WEINIGEN DENKEN DAT HET GOED GAAT

Rapport nummer 2
van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

E R R A T U M

bij rapport nr. 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Op blz. 43 zijn helaas bij het onderzoekprogramma twee onderzoeken weggevallen. Toegevoegd dienen te worden:

6 Organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering. Onderzoekgroep onder leiding van prof. mr. P. de Haan

7 Reorganiserend vermogen. Bosboom en Hegener NV. G. Brand.

WEINIGEN DENKEN
DAT HET GOED GAAT

Reactie op reacties:
verduidelijking van de benaderingswijze,
nadere interpretatie van de opdracht en
overzicht van de werkzaamheden

Mei 1980
Rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

ISBN 90 1203036 6

VOORWOORD

Als reactie op het rapport 'Zou Thorbecke nu tevreden zijn?' hebben wij talrijke commentaren gekregen van uiteenlopende lengte en met verschillende invalshoeken. Als wij zouden beproeven deze onder één noemer te brengen, dan zou dat in eerste instantie hebben kunnen gebeuren door de vraag 'Zou Thorbecke nu tevreden zijn?' te beantwoorden met een aan zijn spraakgebruik aangepast antwoord: 'In genen dele!'. Dit antwoord zou echter de actualiteit van de gemaakte opmerkingen te kort doen en wellicht de indruk vestigen dat het hier om een theoretisch, in het verleden wortelend probleem zou gaan. Uit de reacties blijkt echter niet alleen dat Thorbecke niet tevreden zou zijn geweest, maar ook dat de verontrusting onder onze tijdgenoten nog veel breder is dan wij veronderstelden toen wij ons eerste rapport publiceerden. Vandaar de titel: 'Weinigen denken dat het goed gaat'.

Het zou van een gebrek aan zelfkennis getuigen, als wij de reacties uitsluitend interpreteerden alsof zij betrekking hadden op het probleem dat door ons aan de orde is gesteld: de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst. Ook op de werkwijze van de commissie is van verschillende kanten kritiek uitgeoefend. Met name is de vraag gesteld of de arbeid, zo opgevat en aangevat als wij in ons eerste rapport hebben uiteengezet, wel tot praktische resultaten zou kunnen leiden. In die zin heeft de titel van dit rapport een dubbele bodem, want de bezorgdheid over het werk van de commissie is meer dan incidenteel.
De commissie put echter moed uit het feit dat de weinigen die denken dat het met de commissie goed gaat, toch nog een behoorlijk aantal uitmaken.

De werkwijze van de commissie is overigens door de commentaren wel degelijk beïnvloed. Vandaar dat wij in dit rapport niet uitsluitend reageren op de reacties, maar ook proberen de grenslijnen van de activiteiten wat duidelijker aan te geven en verantwoording afleggen voor die terreinen die wij nadrukkelijk buiten beschouwing laten omdat zij naar ons oordeel niet binnen het opgedragen werkterrein van de commissie vallen. Men zal er in ieder geval mee moeten leren leven dat nogal wat factoren die de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst beïnvloeden zelf maar betrekkelijk beïnvloedbaar zijn. In dit rapport willen wij ook dat zo goed mogelijk illustreren.

De totstandkoming van dit tweede rapport is allereerst te danken aan diegenen die op onze uitnodiging tot meedenken hebben willen reageren. Hierdoor heeft het systeem van de open discussie zoals ons dat voor ogen stond, ook werkelijk kunnen functioneren. Bij haar werk blijft de commissie onveranderd behoefte houden aan reacties van allen die zich voor deze problematiek interesseren. Het zal niet mogelijk zijn om daaraan weer afzonderlijk aandacht te besteden in een aparte publikatie. Men kan er echter van verzekerd zijn, dat de inbreng van belangstellenden wel degelijk een rol zal spelen bij onze verdere werkzaamheden.

Wij vertrouwen dat velen ook in dit rapport aanleiding zullen zien om hun opmerkingen en suggesties deelachtig te maken aan:

de Commissie hoofdstructuur rijksdienst
per adres ministerie van Binnenlandse Zaken
postbus 20011
2500 EA Den Haag

of aan individuele leden van de commissie.

H.J.L. Vonhoff

INHOUD

1 **Inleiding** 7

1.1 Werkwijze van de commissie 7

1.2 Rapport nummer 1 7
1.2.1 Samenvatting 7
1.2.2 Ontvangen reacties 9

1.3 Rapport nummer 2 10

2 **Ontvangen schriftelijke reacties** 11

2.1 Totaalbeeld 11

2.2 Reacties op de systeembenadering 12

2.3 Reacties op de afbakening van de problematiek 13

2.4 Reacties op het werkprogramma 16

3 **Uitwerking van de gekozen systeembenadering** 22

3.1 Inleiding 22

3.2 Primair niveau van analyse: de rijksdienst in zijn geheel 22

3.3 Systeemaspecten 25

3.4 Sturing: behoefte en vermogen 26

3.5 Slotopmerking 27

4 **Beperkingen aan het functioneren van de rijksdienst** 29

4.1 Inleiding 29

4.2 Algemeen maatschappelijke factoren 31
4.2.1 Internationale omstandigheden 31
4.2.2 Economische omstandigheden 32
4.2.3 Ruimtelijke omstandigheden 32
4.2.4 Technische omstandigheden 33

