarin aan beleidsanalyse aandacht wordt geschonken. Beleidsanalyse immers leidt tot inzicht in de totstandkoming, in de uitvoering en in de effecten van het beleid. Evaluatie houdt in een beoordeling van dit alles.

Waar de overheid zich op vele maatschappelijke terreinen begeeft ontstaat de noodzaak organisatorisch gestalte te geven aan evaluatie en terugkoppeling.

In tijden van schaarse middelen of als de complexiteit van het overheidshandelen de doorzichtigheid daarvan geweld dreigt aan te doen, is men sneller geneigd vraagtekens te zetten bij de effectiviteit van overheidshandelen. Maar los daarvan zou evaluatie van het beleid – ook institutioneel – een hogere prioriteit moeten hebben dan nu het geval is. Het bevordert niet alleen de legitimiteit en de doelmatigheid van het beleid, maar het heeft tevens een uiterst positieve invloed op het leergedrag van de overheidsorganisatie zelf. Daardoor krijgen logische en gewenste aanpassingen een grotere en vanzelfsprekender kans. Het is echter niet eenvoudig om aan de plaats en de functie van de evaluatie in het beleidsproces en in de overheidsorganisatie vorm te geven. Dit is overigens niet een vraagstuk voor de overheid alleen. Iedere grote organisatie kampt met problemen hoe via evaluatie de organisatie beheerst kan worden.

Noodzaak groeit

Nu wij geconfronteerd worden met de omstandigheid dat de bomen niet meer tot in de hemel groeien is dit gebrek des te bedenkelijker. Voorspelbaar is dat verwaarlozing van evaluatie en de beperkte wijze waarop controle wordt opgevat, leidt tot het niet efficiënt gebruiken van beschikbare hulpmiddelen. Deze worden mogelijkerwijs besteed aan doeleinden die niet alleen onduidelijk zijn, maar zelfs niet langer de werkelijke politieke prioriteit dekken. Op deze manier worden middelen ten onrechte onthouden aan taken, afgeleid uit nieuw te formuleren of reeds geformuleerde doeleinden. Hierbij moet worden opgemerkt dat

naarmate evaluatiemaatstaven van inhoudelijke aard ontbreken en de behoefte aan afweging toeneemt, noodgedwongen meer toevlucht zal worden gezocht bij maatstaven die daar in feite minder voor geschikt zijn, zoals financiën.

Met betrekking tot financiering heeft de commissie geadviseerd om tot een systematische herwaardering te komen en daarvoor procedures te ontwikkelen en toe te passen. Een dergelijke toepassing vereist echter een breder evaluatiesysteem dan thans gebruikelijk is.

6.8.2 Knelpunten

Naar het oordeel van de commissie is het evaluatievraagstuk veelzijdig. Zo ontbreken in belangrijke mate instituties die zich met beleidsevaluatie in ruimere zin bezighouden: over het algemeen een goede graadmeter voor de aandacht die aan een aspect wordt geschonken. Ook evaluatie als onderdeel van het beleidsproces is nagenoeg geheel ontbrekend. Pas sinds zeer kort zijn er in enkele wetten evaluatie-artikelen opgenomen. Deze moeten echter nog hun waarde bewijzen en zijn zeker niet meer dan een aanzet tot een evaluatiebeleid.

Controle en evaluatie

Ten behoeve van controle (als element van evaluatie) en beheersing door terugkoppeling van resultaten bestaan bij de rijksdienst allerlei voorzieningen. Soms hebben die de vorm van eenvoudige al of niet periodieke voortgangsrapportages, soms van uitvoerige jaarverslagen. Soms ook vindt de verslaglegging plaats met behulp van automatische informatievoorziening. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld bij de financiële controle. Van evaluatie in ruimere zin is echter nauwelijks sprake. Op dit gebied ontbreekt een goede begripvorming, terwijl ook methoden en technieken vrijwel niet ontwikkeld en administratieve voorzieningen ten behoeve van de evaluatiefunctie niet voorhanden zijn.

Andere instrumenten

De door de Commissie voor ontwikkeling van beleidsanalyse gestimuleerde doelstellingen-exercitie bij alle departementen als eerste stap in een bepaalde evaluatiesystematiek heeft voor nagenoeg alle departementen een doelstellingenanalyse opgeleverd. Daar wordt om verschillende redenen weinig mee gedaan. Een betrekkelijk eenvoudig hulpmiddel als het formuleren van doeleinden en het daarin aanbrengen van een hiërarchie, als basis voor het nagaan van effecten van beleid, is kennelijk al lastig. Nog gecompliceerder ligt dat bij het nagaan in hoeverre datgene dat men dacht na te streven ook inderdaad is bereikt. Overheden werken veelal met een korte-termijnaanpak van problemen met een lange tijdschikhorizon, zodat op die lange termijn het beleid nogal eens wisselt. Daarbij is het beleid veelal gericht op niet onmiddellijk meetbare zaken. Is het als zodanig al moeilijk om veranderingen op korte termijn waar te nemen, effecten van beleid in kaart te brengen en 'toe te schrijven' aan dergelijk beleid is nog moeilijker. Hier doet zich het probleem voor van de invloed die andere factoren dan het beleidsprogramma op een bepaalde ontwikkeling hebben.

Gebrek aan belangstelling

Misschien wel het belangrijkste is dat een evaluatiecultuur ontbreekt. Tot de niet bewezen maar daarom niet onaannemelijke vooronderstellingen over politici behoort dat deze zich meer met de 'invoer' bezighouden dan met de 'uitvoer'. Men is meer geïnteresseerd in nieuw beleid dan in het nagaan in hoeverre reeds bestaand beleid aan de verwachtingen voldoet. Evalueren van bestaand beleid behoort evenmin tot de ambtelijke cultuur. Weliswaar bestaat er een uitgebreid inspectiewezen; dit heeft echter vooral betrekking op controle in engere zin: in hoeverre bijvoorbeeld lagere overheden datgene uitvoeren wat de centrale overheid op grond van wettelijke maatregelen meent dat door deze overheden gedaan zou moeten worden. Maar het nagaan in hoeverre met dergelijk beleid wordt voldaan aan de maatschappelijke behoefte waarvoor het werd geformuleerd is een veel zeldzamer verschijnsel. Er zijn voorbeelden van goed evaluatieonderzoek; van een algemene methodiek is echter geen sprake.

Beleidsprobleem

Een belangrijk probleem is dat binnen de rijksdienst de verwevenheid tussen politieke, bestuurlijke en technische elementen zo nauw is dat zij in concreet beleid nauwelijks meer te onderscheiden zijn. Dat maakt ook evaluatie tot een (politiek) beleidsvraagstuk. Dit is één van de redenen waarom bijvoorbeeld de Algemene rekenkamer zich terughoudend opstelt bij het verbreden van haar werkzaamheden tot onderzoek naar effectiviteit van beleid. Daar tegenover staat dat een orgaan als de Harmonisatieraad welzijnsbeleid uitdrukkelijk tot taak heeft tekortkomingen te signaleren bij de onderlinge afstemming van de hoofdlijnen van beleid en wetgeving. Dat zijn wel twee uitersten in de wijze waarop evaluatie van het optreden van de rijksdienst vorm en inhoud kan worden gegeven.

Parlement

Evaluatie is niet alleen een taak van de rijksdienst zelf, het toezicht op het overheidsbeleid is tevens een van de traditionele taken van het parlement. De commissie heeft eerder (in paragraaf 4.4) al geconstateerd dat deze belangrijke functie onder andere door de grote nadruk op het mede bepalen van het beleid in de verdrukking is gekomen. Meestal zijn het impulsen van buitenaf, die het parlement er toe zetten de beleidseffecten ter discussie te stellen. Het parlement zelf beschikt nagenoeg over geen voorzieningen om aan deze taak recht de doen.

Concluderend kan worden gesteld, dat het optreden van de rijksdienst op velerlei manieren wordt gecontroleerd. De wijze waarop het overheidshandelen wordt geëvalueerd geschiedt echter moeizaam en heeft te weinig de aandacht.

6.8.3 Richtingen voor aanbevelingen

a Algemeen

Gezamenlijke inspanningen

Aangezien evaluatie een gemengd politiek-bestuurlijke aangelegenheid is, zijn er zowel vanuit de politiek als vanuit de ambtelijke dienst zelf initiatieven nodig om tot een systematiek te komen die algemeen zal kunnen worden toegepast. Er dient dan ook een gezamenlijke inspanning van parlement, regering en ambtelijke dienst te komen om – met behulp van deskundigheid van buiten – te komen tot het opstellen van grondlijnen, waarlangs evaluatie systematisch ontwikkeld kan worden, zowel organisatorisch als ook qua (algemeen toepasbare) methoden en technieken van evaluatieonderzoek.