4.2.5 Sociaal-culturele omstandigheden 33

4.3 Politiek-bestuurlijke factoren 33
4.3.1 Burger 34
4.3.2 Maatschappelijke groeperingen 34
4.3.3 Lagere bestuurslichamen 35
4.3.4 Politieke partijen 36
4.3.5 Parlement 37
4.3.6 Staats- en bestuursrechtelijke factoren 38

4.4 Beperkingen binnen de rijksdienst zelf 38
4.4.1 Politieke factoren 39
4.4.2 Organisatorische factoren 40
4.4.3 Budgettaire factoren 40

4.5 Slotopmerking 41

5 **Werkprogramma** 42

5.1 Inleiding 42

5.2 Onderzoeken 43
5.2.1 Onderzoekopzet 43
5.2.2 Signalerings- en selectiemechanismen 45
5.2.3 Adviesorganen 46
5.2.4 Decentralisatie van rijkstaken 47
5.2.5 Politieke en ambtelijke top 48
5.2.6 Interdepartementale coördinatie 48
5.2.7 Organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering 50
5.2.8 Reorganiserend vermogen 51

5.3 Eigen activiteiten van de commissie 52

6 **Te verwachten publikaties** 55

7 **Bijlagen**

1 Samenstelling van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst 56

2 Lijst van ontvangen schriftelijke reacties op rapport nummer 57

1 INLEIDING

1.1 Werkwijze van de commissie

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst [1] heeft tot taak tijdig vóór 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 over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Het gaat daarbij onder andere om vragen betreffende het aantal departementen en hun onderlinge taakverdeling, het aantal en de inhoud van de portefeuilles van de bewindslieden en de wijze van interdepartementale coördinatie tussen ministers en ambtenaren.
Voor de uitvoering van haar taak heeft de commissie een zodanige werkwijze gekozen, dat daarmee een stimulans gegeven zou kunnen worden aan de openbare meningsuiting over de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst. Zij wil voorkomen dat anderen pas achteraf – na het uitbrengen van een eindadvies – voor het eerst kennis zouden kunnen nemen van de resultaten van haar werkzaamheden, in de vorm van definitieve conclusies en aanbevelingen. Zij wil daarentegen mogelijk maken dat in een zo vroeg mogelijk stadium een openbare discussie op gang zou kunnen komen over de wijze waarop zij denkt tot conclusies en aanbevelingen te kunnen komen. Om deze reden heeft de commissie zo snel mogelijk na haar instelling een eerste rapport uitgebracht, waarin zij haar algemene zienswijze op de problematiek schetst en aangeeft op welke wijze zij verder aan haar taak wil werken [2].

De commissie wil op deze weg voortgaan, door ook nu weer een tussenrapport uit te brengen. Dit rapport bevat nog geen conclusies en aanbevelingen, maar gaat wel in op de vele reacties die op het eerste rapport zijn ontvangen en beschrijft tevens de voortgang van het denk- en werkproces van de commissie. Hiermee wordt aan belanghebbenden en andere geïnteresseerden de mogelijkheid geboden de werkzaamheden van de commissie op de voet te blijven volgen. De commissie hoopt dat ook dit rapport reacties oproept, waarmee zij haar voordeel kan doen.
Ook in een volgend stadium zal de commissie deze werkwijze voortzetten, door publikatie van de in haar opdracht verrichte achtergrondstudies en een daarop gebaseerd derde rapport, waarin richtingen voor oplossingen ter discussie worden gesteld. Pas in het allerlaatste stadium van haar werkzaamheden zal de commissie haar definitieve conclusies en aanbevelingen formuleren, die dan – naar zij hoopt – in belangrijke mate mede gedragen kunnen worden door de resultaten van deze openbare meningsvorming.

1.2 Rapport nummer 1

1.2.1 Samenvatting

In haar eerste rapport constateert de commissie, na een korte typering te hebben gegeven

[1] Zie voor de samenstelling van de commissie bijlage 1.
[2] 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 1979.

van de overheidsorganisatie en van de invloed die de maatschappelijke omgeving daarop uitoefent, dat het sturend vermogen van de overheid afneemt, ook al neemt het aantal terreinen waarop gestuurd wordt toe. Zij denkt haar aanbevelingen te richten op:
a vergroting van de 'passendheid' van de hoofdstructuur van de rijksdienst;
b de wijze waarop de aanbevolen oplossingen kunnen worden verwezenlijkt.

Het grote aantal vraagstukken rond de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn functioneren rangschikt de commissie vervolgens onder een vijftal noemers:
- de rol van de centrale overheid;
- de verhouding tussen deze overheid en de maatschappelijke organisaties in haar omgeving;
- de bestuurlijke organisatie op centraal niveau;
- het bestuurlijke instrumentarium van de centrale overheid;
- de veranderingsorganisatie, nodig voor aanpassingen van de centrale overheid.

Om te kunnen uitstijgen boven deze afzonderlijke categorieën van problemen en om inzicht te verwerven in onderlinge samenhangen, maakt de commissie gebruik van een globaal analysemodel. Dit model, dat ontleend is aan de systeemtheorie, beschouwt de rijksdienst in beginsel als één complex geheel van organisatiedelen (zowel politiek als ambtelijk) dat in twee opzichten in relatie staat met zijn maatschappelijke omgeving. Aan de ene kant is er de 'invoer': vanuit de maatschappij wordt een veelheid van eisen en verlangens op de rijksdienst afgevuurd. Aan de andere kant staat de 'uitvoer': alle maatregelen waarmee de rijksdienst de maatschappij confronteert.

Zowel aan de invoer- als aan de uitvoerzijde constateert de commissie een aantal wezenlijke tekortkomingen, evenals bij de 'doorvoer'. Met dit laatste doelt de commissie op de gang van zaken binnen de rijksdienst zelf, die men in dit opzicht kan zien als een 'produktieorganisatie', waarin eisen en verlangens in beleid worden omgezet teneinde de gevraagde produkten te kunnen leveren.

De commissie noemt tenslotte zeven onderwerpen, waarover zij nader onderzoek wil laten doen. Gezien de gesignaleerde problemen zal daarbij steeds zoveel mogelijk een relatie gelegd worden met de maatschappelijke omgeving van de rijksdienst. Het gaat om de volgende onderwerpen, bij de bestudering waarvan de commissie bijzondere aandacht wil besteden aan de daarachter tussen haakjes aangegeven procesaspecten van het analysemodel:
1 signalerings- en selectiemechanismen (invoer)
2 adviesorganen (invoer)
3 decentralisatie van rijkstaken (uitvoer)
4 politieke en ambtelijke top (doorvoer)
5 interdepartementale coördinatie (doorvoer)

6 organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering (uitvoer en doorvoer)
7 reorganiserend vermogen (doorvoer).

1.2.2 Ontvangen reacties
De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft rapport nummer 1 aangeboden aan de leden van de Staten-Generaal. De commissie heeft getracht de openbare meningsvorming te stimuleren door het rapport in brede kring te verspreiden. Zo heeft zij het rapport onder meer toegezonden aan:
– de Algemene Rekenkamer;
– de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen;
– de secretarissen-generaal, de directeuren-generaal en diensthoofden van de departementen van algemeen bestuur;
– een aantal adviescolleges;
– de commissarissen der Koningin, het Interprovinciaal overleg voor vraagstukken van bestuurlijke organisatie en de Vereniging van Nederlandse gemeenten;
– de universitaire vakgroepen staats- en administratief recht, bestuurskunde en politieke wetenschappen, hoogleraren in deze studierichtingen en de Vereniging voor bestuurskunde;
– werkgevers- en werknemersorganisaties, waaronder de Centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken;
– de pers.

De commissie heeft een bemoedigend 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 dit rapport. In hoofdstuk 2 gaat de commissie meer rechtstreeks in op de ontvangen schriftelijke reacties. Daarbij kan worden aangetekend dat er een grote mate van overeenstemming is tussen de schriftelijke reacties en de op andere wijze binnengekomen opmerkingen en commentaren. Op deze plaats wil de commissie niet onvermeld laten dat de gesprekken met de secretarissen-generaal voor haar bijzonder verhelderend zijn geweest. Op deze wijze kreeg zij een indringend beeld van de wijze waarop in de ambtelijke top de problematiek wordt beleefd waarover zij moet adviseren. Deze gesprekken gaven een nuttige aanvulling op de uit die hoek ontvangen schriftelijke reacties.

1.3 Rapport nummer 2

Hoewel dit tweede rapport vooral bedoeld is als een antwoord op de vele reacties die de commissie op haar eerste rapport heeft gekregen, heeft zij zich hiertoe niet willen beperken. Het rapport bevat verder een nadere verduidelijking van de benaderingswijze van de commissie, een verdere interpretatie en becommentariëring van de grenzen van haar opdracht en een beschrijving van de aanpak en de stand van zaken van het werkprogramma. Met het geven van een schets daarvan wordt tevens aangegeven hoe de commissie de commentaren heeft verwerkt.

Hoofdstuk 2 van dit rapport presenteert allereerst een beknopt totaalbeeld van de schriftelijke reacties die de commissie op rapport nummer 1 heeft ontvangen. Daarna wordt aandacht geschonken aan commentaren op achtereenvolgens de systeembenadering, de afbakening van de problematiek en het werkprogramma. De ontwikkeling van de gedachtengang van de commissie over deze drie onderwerpen is weergegeven in respectievelijk de hoofdstukken 3, 4 en 5.

In hoofdstuk 3 geeft de commissie een nadere verduidelijking van het door haar gebruikte analysemodel. Hierbij wordt in de eerste plaats ingegaan op het gekozen niveau van analyse, namelijk de rijksdienst in zijn geheel. In de tweede plaats wordt aandacht geschonken aan de spanning die ontstaat door het niet aansluiten van de sturingsmogelijkheden van de rijksdienst bij de maatschappelijke sturingsbehoefte.

Hoofdstuk 4 schetst de grenzen die aan het functioneren van de rijksdienst worden gesteld en is daarmee tevens een relativering van de taak van de commissie. Achtereenvolgens worden besproken beperkingen die gesteld worden door aspecten van het maatschappelijk stelsel, door medespelenden in de politiek-bestuurlijke omgeving van de rijksdienst en door de daarmee samenhangende beperkingen binnen de rijksdienst zelf. Hoe talrijk en uiteenlopend deze beperkingen ook zijn, ze hebben één ding gemeenschappelijk: ze kunnen door de rijksdienst alleen niet veranderd worden. Met dit gegeven dient de commissie bij haar aanbevelingen terdege rekening te houden. Het doen van aanbevelingen voor veranderingen in deze beperkingen moet zij echter aan anderen overlaten.