Bij het ontwikkelen van zo'n systematiek zouden organen als de Algemene rekenkamer en de Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse (COBA) betrokken moeten worden. Wil men echter op afdoende schaal hieraan aandacht schenken dan zal er op meer plaatsen naar oplossingen moeten worden gezocht. Van belang is een onafhankelijke positie, naast een zekere vertrouwdheid met de inhoudelijke aspecten van het betrokken beleidsveld en de te evalueren beleidsmaatregelen.

Versterking afweging

Bovendien kan er op worden gewezen dat de commissie in paragraaf 4.4 aangeeft dat evaluatie van (bestaand) beleid één van de belangrijkste instrumenten is om tot een systematische en evenwichtige afweging van taken te komen. Samenspel tussen regering en parlement is daarbij een eerste vereiste. Zonder een dergelijke systematische evaluatie van het bestaande takenpakket en de effectiviteit daarvan, zal het onmogelijk zijn op verantwoorde wijze tot afstoting van taken te komen die blijken niet tot het gewenste doel te leiden. Hetzelfde geldt indien de behoefte bestaat tot het op de agenda nemen van nieuwe taken. Zonder evaluatie achteraf van de bestaande taken en evaluatie vooraf van nieuwe taken kan nooit tot een enigermate democratisch, evenwichtig en doelmatig gebruik van de capaciteit van de overheid gekomen worden. Om deze reden verdient het versterken van evaluatie van de effecten van beleid de hoogste politieke en ambtelijke prioriteit. In dit verband verwijst de commissie naar hetgeen zij in paragraaf 6.4 heeft opgemerkt over de totstandkoming van een goede heroverwegingsprocedure.

b Verslaglegging

Een betrekkelijk eenvoudig in te voeren administratieve systematiek heeft te maken met verslaglegging van activiteiten. Sommige organen binnen de rijksdienst of organen waar de rijksdienst toezicht op moet houden geven uitstekende overzichten van hun werkzaamheden, soms mede gebaseerd op evaluatieonderzoek. Andere zijn daar echter zeer nalatig in. Er zijn gevallen bekend dat jaarverslagen jaren achterlopen. Daarbij moet helaas worden aangetekend dat niet zelden ook weinig wordt gedaan met dergelijke verslaglegging. Dat komt niet in de laatste plaats vanwege het feit dat de basis waarop retrospectieve rapportage is gevestigd, en de wijze waarop zij wordt verwoord, weinig

handvatten bieden om tot aanpassing van beleid over te gaan. Ook het moment waarop aan dit soort zaken aandacht wordt geschonken is niet altijd even geslaagd te noemen. Zo komt dergelijke verslaglegging in de Kamer vaak alleen aan de orde bij de begrotingsbehandeling van betrokken ministeries en dan nog slechts zeer summier. Er dient strak de hand te worden gehouden aan de eisen, die men aan dergelijke verslaglegging moet stellen en er dient op de juiste plaats en op het juiste moment aandacht aan geschonken te worden.

c Evaluatieprocedures

Het opnemen van evaluatieartikelen in wetgeving moet op veel groter schaal worden toegepast. Ook zou veel meer gebruik moeten worden gemaakt van 'horizonwetgeving'. Horizonwetten gaan uit van een vastgestelde einddatum; alleen bij gebleken effectiviteit wordt het beleid gecontinueerd. Hierboven werd reeds aangegeven dat aan het automatisch continueren van beleid grote problemen kleven. Met de voorgestelde methoden zal systematisch ervaring moeten worden opgedaan, alvorens van een algemene toepassing sprake kan zijn. Zo zullen voor verschillende soorten activiteiten uiteenlopende tijdshorizonnen moeten worden vastgesteld.

Ook al is de capaciteit van de Algemene rekenkamer in het huidige bestel beperkt, niettemin zou het parlement meer van zijn bevoegdheid gebruik moeten maken om de Algemene rekenkamer bepaald evaluatie-onderzoek te laten verrichten.

Ook aan evaluatie door middel van experimenten zou veel meer aandacht moeten worden besteed. In feite zou nieuwe wetgeving altijd moeten worden voorafgegaan door een op onderzoek gebaseerde taxatie van de mogelijkheden om tot de gewenste effecten te geraken. Dit geldt uiteraard ook voor projecten die vooral financiële middelen als instrument kennen. Bij een goed ontwikkelde methodiek behoeven dergelijke globale evaluaties vooraf niet veel extra tijd te kosten.

Het aanbiedingsformulier voor ministerraadstukken bevat aangrijpingspunten voor evaluatie in de vorm van afzonderlijke rubrieken voor financiële gevolgen, gevolgen voor de arbeidsmarkt en gevolgen voor de personeelsbezetting. Het gebruik van deze evaluatiemogelijkheden laat echter te wensen over. De commissie raadt aan deze rubrieken beter te hanteren. Bovendien kan aan het formulier een aparte rubriek worden toegevoegd die inzicht geeft in voorgaand beleid op het terrein in kwestie en de vraag beantwoordt in hoeverre nieuw voorgesteld beleid gebaseerd is op resultaten van evaluaties met voorgaand beleid. Dergelijke procedures zouden ook bij Kamerbehandeling standaard dienen te worden.

6.9 Samenhangen tussen instrumenten

6.9.1 Samenhang tussen wetgeving, planning en financiering

Wetgeving en planning

Talrijk zijn de relaties tussen de instrumenten wetgeving en planning, zoals ook in de richtingen voor aanbevelingen naar voren komt. Wetgeving die de planning regelt is over een breed front in ontwikkeling en speelt een grote rol bij de coördinatie van het beleid, zowel in het kader van sectorcoördinatiewetten als in dat van facetcoördinatiewetten. Aan de relatie tussen die wetten onderling, die beslissend is voor de horizontale en verticale beleidscoördinatie als geheel, ontbreekt echter nagenoeg nog alles. Op ruimtelijk gebied gaat men uit van de tweesporigheid tussen facet- en sectorwetgeving en -planning, maar is van regeringswege nog geen model voor de onderlinge afstemming vastgesteld. Op welzijnsgebied is zelfs de tweesporigheid nog niet onderkend, zodat facet- en sectorcoördinatie worden verward. Op economisch gebied is van coördinatiewetgeving nog nauwelijks sprake, evenmin als op bestuurlijk en buitenlands gebied.

De commissie beveelt de ontwikkeling aan van modellen en voorontwerpen van gecoördineerde wetgeving en een interdepartementaal wetgevingsprogramma (planning van de wetgeving) met jaarlijkse bijstelling op initiatief van de integrerende ministers voor de vijf hoofdbeleidsgebieden (en eventueel voor deelterreinen).

Wetgeving en financiering

De begrotingswetgeving is naar verhouding nog het beste geregeld, zowel in algemene zin via de Comptabiliteitswet als in bijzondere zin via de jaarlijkse begrotingswetten. Daarentegen blijkt de regeling van de financiering van de lagere lichamen het zwakke punt. Juist het verschijnsel van de pseudo-wetgeving, steunend op een begrotingspost, werkt de verkokering en het centralisme in de hand. Allerwege wordt bij omzetting in echte wetgeving dan ook naar decentralisatie gestreefd. De commissie beveelt een wettelijke regeling aan zowel van een aantal algemene financieringsmethodieken waartussen met het oog op decentralisatie telkens een keuze moet worden gemaakt, als van specifieke uitkeringen in het algemeen. Ook kan een nadere wettelijke regeling van bepaalde begrotingsfondsen met het oog op de interdepartementale coördinatie worden overwogen. Tenslotte wordt een vereenvoudiging van het financieringsstelsel van de sociale zekerheid in het kader van de voorgenomen codificatie bepleit.

Planning en financiering

In de aangegeven richting voor aanbevelingen over de planning en de financiering komen op verschillende plaatsen de relaties tussen deze twee tot uiting. Volgens de voorstellen van de commissie dienen alle drie vormen van planning – algemene beleidsplanning, facetplanning en sectorplanning – nauw met de financiering te worden verbonden. De algemene beleidsplanning is zelfs geheel uit de sfeer van de begroting opgekomen en de commissie stelt voor deze de vorm te geven van een algemene begrotingstoelichting,

waarvan ook een jaarlijks voortschrijdend regeringsprogramma deel zou uitmaken. Wat de facetplanning betreft is de economische het nauwst met de begroting verbonden. Er dient dan ook een rechtstreekse koppeling gelegd te worden tussen de begrotingsprocedure en de macro-economische planning. De commissie stelt ook in het kader van de met de begroting verbonden heroverwegingsprocedure een directe verbinding met een voortschrijdende meerjarenplanning in de sectoren voor. In onderstaand schema worden deze relaties weergegeven.

A Algemene beleidsplanning:

- regeringsprogramma
- actieprogramma
- begrotingstoelichting

B Facetplanning:

- ruimtelijk
- macro-economisch
- sociaal-cultureel

C Sectorplanning:

- beleidsnota's
- meerjarenplannen
- uitvoeringsplannen

begroting + meerjarenramingen

6.9.2 Samenhang tussen personeel, organisatie en informatievoorziening

Personeel en organisatie

Uit de paragrafen 6.5 en 6.6 blijkt reeds de samenhang van personeel en organisatie als beleidsondersteunende instrumenten van het bestuur. Een vooruitziend organisatiebeleid zal een belangrijke ingang kunnen vormen voor een flexibel formatiebeleid. Het begeleiden van reorganisaties zal tot een gezamenlijke activiteit gerekend moeten worden van personeels- en organisatie-afdelingen, die hier elk vanuit hun eigen optiek hun bijdrage dienen te leveren. In relatie daarmee moet ook de aanbeveling worden gezien om medewerkers uit beide sectoren gezamenlijk te doen opleiden in het begeleiden van veranderingsprocessen. Gezien het feit dat doelmatig en doeltreffend functioneren van organisaties sterk afhankelijk is van goed opgeleid personeel binnen die organisaties, dient de bestaande samenwerking op opleidingsgebied tussen de personeels- en organisatie-sector te worden bestendigd. Dit is van wezenlijk belang om het reorganiserend vermogen van de rijksdienst te kunnen versterken. Het bovenstaande leidt ertoe dat in departementaal verband een meerjarenprogramma van activiteiten op personeelsgebied enerzijds en op organisatiegebied anderzijds nauwe samenhang zal moeten hebben. In inter-departementaal verband heeft de commissie de hierbedoelde samenhang gestalte willen geven door het voorstel om te komen tot een strategisch beleidsplan ter verbetering van het reorganiserend vermogen in de rijksdienst.

Informatievoorziening en organisatie

Machines zoals computers, telecommunicatie-apparatuur en reproductiemiddelen worden steeds belangrijker hulpmiddelen bij de informatievoorziening. Zij stellen eisen aan de vorm en de structuur van de informatie, aan de wijze van werken en de taken van het personeel, derhalve aan de organisatie. De problematiek van de informatievoorziening en de organisatie dient dan ook in onderling verband te worden gezien. De bedoelde samenhang is onder meer tot uitdrukking gebracht in de taken van de directie Overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en in de taken van de departementale organisatie-afdelingen. Een verdergaand gebruik van beschikbare en in de toekomst beschikbaar komende hulpmiddelen zal verder grote invloed hebben op taakverdelingen zowel tussen de bestuurslagen als tussen de openbare en particuliere sector (zie ook paragraaf 4.5.).

Informatievoorziening en personeel

Uit het vorige punt komt reeds de samenhang tussen informatievoorziening en personeel tot uitdrukking. Hierdoor zal ook de inhoud van verschillende soorten functies veranderen. Met name zal dit het geval zijn bij automatisering van documentaire informatiesystemen, ook wel kantoorautomatisering genoemd. Het gevolg daarvan zal ook zijn dat opleidingen dienen te worden aangepast aan deze veranderingen in het kantoor. Tenslotte zal ook de verandering in taakverdelingen als gevolg van een verdergaand gebruik van moderne hulpmiddelen bij de openbare en de particuliere sector zijn invloed uitoefenen, niet alleen op de inrichting van het openbaar bestuur, maar ook op het personeelsbeleid.

*6.9.3 Samenhang tussen beleidsvormende en beleidsondersteunende instrumenten**Wetgeving en beleidsondersteunende instrumenten*

Uit het feit dat de instrumenten personeel, organisatie en informatievoorziening ondersteunend zijn ten behoeve van de instrumenten wetgeving, planning en financiering, die meer rechtstreeks op beleidsvorming zijn gericht, blijkt reeds hun onderlinge samenhang. Zo deed de commissie aanbevelingen voor de verbetering van de organisatie van het wetgevingsproces. Omgekeerd is ook gepleit voor een organisatieparagraaf in ontwerpen van wet en memories van toelichting. In een mogelijke Organisatiewet rijkdienst (zie bijlage 2) zou naar de mening van de commissie het organisatiebeleid ten aanzien van de rijkdienst wettelijk gestalte moeten krijgen. Voor een succesvolle uitvoering van de aanbevelingen over het immateriële personeelsbeleid zou dit een wettelijke basis dienen te krijgen. De informatievoorziening blijkt in de wetgeving zeer fragmentarisch te zijn geregeld. Naar analogie van de zojuist genoemde organisatieparagraaf zou ook een informatieparagraaf in elk wetsontwerp of de daarbij behorende toelichting een vereiste moeten worden. Teneinde de ontwikkeling en het gebruik van onderling op elkaar afgestemde informatiesystemen binnen de rijksoverheid mogelijk te maken en ook de coördinatie op dit gebied met andere overheden te verzekeren, zouden nadere wettelijke maatregelen ten aanzien van de informatievoorziening bij de overheid moeten worden getroffen.

228 | *Planning en beleidsondersteunende instrumenten*

De commissie heeft voorgesteld te komen tot een voortschrijdende meerjarenplanning in de verschillende sectoren, parallel aan de begroting. Een dergelijke planning zal in feite ook de basis moeten zijn voor een vooruitziend organisatie- en personeelsbeleid en de daarop te baseren departementale meerjarenprogramma's voor activiteiten op het gebied van organisatie, personeel en automatisering. Ook bij de verdere ontwikkeling van de organisatie van de rijksdienst als zodanig bepleit de commissie de inzet van het planningsinstrument. Zo is in paragraaf 4.5 gesproken over decentralisatieplannen en in paragraaf 5.5 over departementale herindelingsplannen. In paragraaf 6.6 kwam ter sprake het strategische beleidsplan ter verbetering van het reorganiserend vermogen in de rijksdienst. De commissie heeft in paragraaf 6.3 een aantal voorstellen gedaan om de organisatie van de planning te verbeteren. Ook de informatievoorziening dient planmatig te worden aangepakt, zoals omgekeerd informatievoorziening basis is voor de planning, soms zelfs in de vorm van speciale planningsinformatiesystemen.

Financiering en beleidsondersteunende instrumenten

De commissie heeft in paragraaf 6.4 voorstellen gedaan voor de verbetering van de financieringsorganisatie. In de eerste plaats betreft dit de organisatie van de heroverwegingsprocedure in het kader van de begroting. In de tweede plaats worden voorstellen ontwikkeld ter versterking van de positie van de coördinerende bewindspersoon in financiële zin met behulp van horizontale begrotingsconstructies. Verder wordt aandacht gevraagd voor een betere organisatie van de financiering van lagere lichamen via het Gemeentefonds of via speciale fondsen, zo nodig met inschakeling van interdepartementale coördinatiecolleges. Tenslotte wordt in paragraaf 6.2 stilgestaan bij de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen.

6.9.4 Evaluatie en andere instrumenten

Alle genoemde instrumenten, zowel afzonderlijk als gecombineerd, houden verband met evaluatie. Inzicht in de werking van deze instrumenten is niet mogelijk zonder een systematische evaluatie van hun gebruik en de effecten die zij teweeg brengen. Uit het voorgaande is reeds gebleken dat evaluatie een van de stiefkinderen van de rijksdienst is. Dat geldt voor zowel de methoden die daarbij moeten worden gehanteerd als het gebruik dat van de resultaten van evaluaties wordt gemaakt. De commissie bepleit beide aspecten snel tot ontwikkeling te brengen. De samenhangen in de hantering van instrumenten, zoals hiervoor aangeduid, mogen daarbij niet uit het oog worden verloren.

7.1. Inleiding

Inhoud en omvang van de aanbevelingen zijn van dien aard dat de commissie meent tevens adviezen te moeten formuleren over de wijze van verwezenlijking op korte en lange termijn. Dit geschiedt in de vorm van een veranderingsstrategie. De bevindingen en conclusies wijzen op de noodzaak van ingrijpende veranderingen in het functioneren van de rijksdienst in de komende jaren. Deze betreffen beheersing van intern en extern overleg, versterking van de integratie, vergroting van mobiliteit en flexibiliteit, en sterkere politieke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rijksdienst. Het ingrijpende karakter van deze veranderingen vraagt om een samenhangend beleid op dit punt.

De samenhang is zodanig dat niet in alle gevallen een gedeeltelijke invoering mogelijk is. Bovendien is een deel van de aanbevelingen niet zodanig uitgewerkt dat zij onmiddellijk kunnen worden ingevoerd. Dit leidt tot een zekere planning van activiteiten, gericht op voorbereiding van verdere besluitvorming. Tenslotte brengen de uitwerking en invoering van een groot aantal aanbevelingen bestuurlijke en ambtelijke voorzieningen mee. Een en ander betekent dat na het optreden van de commissie een verdere systematische aanpak van de gesignaleerde problemen en de voorgestelde oplossingen noodzakelijk is.