Hoofdstuk 5 bevat een beschrijving en een overzicht van de stand van zaken van het werkprogramma van de commissie. Allereerst worden de onderzoekactiviteiten toegelicht. Vervolgens wordt per onderzoek de opzet beschreven en wordt het karakter aangegeven van de aanbevelingen die op basis van de onderzoekresultaten mogen worden verwacht. Tenslotte worden ook de eigen activiteiten van de commissie kort aangegeven.

In hoofdstuk 6 geeft de commissie aan welke publikaties verder nog verwacht kunnen worden.

2.1 Totaalbeeld

Op haar vraag naar kritiek op en suggesties naar aanleiding van rapport nummer 1 heeft de commissie in totaal 62 schriftelijke reacties ontvangen. [3] Daarbij zijn zowel individuele reacties als gezamenlijke, bijvoorbeeld van de ambtelijke top van een departement, van een universitaire vakgroep, van een vereniging of van een adviesraad.
De herkomst van de reacties is globaal als volgt:
- van departementale zijde 22
- uit universitaire kring 12
- uit de kring van adviesorganen 9
- van maatschappelijke belangenorganisaties 9
- van provinciale overheden 4
- overige/onbekend 6.

De reacties verschillen onderling sterk naar omvang en inhoud. Soms kenmerken zij zich door een meer diepgaande beschouwing over een bepaald facet, bijvoorbeeld de rol van de overheid, de wetgevingsproblematiek of de systeembenadering, soms behandelen zij de gehele problematiek die de commissie aan de orde heeft gesteld. Ook worden in enkele reacties de problemen van de eigen organisatie behandeld. De meeste reacties geven aanvullingen op het eerste rapport of wijzen op andere mogelijke invalshoeken binnen de gekozen systeembenadering. In een aantal reacties wordt aangeboden zelf een bepaalde inbreng te leveren.

Over het algemeen kan men zich met de geformuleerde probleemstelling en de onderscheiden probleemgebieden verenigen, zij het dat men in een aantal reacties het rapport op deze punten bepaald niet volledig vindt. Ook noemen sommigen het rapport op een aantal plaatsen onduidelijk. Een van de meest in het oog springende punten van kritiek is dat de commissie te weinig aandacht schenkt aan de rol van de politiek.

Zeer positief oordeelt men over de gekozen systeembenadering. Hierover zijn veel inhoudelijke opmerkingen gemaakt die aangeven waar onvolkomenheden zitten en waar aanvullingen nodig zijn. Onduidelijk acht men op een aantal punten het begrippenkader en de motivering van gemaakte keuzen (bijvoorbeeld bij de selectie van probleemgebieden, criteria en te onderzoeken onderwerpen).

Ten aanzien van het voorgenomen werkprogramma blijkt bij velen bezorgdheid te bestaan over de omvang. Men vreest dat de commissie zo'n breed programma, in de beperkte tijd, niet of nauwelijks zal kunnen afwerken of dat de uitvoering ten koste zal gaan van de gewenste diepgang en concreetheid van de voostellen. Daar staat tegenover dat in veel reacties onderwerpen of deelonderwerpen worden genoemd die nog in het werkprogramma worden gemist.

[3] Zie voor een overzicht van de ontvangen schriftelijke reacties bijlage 2.

De commissie heeft met grote interesse de ontvangen reacties bestudeerd. Bij de opzet van haar verdere werkzaamheden heeft zij aan de reacties dan ook een ruime plaats toegekend en ze mee laten wegen. Vooral waar in de reacties concreet werd ingegaan op de onderwerpen van de deelonderzoeken zijn de adviezen en kritieken meegenomen.

In de volgende paragrafen zal de commissie ingaan op de inhoud van de reacties, onderverdeeld naar reacties op de systeembenadering (paragraaf 2.2), de afbakening van de problematiek (paragraaf 2.3) en het werkprogramma (paragraaf 2.4).

2.2 Reacties op de systeembenadering

Uit het merendeel van de reacties blijkt dat men instemt met de door de commissie gekozen open-systeembenadering. Deze positieve waardering loopt uiteen van 'eenvoudige en hanteerbare methode' tot 'het gebruik van de methode op zich is niet meer voor discussie vatbaar'. Vooral oordeelt men positief over het open karakter van de benadering, die het mogelijk maakt een samenhangend beeld te krijgen van de ingewikkelde structuur van de overheidsorganisatie en haar relaties met de omgeving.

Enkelen vragen zich echter af of de systeembenadering wel geschikt is als model voor de analyse van de overheidsorganisatie, vanwege de zeer aparte eisen die de politiek aan die organisatie stelt. Ook zijn er die menen dat de systeembenadering wel als analysemodel geschikt is, maar dat het door het korte-termijnkarakter van het werk van de commissie niet goed bruikbaar is.