In dit hoofdstuk zullen de hoofdlijnen van een veranderingsstrategie worden geschetst. Deze omvat de volgende elementen:

- doelstellingen en karakter van de strategie;
- de wijze waarop veranderingsbereidheid en ondersteuning kunnen worden verkregen;
- bestuurlijke en ambtelijke taken en verantwoordelijkheden;
- instrumenten voor voorbereiding en invoering;
- een globale tijdsplanning.

7.2 Doelstellingen

Het in gang zetten en houden van de beoogde veranderingen is een zodanige operatie dat een duidelijk beeld daarvan bij alle betrokkenen nodig is. Ook moeten zij inzicht hebben in het karakter van een hierop gerichte strategie. Te dikwijls stranden pogingen tot reorganisatie vanwege het onvoldoende verspreid zijn van kennis over het 'waartoe' en de 'wijze waarop'.

De commissie heeft dit vanaf de aanvang onderkend. Door publikatie van haar werkwijze en gedachtenontwikkeling heeft zij getracht zoveel mogelijk aandacht voor en betrokkenheid bij haar opdracht tot stand te brengen. Op dezelfde wijze zal een brede en blijvende basis gelegd moeten worden onder al die toekomstige activiteiten die gericht zijn op verbeteringen in de organisatie van de rijksdienst.

7.2.1 Inhoudelijke veranderingen

Het sturend vermogen van de rijksdienst is gebrekkig. De rijksdienst bestaat als het ware uit twee werelden', die van de afzonderlijke beleidssectoren en die van de integratie. Deze sluiten ondanks de aanwezige koppelingsmechanismen onvoldoende op elkaar aan. De kern van de aanbevelingen bestaat uit de verbetering van de aansluiting tussen deze twee werelden. Daarbij zal de wereld van de integratie op belangrijke punten moeten worden versterkt, die van het sectorale beleid worden afgezwakt en de koppeling worden verbeterd.

Inhoudelijk hoofddoel zal moeten zijn de verschillende veranderingsacties in de komende jaren vanuit deze kerngedachte te richten. Dit betekent dat deze veranderingen niet afzonderlijk in gang mogen worden gezet. Voorop dient de vraag te staan of en in hoeverre afzonderlijke veranderingsprojecten bijdragen tot verbetering van de integratie en een zeker terugdringen van sectorgerichte organisatie-effecten.

7.2.2 Karakter van een veranderingsstrategie

Het belang van het karakter van een veranderingsstrategie wordt benadrukt door deze in relatie met de beoogde doelstellingen te behandelen. Met het karakter van een strategie wordt zowel de omvang van de doelstellingen bedoeld als de keuze van de organisatorische aangrijpingspunten voor verandering. De omvang van doelrealisatie slaat op het kiezen van de volgorde van de in gang te zetten veranderingen. De organisatorische aangrijpingspunten hebben betrekking op de globale keuze tussen een op integratie dan wel op sectoren gerichte benadering van veranderingsacties.

Prioriteiten

De voorgestelde veranderingen kunnen onmogelijk als één pakket gelijktijdig worden ingevoerd. Daartoe ontbreekt het niet alleen aan voldoende instrumenten, aan een samenhangend beleid voor personele en organisatorische gevolgen en aan een ondersteunend bestuurlijk en ambtelijk kader, maar ook aan de noodzakelijke elasticiteit in de rijksdienst. Er moeten dus zorgvuldig prioriteiten worden gesteld in aan te brengen voorwaarden, uit te werken beleidsvoornemens en in gang te zetten daadwerkelijke invoering. Daarbij zullen evenwel aan het begin zodanige beslissingen noodzakelijk zijn dat vervolgens een stapsgewijs, goed gefaseerd proces op gang kan komen, dat politiek controleerbaar en ambtelijk aanvaardbaar zal zijn. De commissie denkt daarbij aan besluiten, die tijdens de kabinetsformatie moeten worden genomen, beslissingen die in het constituerend beraad van het aanstaande kabinet aan de orde kunnen komen en voornemens die in het actieprogramma van het kabinet een plaats kunnen krijgen.

Bij de voorbereiding voor en het aantreden van het nieuwe kabinet zullen de basisvoorwaarden voor daadwerkelijke actie moeten worden vastgelegd.

Inspraak van alle betrokkenen

Een tweede uitgangspunt is voor de commissie een zo groot mogelijke betrokkenheid van de kant van degenen wier verantwoordelijkheid of werkterrein door de beoogde veranderingen wordt aangesproken. Dit betekent dat een veranderingsstrategie niet uitsluitend betrekking kan hebben op de wijze waarop 'van boven naar beneden' besluiten worden doorgegeven en acties worden gepland. Bij de voorbereiding, maar zeker bij de doorvoering van veranderingen moeten de personeelsleden mogelijkheden worden geboden om een grote mate van betrokkenheid en belangenbehartiging te realiseren.

Daarmee bepleit de commissie een 'gemengde' veranderingsstrategie, namelijk een gelijktijdige aandacht voor het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheden en voor het uitoefenen van ambtelijke invloed op de besluitvorming. Zij doet dit mede vanuit de overweging dat veranderingsprocessen veelal niet beperkt zijn tot een bepaald niveau van de organisatie, maar een breder draagvlak behoren te bezitten, zeker waar zij hun doorwerking hebben naar diverse andere niveaus.

7.3 Veranderingsbereidheid

Het heeft tot dusver ontbroken aan voldoende belangstelling voor de organisatie van de rijksdienst, zowel van bestuurlijke als van ambtelijke zijde. Dit zelfde geldt voor de bereidheid tot het aanbrengen van veranderingen in de organisatie. Een van de belangrijkste oogmerken van een veranderingsstrategie zal moeten zijn het wekken en levend houden van belangstelling en het creëren van de bereidheid veranderingen in te zetten en in gang te houden. Hiertoe behoren de mobilisering van politieke belangstelling en het vergroten van de betrokkenheid van ambtelijke zijde op alle niveaus bij de begeleiding van en de voorlichting over de benodigde veranderingen.

7.3.1 Politieke aandacht

Aandacht voor het functioneren van de rijksdienst van de zijde van de Kamerfracties en politieke partijen zal ook na het uitbrengen van de adviezen noodzakelijk zijn. Dit vergt niet slechts een groeiend inzicht in het belang van een goed functionerend overheidsapparaat voor een afgewogen en effectief overheidsbeleid. Nodig is tevens dat deze aandacht zodanig vorm krijgt dat regering en parlement binnen eigen, goed omschreven verantwoordelijkheden zorg dragen voor de organisatie- en personeelsaspecten van de rijksdienst.

7.3.2 Ambtelijke aandacht

Een belangrijk onderdeel van een op verandering van de rijksdienst gerichte strategie is de vergroting van de betrokkenheid van het ambtelijk personeel. Er bestaan in dit opzicht diverse barrières binnen de ambtelijke dienst. Men moet allereerst overtuigd raken van de noodzaak van veranderingen. Verder is de ontwikkeling nodig van op organisatieverandering gerichte spelregels voor de inspraak van ambtenaren en ambtenarenbonden en van vaste procedures voor de invoering van veranderingen.

Ook zal voldoende capaciteit beschikbaar dienen te zijn voor professionele begeleiding van veranderingsprocessen. Deze begeleiding zal zowel op de organisatorisch-technische als de personele aspecten gericht moeten zijn. Hiervoor is niet in alle opzichten voldoende capaciteit binnen de rijksdienst aanwezig, terwijl veelal de samenhang tussen deze begeleidingsinstrumenten ontbreekt.

Er blijkt dikwijls onvoldoende veranderingsbereidheid te zijn vanwege ontbrekend inzicht in de redenen van organisatieverandering. Aan de besluitvorming over reorganisaties liggen veelal analyses ten grondslag die voor niet-ingewijden overtuigingskracht missen of gesteld zijn in niet aansprekende termen. Bovendien speelt deze besluitvorming zich dikwijls af in kleine circuits, die onvoldoende informatie naar buiten uitdragen. Een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle organisatieverandering is een grote mate van doorzichtigheid voor alle betrokkenen van de redenen daarvoor en van de te volgen stappen.

7.4 Taken en verantwoordelijkheden

7.4.1 Bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden

Er bestaat een onevenwichtige verhouding tussen de coördinerende bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken voor enerzijds het organisatiebeleid en anderzijds het personeelsbeleid in de rijksdienst. Domineren wat het organisatiebeleid betreft te zeer de autonomie en individuele verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van de afzonderlijke departementen, ten aanzien van het personeelsbeleid is er althans ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en het formatiebeleid een te sterke centraliserende tendens waarneembaar.