De reacties waaruit een positief oordeel spreekt bestaan voornamelijk uit aanvullingen op de benadering van de commissie dan wel suggesties voor andere invalshoeken. Zo is volgens de schrijvers van één reactie nadere analyse van de determinanten van de sturingsbehoefte noodzakelijk om nuttige uitspraken te kunnen doen over het sturend vermogen. Zij stellen dat de commissie de maatschappelijke ontwikkelingen niet in oorzakelijk verband brengt met de behoeften, zodat daardoor het open karakter van de benadering gedeeltelijk verdwijnt.
De schrijvers van een andere reactie komen tot de conclusie dat bij een meer pluriforme hantering van de systeembenadering (met gebruikmaking van uiteenlopende gezichtspunten bij de beschouwing van een systeem en zijn processen) veel aspecten van de problematiek beter tot hun recht kunnen komen. Zij wijzen daarbij op het gevaar van een te strakke begrenzing van het analysemodel en stellen dat de overheid weliswaar als een systeem beschouwd mag worden, maar dan wel met het oog op een bepaald doel en als onderdeel of aspect van een groter geheel. Doet men dit niet, dan zullen bepaalde knelpunten niet zichtbaar worden gemaakt en komt men niet tot een integraal beeld.
Als mogelijke gezichtspunten worden onder andere genoemd: de rijksoverheid als deelsysteem van een omvangrijker systeem en de rijksoverheid als object van besturing.
De systeembenadering met invoer, doorvoer en uitvoer heeft alleen voordelen als duidelijk is dat men al beschikt over de middelen waarmee eventueel de invoer kan worden

veranderd; deze voorwaarde is hier echter niet vervuld, aldus een andere reactie.

Volgens sommige reacties ontbreekt in de benadering het besturingselement vrijwel geheel. Om enig nut van de gekozen benadering te kunnen hebben is het dan ook een vereiste, onderscheid aan te brengen tussen een besturend en een bestuurd systeem. Een belangrijk gevolg van die keuze zou zijn dat het noodzakelijk is het 'informatische karakter' van het besturend systeem te verduidelijken. Informatievoorziening is de kern van het besturingsprobleem. Hierbij sluit aan de suggestie dat de commissie zou dienen te zoeken naar methoden voor een kwalitatief en kwantitatief betere weging van informatie, omdat de overheid nu overstelpt wordt met een overlast aan invoergegevens.

Daarbij wordt gewezen op strategieën ter vermindering van de informatiebehoeften en ter verbetering van de informatievoorziening. Voorts missen enkelen in het model toetsingsmomenten ten behoeve van bijsturing. Dit zou met name gelden voor de te onderzoeken onderwerpen.

Ook de bestudering van de onderwerpen binnen het kader van steeds slechts één der genoemde procesaspecten (invoer, doorvoer en uitvoer) oogst in enkele reacties kritiek. Een van de opmerkingen is dat de betrokkenheid van burgers niet alleen het invoeraspect geldt. Andere opmerkingen zijn dat men het zicht verliest op signalen die tijdens de doorvoer blijven steken en op de democratische controle op de uitvoer, als men alleen signalen aan de invoerzijde bestudeert.

In enkele reacties worden kanttekeningen gemaakt bij de gehanteerde criteria. Opgemerkt wordt bijvoorbeeld dat het criterium 'maatschappelijke aanvaardbaarheid' thuishoort aan de invoerzijde. Het gaat daarbij immers om de opvattingen van de maatschappij over de aanvaardbaarheid van het overheidsoptreden. In een van de reacties wordt er op gewezen dat de plaatsing van de criteria doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid niet juist is. Is het criterium doeltreffendheid een 'technisch probleem', de beide laatste criteria zijn volgens deze reactie van politiek/bestuurlijke aard of liever van maatschappelijk/politieke aard. Tenslotte zouden enkele respondenten het door de commissie gemaakte onderscheid tussen politiek/bestuurlijk en bestuurlijk/technisch niet voor hun rekening durven nemen.

De gedachtenontwikkeling die binnen de commissie heeft plaatsgevonden, mede naar aanleiding van de ontvangen reacties, heeft geleid tot een uitwerking van de gekozen benadering. Deze is in hoofdstuk 3 beschreven.

2.3 Reacties op de afbakening van de problematiek

Hierboven is al kort aangeduid dat men het over het algemeen eens is met de geformuleerde probleemstelling en de onderscheiden probleemgebieden. Wel merken enkelen daarbij op dat een wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt en dat is afgegaan

op de kennis en ervaring van individuele leden van de commissie.

Volgens sommige reacties is het rapport op een aantal punten niet erg duidelijk. Opgemerkt wordt dat de probleemstelling verspreid staat door het gehele rapport. Sommigen achten het rapport niet volledig. Enkelen wijzen er op dat het begrip overheidsorganisatie niet consequent wordt gehanteerd. Anderen vragen zich af wat de commissie nu precies bedoelt met de termen sturend vermogen en sturingsbehoefte. Bij een onvoldoende duidelijk zicht op de sturingsbehoefte zullen besluitvormingsproblemen gaan ontstaan; tevens zal niet duidelijk worden welke zaken aan de overheid voorbij gaan, zo menen zij. Enkelen stellen dat een sturend beleid inzichten vraagt op de langere termijn en dat de overheid onvoldoende is toegerust om zo'n beleid te ontwikkelen.