Deze situatie mag niet zo blijven. De taak van de bewindspersoon belast met de coördinatie van het organisatie- en personeelsbeleid zal directe aansluiting behoren te hebben met de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet voor het functioneren van de rijksdienst als geheel. Deze taak zal de coördinatie van het in het regeringsprogramma op te nemen veranderingsbeleid moeten inhouden. Dit betekent een strakke centrale regelgeving over de richting en inhoud van organisatieveranderingen en tegelijkertijd een meer decentrale, aan de specifieke situaties van de afzonderlijke departementen aangepaste invulling van de personele aspecten daarvan. Uiteraard zal dit laatste niet los van een aantal voor de gehele rijksdienst geldende personele voorwaarden kunnen plaatsvinden. De snelheid en de effectiviteit van organisatieveranderingen zullen echter ten eerste gebaat zijn bij een grotere autonomie van de departementen in het aanbrengen van hiermee rechtstreeks verband houdende personeelsformatieveranderingen.

Het parlement zal naar het oordeel van de commissie in de toekomst nauw moeten worden betrokken bij de verdere vormgeving en uitvoering van het regeringsbeleid met betrekking tot de organisatie van de rijksdienst.

7.4.2 *Ambtelijke taken en verantwoordelijkheden*

Een doeltreffende strategie voor de voorbereiding en doorvoering van organisatieveranderingen zal ook een regeling dienen in te houden van ambtelijke taken en verantwoordelijkheden. De commissie gaat er daarbij van uit dat zoveel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij de bestaande beheerstaken op de verschillende leidinggevende niveaus.

Een omvangrijke permanente 'hulpstructuur' voor voorbereiding en uitvoering van veranderingsprojecten zou minder passen bij het karakter van de veranderingsstrategie zoals deze hiervoor werd aangeduid. Een stapsgewijze gefaseerde voortgang, een gevarieerde keuze van aangrijpingspunten en de wenselijkheid van nauwe betrokkenheid hierbij van de belanghebbende onderdelen van de rijksdienst pleiten voor het zoveel mogelijk aansluiten bij op de departementen hiervoor reeds aanwezige voorzieningen.

Ondanks deze nadruk op decentrale departementale taken en verantwoordelijkheden, zullen veranderingsacties centraal gestuurd en voorbereid moeten worden. Zij kunnen worden gebaseerd op het daartoe door de bewindspersoon belast met de coördinatie van het organisatie- en het personeelsbeleid te ontwikkelen strategisch beleidsplan.

7.5 **Veranderingsinstrumenten**

Het reorganiserend vermogen van de rijksdienst is beperkt. De organisatorische onderzoek- en veranderingscapaciteit is onvoldoende, personeelsformatieprocedures belemmeren een snelle doorvoering van veranderingen en middelen voor de centrale coördinatie van veranderingen zijn afwezig. Het ontbreekt bovenal aan een voor de gehele rijksdienst geldend organisatiebeleid, in het bijzonder met betrekking tot spelregels en procedures voor organisatieverandering. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de wijze van versterking van de hiergenoemde instrumenten, waarbij ook een aanduiding zal worden gegeven van de betekenis van een te ontwerpen organisatiewet rijksdienst.

7.5.1 *Veranderingscapaciteit*

De in paragraaf 7.2 geschetste gedachten gaan uit van een zo sterk mogelijke betrokkenheid van diegenen die de onmiddellijke gevolgen van organisatieverandering zullen ervaren. Binnen de afzonderlijke departementen zal dit een toenemende behoefte aan organisatieonderzoek en aan begeleiding tot gevolg hebben. Toch zal ook een zekere centrale sturing van veranderingsacties nodig zijn. De hiermee gepaard gaande verzwaaring van de rol van de coördinerend minister voor organisatie- en personeelsbeleid zal een versterking van de centrale ambtelijke ondersteuning met zich meebrengen.

7.5.2 *Personeelsformatieprocedure*

Zoals uit paragraaf 6.5 blijkt, is een fundamentele wijziging van de bestaande personeelsformatieprocedure noodzakelijk. Deze wijziging zal zodanig moeten zijn dat de personeels-

formatie niet langer het 'kritieke pad' vormt in de tijdsplanning voor reorganisaties. De gevolgen van de beoogde organisatieveranderingen voor de personeelsformatie – zowel kwantitatief als kwalitatief – zullen in grote lijnen moeten worden aangegeven. Deze kunnen vervolgens als kader dienen voor decentrale uitwerkingen. Centrale controle zal dan slechts bestaan uit toetsing van deze uitwerkingen aan vooraf gemaakte hoofdafspraken. Dit zal niet slechts de noodzakelijke 'functiemobiliteit' maar ook de voor verandering nodige motivatie van hierbij betrokkenen verhogen.

7.5.3 Coördinatie van organisatieveranderingen

Het in gang zetten en houden van organisatieveranderingen in de rijksdienst vereist een duidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het kabinet draagt als geheel verantwoordelijkheid voor de stimulering en coördinatie van het in beginsel tot de verantwoordelijkheid van elk van de ministers behorende departementale organisatiebeleid, voorzover dat van belang is voor de gehele rijksdienst. Deze collectieve verantwoordelijkheid vereist een op sterkere integratie gericht organisatiebeleid en een hiermee verbonden veranderingsstrategie. De minister van Binnenlandse Zaken dient als coördinerende bewindspersoon voor organisatie- en personeelsbeleid uitdrukkelijk te worden belast met de zorg voor de ontwikkeling en uitvoering van een zodanige strategie.

In de komende kabinetsperiode zal aan de genoemde taak inhoud moeten worden gegeven. De hiertoe in betrekkelijk kort tijdsbestek te leveren nieuwe inspanningen vragen om een tijdelijke extra versterking van het veranderingsinstrumentarium. Naast de noodzakelijke centrale ambtelijke ondersteuning zal ook externe deskundigheid beschikbaar moeten komen.

De commissie denkt daarbij aan een voor de duur van de kabinetsperiode in te stellen kleine groep van onafhankelijke deskundigen die belast wordt met de daadwerkelijke stimulering, begeleiding en voortgangsbewaking van de veranderingsprocessen waartoe het nieuwe kabinet naar aanleiding van haar eindadvies besluit. De groep dient over voldoende ambtelijke bijstand te beschikken en de mogelijkheid te hebben projectgroepen in te stellen. Onderdeel van de opdracht zou kunnen zijn na te gaan of en in hoeverre het aanbeveling verdient na afloop van het mandaat over te gaan tot instelling van een niet-ambtelijke adviescommissie voor organisatievraagstukken van de rijksdienst.

7.5.4 Organisatiewet rijksdienst

Zoals in dit rapport op verschillende plaatsen is aangegeven en in bijlage 2 wordt uitgewerkt, overweegt de commissie de voorbereiding van een Organisatiewet rijksdienst aan te bevelen. Deze zal structurele, maar bovenal procedurele aanwijzingen moeten bevatten over de hoofdlijnen van het functioneren van de rijksdienst. De totstandkoming van zo'n wet zou de betrokkenheid van het parlement bij het organisatiebeleid sterk kunnen bevorderen. In een dergelijke wet dienen ook spelregels voor organisatieveranderingen te worden aangegeven. De wet zou ook gevolgen kunnen hebben voor de beschreven

veranderingsstrategie. Daarbij gaat de commissie er echter van uit dat de voorbereiding van zo'n wet niet als voorwaarde mag worden beschouwd voor reeds door het komende kabinet ter hand te nemen veranderingsacties. De voorbereiding van een wet vergt immers een zodanige termijn, dat zij bezwaarlijk als kader voor noodzakelijke veranderingen in de komende kabinetsperiode kan dienen. Wel acht de commissie het nuttig dat ervaringen met de invoering van haar aanbevelingen een rol spelen bij de voorbereiding van bedoelde wet. Zou zo'n beleidskaderwet voor de organisatie van de rijksdienst het karakter krijgen van een 'aanbouwwet', dan kunnen bepaalde onderdelen bij voorrang worden uitgewerkt met het oog op urgente organisatieveranderingen.

7.6 Globale tijdsplanning

De commissie staat een stapsgewijze, gefaseerde aanpak voor ogen. Het geheel van aanbevelingen zal zeker niet in de loop van één enkele kabinetsperiode kunnen worden gerealiseerd. De commissie acht het daarom van belang in haar eindadvies aan te geven hoe in de tijd gezien de belangrijkste van deze adviezen ter hand moeten worden genomen. Daarbij zal zij onderscheid maken tussen beslissingen te nemen tijdens de komende kabinetsformatie, tijdens de daarop volgende kabinetsperiode in gang te zetten veranderingen en zaken welke op langere termijn hun beslag zullen kunnen krijgen.