Sommigen gaan, gelet op hun reacties, uit van een toenemende groei van overheidstaken. Zij wijzen op de noodzaak de structuur van de overheidsorganisatie aan te passen, teneinde signalen uit de maatschappij te kunnen opvangen en verwerken ten behoeve van de totstandkoming van een afgewogen en geïntegreerd beleid. Anderen zetten daarentegen vraagtekens bij die toenemende groei. Zij betwijfelen of de signalen die uit de maatschappij komen werkelijk aanleiding moeten geven tot meer overheidsbemoeiing. Volgens hen is nu juist onderzoek naar de werkelijke behoeften nodig. De uitkomst hiervan zou wel eens kunnen leiden tot minder beleid en minder organisatie. Tevens zetten zij vraagtekens bij de door anderen gelegde nadruk op de interne samenhang die het overheidsbeleid zou moeten hebben.

De rol van de burger – zijn relatie tot de overheid – wordt door velen in hun reacties vermeld als factor waaraan de commissie beslist meer aandacht moet besteden – hetzij aan de burger als individu, hetzij als lid van belangenorganisatie. Hierbij wordt een direct verband gelegd met het stelsel van adviesorganen. Sommigen menen dat deze organen niet representatief zijn, zodat meningen van de burger onvoldoende doorklinken. Anderen wijzen op de buitensporige invloed van belangengroeperingen die het advieswerk van de raden frustreren. Een opschoning en verduidelijking van de plaats en functie van de adviesraden acht men over het algemeen wenselijk.

In een aantal reacties wordt diep ingegaan op de problemen die men zelf heeft ervaren in het functioneren van de rijksdienst. Vaak stuit men daarbij op belangrijke financieel-economische en ruimtelijke (daarbij inbegrepen milieutechnische) aspecten, waarvoor extra aandacht wordt gevraagd.

Sommigen merken op dat de commissie al in termen van oplossingen denkt, voordat de problemen goed geanalyseerd zijn. Bovendien, zo vindt men, richt dit denken in oplossingen zich voornamelijk op het reorganiseren van functionering en structuur

van de organisatie en niet op de processen. Symptomen worden wel vastgesteld, maar naar oorzaken wordt niet gezocht. Als gevolg hiervan dreigt de commissie over het hoofd te zien dat oorzaken wel eens buiten de overheidsorganisatie kunnen liggen, zodat niet iedere verandering binnen de structuur tot een wezenlijke verbetering leidt. Hierop sluit nauw de mening aan dat het huidige selectiemechanisme niet meer functioneert en de overheid overstelpt wordt met ongewogen informatie. Debet hieraan achten enkelen het gebrekige functioneren van de politieke partijen.

In een groot aantal reacties wordt de hierboven al aangeduide rol van de 'politiek' aan de orde gesteld. Velen menen dat de commissie diepgaand op dit vraagstuk zal moeten ingaan. Immers de invloed van de politiek (politici, politieke partijen, parlement) op het functioneren en de structuur van de overheidsorganisatie is dermate groot dat de behandeling van dit aspect niet weggelaten mag worden uit de onderzoekactiviteiten van de commissie. Zo kennen sommigen de politiek een rol toe bij het opvangen en toegankelijk maken van signalen uit de maatschappij, terwijl anderen wijzen op de storende factor die de politiek binnen het ambtelijk apparaat vormt. Dit zou voor een groot deel de congestie binnen de ambtelijke top veroorzaken.

Een volgend punt waar de commissie extra aandacht aan zou moeten besteden is de relatie van het rijk met de lagere overheden. Sommigen noemen het ontbreken van een diepgaande analyse van deze verhouding een belangrijk gebrek, daar een dergelijke analyse grote gevolgen zou kunnen hebben voor de structuur en het functioneren van de rijksoverheid. Gewezen wordt ook op de aanzienlijke financiële en ook ruimtelijke kanten van de decentralisatieproblematiek.

De relatie tussen de politieke en de ambtelijke top is al even genoemd. Bij dit punt acht men de staatsrechtelijke grenzen rond de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bewindslieden van belang. Sommigen vragen daarbij of de commissie niet over die grenzen heen moet kijken. In dit verband wordt extra aandacht gevraagd voor de rol van de minister-president en van de coördinerende bewindsman. Sommigen willen een versteviging van de positie van beiden, terwijl anderen waarschuwen voor het creëren van superministers, waardoor verantwoordelijkheden van andere ministers worden aangetast en coördinatieproblemen slechts verschuiven. Ook vraagt men aandacht voor de werkwijze van de ministerraad, voor de verdeling en de inhoud van portefeuilles, alsmede voor de daaraan verbonden departementale taakverdeling. Enkelen vragen zich af of een loskoppeling van de portefeuilleverdeling en de departementale indeling niet overwogen moet worden.

Ten aanzien van het besturingsinstrumentarium merken enkelen op dat in zijn algemeenheid de praktische effectiviteit ervan uitdrukkelijk in beschouwing moet worden genomen. Velen zien problemen veroorzaakt door het korte-termijnbeleid dat de politieke

top voert. Het instrumentarium voor de ontwikkeling van een lange-termijnbeleid schiet tekort, waardoor de effectiviteit van het bestuur afneemt. Een enkeling is van mening dat de commissie instrumenten van ongelijke aard naast elkaar geplaatst heeft. Met name zou dit gelden voor planning en wetgeving.

In hoofdstuk 4 van dit rapport licht de commissie toe op welke wijze zij, mede op grond van de ontvangen reacties, de haar voorgelegde problematiek heeft afgebakend. Daarbij gaat zij in op de min of meer externe factoren die weliswaar van belang zijn voor het functioneren van de rijksdienst, maar die als zodanig buiten het bereik van haar opdracht vallen.

2.4 Reacties op het werkprogramma

Velen betwijfelen in hun reacties of de commissie haar uitgebreide werkprogramma wel op tijd zal kunnen afronden, gezien de ingewikkeldheid van de te behandelen problematiek. De adviezen dreigen hierdoor diepgang en inhoud te verliezen. Ook wordt opgemerkt dat de gekozen opzet niet leidt tot adviezen over de taakverdeling en coördinatie tussen departementen, waarnaar de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in zijn installatierede heeft gevraagd. Alle gekozen onderwerpen worden echter in de ontvangen reacties belangrijk genoemd, zij het dat men steeds weer andere prioriteiten stelt. In een aantal reacties adviseert men dat de commissie het eigen onderzoek beperkt tot slechts enkele terreinen. Voor de overige terreinen zou zij dan onderzoek op langere termijn moeten aanbevelen.

Bestaat aan de ene kant een vrees dat de commissie te veel hooi op de vork neemt, aan de andere kant mist men nogal wat onderwerpen die eveneens voor onderzoek in aanmerking moeten komen of deels bij voorgenomen onderzoek dienen te worden ondergebracht. Zo wordt onder meer aanbevolen:
- onderzoek naar de invloed van de politiek op het functioneren en de structuur van de overheidsorganisatie;
- onderzoek naar de toenemende betrokkenheid van rechterlijke instanties bij politiek-bestuurlijke processen;
- onderzoek naar de gevolgen van structurele veranderingen in de werkgelegenheid voor het volume van inkomenoverdrachten, onderwijs en vrije tijd;
- onderzoek naar de botsing van eisen van het leefmilieu met de economische bedrijvigheid.

Hieronder volgt een samenvatting van de reacties gebundeld naar de zeven onderzoekterreinen, vermeld in hoofdstuk 6 van rapport nummer 1.

Signalerings- en selectiemechanismen

De algemene teneur van de aanbevelingen over het onderwerp signalerings- en

selectiemechanismen is: extra aandacht. Dit geldt zowel voor de opvang van signalen uit de maatschappij als voor de selectie ervan. Enerzijds wordt opgemerkt dat sommige signalen — in het bijzonder die van individuen — nauwelijks of niet doorklinken binnen de overheid, hetgeen mede veroorzaakt zou worden door het verschil in abstractieniveau tussen waarnemers en beleidsvormende instanties. Anderzijds vrezen sommigen dat bepaalde signalen uit de georganiseerde maatschappelijke omgeving overmatige invloed hebben.

In een aantal reacties spreekt men over de taak die de politiek zou dienen te vervullen ten aanzien van de binnenkomende signalen. Zo zal zij moeten helpen bij het vertalen en verwerken van wensen en eisen tot bruikbare invoergegevens.

Sommige reacties waarschuwen ervoor niet te eenzijdig naar de invoerkant te kijken. Immers, signalen kunnen onderweg – bij de doorvoer – blijven steken, opnieuw geactiveerd worden of opnieuw gebruikt worden. Anderen menen de grootste problemen wel aan de invoerzijde te zien. Zij stellen dat de overheid overstelpt wordt met signalen en ook zelf probeert in het maatschappelijke veld signalen op te vangen.

Het wordt nodig geoordeeld te zoeken naar een mechanisme dat kwalitatieve en kwantitatieve weging van signalen mogelijk maakt. Enkelen zien hierbij de problemen voor een groot deel buiten de overheidsorganisatie zelf liggen en wijzen op de structuur en het functioneren van het Nederlandse politieke partijenstelsel. De commissie zou verder meer aandacht moeten besteden aan de grondslagen van het democratisch functioneren van de overheid. Daarbij zou voor ogen moeten worden gehouden dat uiteindelijk de legitimiteit en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van overheidshandelen ligt in de maatschappij en bij de burgers.

In een der reacties wordt aanbevolen een onafhankelijk signaleringsorgaan dicht bij de Tweede Kamer op te richten. In verscheidene reacties wordt de organisatie van een informatiesysteem een van de belangrijkste voorwaarden genoemd.

Adviesorganen
Nauwelijks los te zien van het vorige onderzoekterrein is het onderzoek naar de adviesorganen van de overheid. De reacties hierop lopen nogal uiteen. Sommigen vragen extra aandacht voor de werking van de adviesorganen. Vaak, zo meent men, wordt het werk van deze organen gefrustreerd door de activiteiten van maatschappelijke belangen-, actie- en pressiegroepen. het is daarom noodzakelijk adviesorganen in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij de beleidsvoorbereiding.

Velen zijn van mening dat het geheel van adviesorganen 'opgeschoond' moet worden. Dit houdt onder meer in dat er regels moeten komen voor de structurering. Sommigen

denken daarbij aan een structurering via 'hoofdraden'. Het nu steeds verder uitbreiden van het aantal adviesorganen kan worden stop gezet door taken in te passen in bestaande kaders. Voorts dienen er regels te komen voor de levensduur van adviesorganen, voor een duidelijke taakomschrijving en voor de omvang. Anderen onderschrijven de genoemde opschoning van adviesorganen, maar menen dat aan de adviesorganen slechts een beperkte legitimatie moet worden toegekend. Zij vragen in dat verband extra aandacht voor het directer doen participeren van de burger bij de besluitvorming.