Uit dit rapport blijkt welke richtingen voor oplossingen de commissie voor ogen heeft. Het geeft daarmee tevens een aanwijzing over de aard en de wijze van behandeling van de onderwerpen die in het eindadvies aan de orde zullen komen. De commissie hoopt dat dit rapport in zo ruim mogelijke kring ter discussie komt en aanleiding zal geven tot vele reacties van belanghebbenden en belangstellenden.

In het eindadvies zullen de in dit rapport aangegeven richtingen voor oplossingen worden vertaald in concrete aanbevelingen. Daarbij zal de commissie terdege rekening houden met de op het derde rapport ontvangen commentaren, ook al zal zij daar vermoedelijk niet uitdrukkelijk en zeker niet uitgebreid op kunnen reageren.

De commissie heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1981 advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken. De werkwijze van de commissie is van het begin af aan gericht geweest op het tussentijds ter discussie stellen van haar gedachten, zowel ter verbetering van haar eindprodukt als om de openbare meningsvorming over de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst te kunnen bevorderen. Een dergelijke aanpak vraagt echter tijd. Zo bleek de voor reacties op het eerste rapport gestelde termijn van anderhalve maand veel te kort: meer dan de helft van de ontvangen reacties kwam later (soms beduidend later) binnen. Het is de commissie ernst met haar aanpak. Het is dan ook niet realistisch, te verwachten dat haar eindadvies binnen enkele maanden na de publikatie van het derde rapport beschikbaar kan zijn. Dit betekent, dat het eindadvies zeker niet geruime tijd vóór de verkiezingen van mei 1981 uitgebracht zal kunnen worden. De commissie vindt echter dat zij door het uitbrengen van het derde rapport ruimschoots heeft voldaan aan het oorspronkelijke verzoek tijdig voor de verkiezingen advies uit te brengen. Ook meent zij dat haar drie tussenrapporten en de eveneens te publiceren achtergrondstudies een deugdelijke grondslag kunnen vormen voor een algemene gedachtenwisseling over de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst.

Het eindadvies dient verschillende doelen. In eerste aanleg is het bestemd voor de kabinets-formateur. Vervolgens richt het zich tot het nieuwe kabinet. Ten derde zal het aanbevelingen bevatten over zaken die pas op langere termijn hun beslag kunnen krijgen. Tenslotte heeft het, naar de commissie hoopt, een meer blijvende betekenis als sluitstuk op haar publikaties. Gezien het primaire doel als formatiestuk streeft de commissie ernaar, het eindadvies het karakter te geven van een zo beknopt mogelijke lijst van conclusies en aanbevelingen, zo nodig voorzien van bijlagen. Zij zal ervoor zorg dragen dat dit eindadvies in ieder geval bij de aanvang van de procedure met betrekking tot de (in)formatie van een nieuw kabinet ter beschikking staat.

1 Overzicht van onderwerpen waarvoor een coördinerend bewindspersoon is aangewezen

De commissie is in mei van dit jaar begonnen met een onderzoek naar coördinerende taken. Alle departementen is verzocht via vragenlijsten een opgave te doen van de onderwerpen waarvoor ministers en/of staatssecretarissen zijn aangewezen tot coördinerend bewindspersoon. Tevens is gevraagd hierbij aan te geven op welke wijze vorm wordt gegeven aan de coördinerende taak.

Uit dit onderzoek blijken er, per 1 augustus 1980, 69 onderwerpen te zijn waarvoor een coördinerend bewindspersoon is aangewezen.

In februari 1981 zal een achtergrondstudie worden gepubliceerd over de politieke en ambtelijke top. Hierin zullen een uitgebreidere beschrijving en een analyse van alle coördinerende taken worden opgenomen.

Algemene Zaken:

- 01 Algemeen regeringsbeleid (minister-president)
- 02 Werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (minister)
- 03 De voorlichting van de centrale overheid (minister)
- 04 Bestek '81, meer in het bijzonder het realiseren van ombuigingsoperaties op de rijksbegroting in de sector van de sociale zekerheid (minister-president)

Nederlands-Antilliaanse Zaken:

- 05 Nederlands-Antilliaanse zaken (minister)

Buitenlandse Zaken:

- 06 Algemeen beleid ten aanzien van Suriname (minister)
- 07 Procesvoering voor internationale fora (de minister en – inzake Europees recht – de staatssecretaris)
- 08 Opstelling en parlementaire behandeling van verdragen (minister)
- 09 Voorbereiding en uitvoering beleid met betrekking tot de Europese Gemeenschap (minister en staatssecretaris)
- 10 Benelux Economische Unie (staatssecretaris)
- 11 Internationale milieuvraagstukken (minister)
- 12 Beleid met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking (minister zonder portefeuille)
- 13 Internationale culturele betrekkingen (staatssecretaris)
- 14 Het Nederlandse beleid in de organen en organisaties van de Verenigde Naties (minister)

Justitie:

- 15 Harmonisatie van wetgeving (minister)
- 16 Residentiële voorzieningen voor jeugdigen (staatssecretaris)

Binnenlandse Zaken:

- 17 Het gestructureerd overleg rijk – vier grote gemeenten en de VNG (staatssecretaris)

- 240 | 18 Regeringsmaatregelen bij de uitvoering waarvan de gemeentebesturen zijn betrokken en waarbij hun beleidsvrijheid in het geding is (minister)
- 19 Aangelegenheden waarbij de financiën van de lagere overheden in betekenende mate zijn betrokken (staatssecretaris)
- 20 Minderhedenbeleid (minister)
- 21 Contactadres voor Haagse aangelegenheden (minister)
- 22 Algemeen bestuurlijke problematiek van de bodemverontreiniging te Lekkerkerk (staatssecretaris)
- 23 Orde- en veiligheidsmaatregelen, welke bij staatsbezoeken door alle daarbij betrokken autoriteiten dienen te worden getroffen (minister)
- 24 Brandpreventie (minister)
- 25 Bestrijding van kustvervuiling door olie (minister)
- 26 Civiele verdediging (minister)
- 27 Rijkspersoneelsaangelegenheden (minister)
- 28 Uitvoering spreiding rijksdiensten (staatssecretaris)
- 29 Overheidsorganisatie en -automatisering (minister en meer in het bijzonder de staatssecretaris)
- 30 Documentatie-aangelegenheden (minister)
- 31 Constitutionele zaken (minister)
- 32 Instelling van adviesorganen van de centrale overheid (minister)

Onderwijs en Wetenschappen:

- 33 Wetenschapsbeleid (minister zonder portefeuille)
- 34 Volwasseneneducatie (minister)

Financiën:

- 35 Rijksfinanciën en het financiële beleid in het algemeen (minister)
- 36 De ontwikkeling en uitbreiding van beleidsanalyse (minister)

Defensie:

- 37 De militaire verdediging (minister)

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening:

- 38 Ruimtelijke ordening (minister)
- 39 Stadsvernieuwing (minister)
- 40 Bouwnijverheid (minister)
- 41 De algemene lijnen van het beleid ten aanzien van de spreiding van de rijksdienst (minister)
- 42 Groeikernen en -stedenbeleid (de minister en – voor de coördinatie van de uitvoering – de staatssecretaris)
- 43 Het beleid ten aanzien van de Waddenzee (minister)

Verkeer en Waterstaat:

- 44 Zeehavenaangelegenheden (minister)
- 45 Verkeersveiligheid (minister)
- 46 Noordzee-aangelegenheden (minister)

Economische Zaken:

- 47 Economische aangelegenheden (minister)
- 48 De buitenlandse economische betrekkingen als onderdeel van het totale economische beleid (minister en staatssecretaris Beyen)
- 49 Normalisatie (minister)
- 50 Overheidsaanschaffingsbeleid (minister)
- 51 Regionaal beleid (minister)
- 52 Consumentenaangelegenheden (minister en – op grond van de huidige afspraken – staatssecretaris Hazekamp)
- 53 Aangelegenheden betreffende het midden- en kleinbedrijf (staatssecretaris Hazekamp)

Landbouw en Visserij:

- 54 Grondaankopen in het landelijk gebied (minister)
- 55 Landinrichting (minister)

Sociale Zaken:

- 56 Inkomenspolitieke aangelegenheden (minister)
- 57 De zorg voor de aanvullende werkgelegenheid (minister)
- 58 Arbeidsmarktbeleid (minister)
- 59 Jeugdwerkloosheid (minister)
- 60 Kostenbeheersing van de sociale zekerheid en de inkomens en voorzieningen van het overheidspersoneel (minister)

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk;

- 61 Welzijnsbeleid (minister)
- 62 Openluchtrecreatie (staatssecretaris Wallis de Vries)
- 63 Sportbeleid (staatssecretaris Wallis de Vries)
- 64 Bejaardenbeleid (minister dan wel staatssecretaris Wallis de Vries binnen de grenzen van het door de minister opgestelde beleid)
- 65 Emancipatiebeleid (minister dan wel staatssecretaris Kraayeveld-Wouters)
- 66 Jeugdbeleid (minister)

Volksgezondheid en Milieuhygiëne:

- 67 Milieubeleid (minister)
- 68 Drugbeleid (staatssecretaris)
- 69 Gehandicaptenbeleid (staatssecretaris)

2. Functie en mogelijke inhoud van een Organisatiewet rijksdienst

1 Inleiding

In het eerste rapport van de commissie werd het probleem verbonden aan het ontbreken van een wettelijke regering voor de organisatie van de rijksdienst als volgt gesteld:

'Een centraal probleem bij de bestuurlijke organisatie op rijksniveau is dat er geen duidelijke en afdwingbare regeling bestaat voor de organisatie van de rijksdienst, zoals dat wel voor de lagere lichamen het geval is. Mede daardoor zijn departementen ten aanzien van problemen die de gehele organisatiestructuur en de daarbij behorende processen raken niet of zeer moeilijk op één lijn te krijgen. Vele elementen van organisatiebeleid die bij andere organisaties tot de centrale verantwoordelijkheden worden gerekend zijn bij de Nederlandse rijksdienst slechts met vrijwillige medewerking van de grond te krijgen. Ook kabinetsafspraken blijken daarvoor in het algemeen onvoldoende.' (blz. 23)

In rapport nummer 3 stelt de commissie op verschillende plaatsen de mogelijkheid aan de orde om via een kaderwet voor het organisatiebeleid voor de rijksdienst de hoofdstructuur van de rijksdienst zodanig te regelen, dat de centrale verantwoordelijkheid van regering en Staten-Generaal voor deze structuur en de verder ontwikkeling daarvan op juiste wijze tot uitdrukking komt. Zo wordt in paragraaf 4.3 gezinspeeld op algemene bepalingen met betrekking tot adviesorganen in een dergelijke wet, wordt in paragraaf 5.3 gepleit voor een bij die wet te regelen procedure voor een departementaal herindelingsplan, komt in paragraaf 6.3 een wettelijke regeling omtrent beleidsnota's en andere plannen van regeringsbeleid ter sprake en gaat het in paragraaf 6.4 over een mogelijke regeling van algemene financieringsmethodieken met het oog op decentralisatie. Iets uitvoeriger is bij een organisatiewet voor de rijksdienst stilgestaan in paragraaf 7.5, waar de rol van die wet uit een oogpunt van veranderingsstrategie ter sprake komt. De commissie heeft er in dit stadium van afgezien de gedachte volledig uit te werken, omdat zij eerst graag nadere reacties op haar derde rapport wil afwachten.

2 Beleidskaderwet

De voornaamste functie welke een Organisatiewet rijksdienst zou moeten hebben, is niet vastlegging van de bestaande organisatie van de rijksdienst op hoofdonderdelen, maar veeleer het vormen van een wettelijk kader voor een rijksorganisatiebeleid dat er tot nu toe niet – althans niet in systematische zin – op centraal niveau is geweest. De nadruk behoort dus niet te liggen op codificatie van bestaande regelingen, doch op modificatie via wettelijke procedures inzake voorgenomen organisatorische veranderingen. Uitdrukkelijk wordt derhalve door de commissie gedacht aan een wet als instrument voor verandering, dat wil zeggen als instrument om een organisatiebeleid voor de rijksdienst ook op langere termijn van de grond te krijgen. Wel zouden de hoofdelementen van de rijksdienst in de wet zelf of in daarop steunende algemene maatregelen van bestuur moeten worden vastgelegd. En wel op zodanige wijze dat enerzijds de nodige flexibiliteit behouden blijft of ontstaat en anderzijds een verdere wildgroei, die zo kenmerkend is voor de huidige organisatie, wordt

voorkomen. Deze vereisten zijn slechts schijnbaar tegenstrijdig. Zoals uit het onderzoek is gebleken, is de bestaande organisatie allesbehalve flexibel, mede doordat iedere bewindsman dienaangaande zijn eigen competentie heeft en van een regeringsbeleid met betrekking tot de rijksdienst als geheel geen sprake is, terwijl daar waar wél flexibiliteit bestaat om dezelfde reden vaak van ongeremde groei sprake is. Alleen een weloverwogen organisatiebeleid kan binnen een wettelijk kader tegelijk verstarde verhoudingen openbreken en ongewenste ontwikkelingen tegenaan.

Daar komt nog iets bij. Tot nu toe is men er steeds vanuit gegaan, dat de organisatie van de rijksdienst een zaak is van de regering alleen en niet van het parlement. Zolang de idee kon overheersen, dat de rijksdienst niets anders is dan een ambtelijk apparaat ten dienste van de regering, was dit een vanzelfsprekende zaak. Staats- en bestuursrechtelijk bestaat echter de rijksdienst uit departementen, met aan het hoofd ministers met geheel eigen bevoegdheden, ontleend aan wetten die niet door de regering alleen, maar door deze in gemeen overleg met de Staten-Generaal zijn vastgesteld. Kernpunt van de door de commissie behandelde problematiek is juist de interdepartementale coördinatie. Die problematiek vloeit in belangrijke mate voort uit de eigen wettelijke bevoegdheden van de afzonderlijke bewindslieden en kan ook alleen worden opgelost door deze bevoegdheden waar nodig wettelijk te doorbreken. Van zulk een wettelijke doorbraak is tot op heden geen sprake. De ministerraad en alles wat daar aan coördinatie-organen onder zit bestaat wettelijk helemaal niet. De wet kent slechts 'Onze Minister' als dienaar van de Kroon die het staatsrechtelijk eenheidsbegrip vormt, geen regering en geen collectieve verantwoordelijkheid van alle bewindspersonen samen voor de organisatie van de rijksdienst als geheel. Niettemin gaat het daar nu juist om bij de oplossing van de problematiek, waar de commissie voor staat. De nieuwe Grondwet zal bepalingen omtrent de ministerraad gaan inhouden. Strikt genomen zou daarbij ook horen een grondwettelijke bepaling, dat de organisatie van de rijksdienst bij of krachtens de wet wordt geregeld. Dan zou van een zgn. organieke wet sprake zijn. Ook zonder een dergelijke constitutionele grondslag kan echter volgens de commissie de hoofdstructuur van de rijksdienst bij of krachtens de wet worden geregeld. Per slot van rekening zijn er minder belangrijke aangelegenheden waarvan men terecht meent, dat regering en Staten-Generaal tezamen de verantwoordelijkheid behoren te dragen.

Voor het parlement is dit de enige formele invalshoek om op het organisatiebeleid van de rijksdienst werkelijk greep te krijgen en te houden. Voor het overige bestaat alleen de invloed van de fracties bij de kabinetsformatie, afgezien van tussentijdse wijzigingen in de marge. De totstandkoming van een Organisatiewet rijksdienst zou aan de Staten-Generaal gelegenheid bieden, niet alleen om als zodanig over de hoofdelementen van de staatsorganisatie mee te kunnen beslissen, maar ook om blijvend de vinger aan de pols te kunnen houden, zodat niet allerlei nieuwe organisatievormen buiten haar om ontstaan of bestaande door wildgroei worden overwoekerd. Van de vierhoek wetgeving – planning – financiering –

organisatie beheerst het parlement samen met de regering alleen het eerste en het derde hoekpunt, niet het tweede en het vierde. Het derde rapport geeft in paragraaf 6.3 het parlement volledige 'medezeggenschap' ten aanzien van beleidsnota's en andere plannen voor het regeringsbeleid en voegt daar in deze bijlage de invloed op het organisatiebeleid van de rijksoverheid aan toe.

3 Aanduiding mogelijke inhoud

De bepaling van de inhoud van een Organisatiewet rijksdienst kan in dit stadium slechts tentatief zijn. Nauwkeurig dient te worden afgewogen, wat wel en wat niet in de wet zelf behoort te worden geregeld en wat trouwens in het algemeen voor regeling in aanmerking komt. Tegen deze achtergrond van onzekerheid wordt het navolgende als mogelijke inhoud naar voren gebracht. Uitdrukkelijk wijst de commissie er op, dat een zo brede uitwerking als hier gegeven alleen dient om een voorbeeld te geven van wat een kaderwet op dit gebied zoal op den duur zou kunnen omvatten. In paragraaf 7.5 is er reeds op gewezen, dat de wet het karakter zou kunnen hebben van een aanbouwwet, waarbij eerst die delen aan de orde komen, die geschikt zijn het proces ook in politieke zin op gang te brengen. Het is beslist *niet* de bedoeling alle ideeën van de commissie meteen wettelijk te fixeren. Integendeel, wat ook zonder wet mogelijk is dient voorop te staan en eventueel in de praktijk te worden beproefd. Aan de functie van de wet als instrument voor verandering op langere termijn behoeft zulks op geen enkele wijze tekort te doen.

- | | |
|------------------------|--|
| 1. Ministerraad | : samenstelling, bevoegdheden en werkwijze. |
| – samenstelling | : alleen ministers, en staatssecretarissen in hun kwaliteit van onderminister-plaatsvervanger; |
| – bevoegdheden | : krachtens onderhavige wet de bevoegdheid om besluiten te nemen, die ingevolge andere wetten alleen door één of meer ministers kunnen worden genomen; |
| – werkwijze | : te regelen bij algemene maatregel van bestuur (amvb), met uitwerking in reglement van orde, waarin ook de positie van de minister-president wordt omschreven. |
|
 | |
| 2 Onderraden | : structuur, samenstelling, bevoegdheden en werkwijze. |
| – structuur | : aanwijzing van permanente onderraden als door de commissie aanbevolen; |
| – samenstelling | : te regelen bij amvb, zowel wat bewindspersonen als ambtenaren betreft, met inbegrip van voorzitterschap, secretariaat en eventueel dagelijks bestuur; |
| – bevoegdheden | : alle coördinerende bevoegdheden op het betrokken hoofdbeleidsgebied, voorzover door de ministerraad gedelegeerd, waaronder in ieder geval de voorbereiding van besluiten van die raad is begrepen; |

- werkwijze : te regelen bij amvb, met uitwerking in het reglement van orde van de ministerraad, waarin ook de ondersteuning door ambtelijke voorportalen en planbureaus is begrepen.

3 Coördinerende bewindspersonen

- aantal : aantal, soorten en bevoegdheden.
- soorten : één integrerend minister voor elk van de vijf aangewezen hoofdbeleidsgebieden: internationale zaken; bestuurlijke zaken; ruimtelijke zaken; sociaal-economische zaken; sociaal- culturele zaken;
- bevoegdheden : naast de genoemde integrerende ministers voor de hoofdbeleidsgebieden slechts bewindspersonen, belast met subcoördinatie ten aanzien van bepaalde projecten of onderwerpen;
- bevoegdheden : voor de hoofdgebieden het vereiste van overeenstemming met de integrerende minister voor zaken die interdepartementale coördinatie behoeven, zoals wetgeving, planning, financiering, personeel, organisatie en informatievoorziening; het nemen van initiatieven tot beleidsvoorbereidend onderzoek op die hoofdgebieden.

4 Voorportalen

- aantal : aantal, samenstelling, bevoegdheden en werkwijze;
- samenstelling : voor elk van de onderraden niet meer dan één ambtelijk voorportaal, met name in de wet genoemd;
- bevoegdheden : te regelen bij amvb, met inbegrip van voorzitterschap, secretariaat en wetgevingscommissie;
- werkwijze : interdepartementale coördinatie op ambtelijk niveau op het betrokken beleidsterrein, mede ter voorbereiding van besluiten van de onderraad;
- werkwijze : te regelen bij amvb, met inbegrip van de behandeling van zaken die reeds in andere interdepartementale commissies aan de orde zijn geweest.

5 Departementen

- aantal : aantal, indeling, portefeuilles en organisatie.
- indeling : regeling van het aantal departementen bij of krachtens de wet;
- portefeuilles : volgens een in deze wet te regelen interdepartementaal herindelingsplan, vast te stellen door regering en parlement;
- portefeuilles : regeling van aantal en soorten bewindspersonen bij of krachtens de wet;

- organisatie : hoofdregels omtrent de organisatiestructuur van de departementen in wet of amvb, wat betreft departementale leiding, secretaris-generaal, directoratengeneraal, provinciale directies en stafafdelingen.

- 6 Wetgeving** : organisatie en coördinatie.
- organisatie : regeling departementale en interdepartementale wetgevingsorganisatie, met inbegrip van subcommissies bij de voorportalen, een interdepartementale commissie voor de harmonisatie van wetgeving, een raad voor algemene wetgevingsvraagstukken en taken van coördinerende bewindspersonen;
- coördinatie : algemene regels voor de totstandkoming van facet- en sectorcoördinatiewetten, wat betreft voorbereiding en onderlinge afstemming via wetgevingsprogramma's.

- 7 Planning** : organisatie en coördinatie.
- organisatie : regeling departementale en interdepartementale planningsorganisatie, met inbegrip van planbureaus, specifieke adviesorganen en taken van coördinerende bewindspersonen;
- coördinatie : algemene regels betreffende regeringsprogramma, begrotingstoelichting, beleidsnota's en voortschrijdende meerjarenplanning in de sectoren.

- 8 Financiering** : organisatie en coördinatie.
- organisatie : regeling departementale en interdepartementale financieringsorganisatie, met inbegrip van een ambtelijke commissie voor de heroverweging van bestaande taken, in aansluiting aan de meerjarenplanning in de sectoren;
- coördinatie : algemene regels omtrent begrotingsconstructies met het oog op interdepartementale coördinatie en omtrent financieringsmethodieken met het oog op decentralisatie.

- 9 Personeel** : organisatie en coördinatie.
- organisatie : regeling departementale en interdepartementale organisatie voor het (materiële en immateriële) personeelsbeleid;
- coördinatie : regeling strategisch beleidsplan voor het personeels- en

organisatiebeleid, mede in relatie tot begroting en meerjarenramingen enerzijds en voortschrijdende meerjarenplanning in de sectoren anderzijds.

- 10 Adviesorganen** : indeling, instelling, samenstelling, werkwijze en behandeling adviezen.
- indeling : onderscheid tussen algemene, facetmatige, (multi)-sectorale en categorale raden;
 - instelling : instelling bij wet, in principe voor bepaalde tijd, behoudens in onderhavige wet aangegeven uitzonderingen;
 - samenstelling : regeling bij of krachtens de wet;
 - werkwijze : idem;
 - behandeling adviezen : wijze van publikatie, openbare behandeling van regeringswege, evt. behandeling in Tweede Kamer.
- 11 Zelfstandige bestuursorganen** : instelling, samenstelling, werkwijze, bevoegdheden en toezicht.
- instelling : instelling bij of krachtens de wet;
 - samenstelling : regeling bij of krachtens de wet;
 - werkwijze : idem;
 - bevoegdheden : regeling bij de wet;
 - toezicht : algemene regels omtrent toezicht van departementswege.
- 12 Privaatrechtelijke organisaties** : instelling, rechtsvorm, bestuursvorm en toezicht.
- instelling : instelling door minister conform vereisten BW;
 - rechtsvorm : keuze van de rechtsvorm volgens wettelijke regels, afhankelijk van doeleinden, taken en bevoegdheden;
 - bestuursvorm : algemene regels omtrent deelneming van overheidswege in bestuursorganen;
 - toezicht : algemene regels omtrent toezicht van overheidswege.
- 13 Reorganisatie** : regeling en planning.
- regeling : algemene regels omtrent voorbereiding en uitvoering van reorganisaties in de rijksdienst;
 - planning : regeling strategisch beleidsplan als onder 9 (zie ook paragraaf 6.5); regeling departementaal herindelingsplan (zie paragraaf 5.5).

Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. Deze reeks omvat de volgende titels (met daarachter tussen haakjes de auteurs):

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr.H.D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs.A.J.J.A. Maas en prof.dr.J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs.W.J.P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs.A.Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
 - deel 1. Territoriale decentralisatie (drs.R. de Groot en drs.R.M. van Genderen)
 - deel 2. Zelfstandige bestuursorganen (mr.C.M. van den Hoff en drs.R. de Groot)
 - deel 3. Privaatrechtelijke decentralisatie (ir.G. Prins en dr.ir.B.M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijk top (drs.G. Gerding en drs.B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs.R.H.W.P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
 - deel 1. Algemeen (prof.mr.P. de Haan en mr.R. Fernhout)
 - deel 2. Ruimtelijk beleid (mr.P.G.A. Noordanus)
 - deel 3. Economisch beleid (mr.R.Fernhout)
 - deel 4. Sociale zekerheid (mr.R. Fernhout)
 - deel 5. Welzijnsbeleid (mr.F.J.P.M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs.K.P.E. de Bakker, prof.dr.s.J.B.M. Edelman Bos, drs.G.J. Kruyt en mr.M.M.A. Prop)

Deze achtergrondstudies zullen in de loop van het eerste kwartaal van 1981 verschijnen. Zij zijn, evenals de rapporten van de commissie zelf, verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij.

Uitgave

Stafafdeling Voorlichting
van het ministerie
van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-71 60 30

Vormgeving

Staatsdrukkerij
(Floris G.A. Kamphorst)

Zetwerk

Internationaal Zetcentrum bv,
Wormerveer

Druk

Drukkerij Meijer Wormerveer bv,
Wormerveer

ISBN 90 12 03307 1

029428F-5589