Decentralisatie van rijkstaken
Decentralisatie heeft gevolgen voor de structuur en het functioneren van de rijksdienst. Sommigen menen dat deze gevolgen zo essentieel zijn dat eerst aandacht aan decentralisatie besteed moet worden alvorens men verder kan gaan met de overige onderwerpen. Decentralisatie, en dan niet alleen van die taken die door de rijksoverheid als lastig worden ervaren, zal de druk op de invoer en doorvoer verlichten. Een teveel aan onnodige coördinatie kan worden vermeden met het gevolg dat ook de verkokering van het rijksoverheidsbeleid zal afnemen. Bovendien menen sommigen dat bepaalde vormen van coördinatie strijdig zijn met de politieke vrijheden en het streven naar decentralisatie verstoren.

Provincies kunnen dienen als trechters waarin alle departementale activiteiten samenkomen. Dit zou volgens een enkele reactie het mechanisme zijn voor de gewenste coördinatie tussen rijksoverheid en lagere overheden.

Sommigen menen dat een financiële paragraaf bij het onderwerp decentralisatie niet mag ontbreken. In één reactie wordt de vraag gesteld in hoeverre de (publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke) bedrijfsorganisatie een plaats krijgt in de beschouwingen over decentralisatie.

Politieke en ambtelijke top
Voor zeer velen is de verhouding tussen de politieke constellatie en de ambtelijke organisatie een zeer belangrijke. De invloed van het politieke aspect op de ambtelijke organisatie wordt zo belangrijk geacht, dat men van mening is dat de commissie hieraan te weinig aandacht besteedt. De invloed van het parlement als mede-wetgever blijft onderbelicht, evenals de congestie die de politiek bij de ambtelijke top zou veroorzaken. Deze congestie zal in toenemende mate leiden tot achterblijven van het overheidsbeleid bij de voorschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen, zo menen enkelen.

In sommige reacties wordt extra aandacht gevraagd voor de rol van de minister-president. In de huidige structuur heeft hij te weinig vat op de verkokering van de problemen. Ook zou het functioneren van de ministerraad, mede met het oog op de interdepartementale coördinatieproblematiek, doorlichting behoeven. Juist de onhelderheden in de

besluitvorming van coalitiekabinetten zouden verschijnselen als congestie en verkokering bevorderen. Enkelen suggereren de mogelijkheid van politieke ondersteuning van de individuele minister als tegenwicht voor de ambtelijke top.

De al eerder genoemde congestie zou mede ontstaan door de huidige hiërarchische structuur. De behandeling van alle zaken die ook maar enigszins van belang lijken wordt geleid langs de ambtelijke top. De commissie zou derhalve aandacht moeten besteden aan de taak en plaats van de secretarissen-generaal van de departementen.

Interdepartementale coördinatie
Velen vragen onder de noemer interdepartementale coördinatie tevens aandacht voor de interdepartementale taakverdeling. Onder meer wordt verwezen naar de opmerkingen van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken hierover bij de installatie van de commissie. Beide elementen – taakverdeling en coördinatie – mogen volgens deze reacties niet los van elkaar gezien worden.

Volgens sommigen vindt momenteel te veel coördinatie plaats op het niveau van de ministerraad. Een herverkaveling van taken kan de coördinatie naar een lager niveau brengen. Hierop sluit de mening aan van diegenen die van oordeel zijn dat ook een verdergaande decentralisatie de interdepartementale coördinatieproblematiek zal doen verminderen. Om zover te kunnen komen is dan wel een diepgaande beschouwing nodig over de relatie rijk – lagere overheden. Anderen menen dat coördinatie niet gezien moet worden als iets dat per se moet worden nagestreefd. Bepaalde vormen van coördinatie doorkruisen het streven naar decentralisatie. Een bezinning op de aard en de omvang van de overheidstaken kan leiden tot minder coördinatie of tot coördinatie op een ander niveau.

Men is over het algemeen van mening dat er aan de huidige vormen van coördinatie nogal wat mankeert. Een suggestie is de noodzaak tot coördinatie zoveel mogelijk te beperken door voor een bepaalde taak één departement als voortrekker aan te wijzen en het te verplichten tot *voor*informatie aan de overige betrokken departementen. Andere suggesties betreffen het aanstellen van regeringscommissarissen met coördinerende taken en het versterken van de positie van de coördinerende bewindsman, bijvoorbeeld door budgetconstructies.
Overigens wijst men er in enkele reacties op dat behalve naar *inter*departementale coördinatie tevens naar *intra*departementale coördinatie gekeken moet worden, die eveneens problemen kan oproepen.

Het verdient volgens sommigen aanbeveling bij de beoordeling van taken te zoeken naar clusters rond behoeftensectoren of doelstellingencomplexen. Daarnaast zijn enkelen van mening dat de commisie er goed aan zou doen haar aandacht tevens te richten op de

bestaande taakverdeling en de geschiedenis daarvan. Veelal leidt deze taakverdeling tot de behartiging van deelbelangen, waardoor min of meer automatisch tegenstellingen zijn ingebouwd.

Al te veel nadruk op de positie van de coördinerende bewindsman — het kweken van een soort superminister – achten sommigen niet juist. Tenslotte wijzen anderen op de onderbelichting door de commissie van de inhoudelijke aspecten van coördinatie. Zij stellen dat hieraan in de rapporten van de commissie-Van Veen en de MITACO meer aandacht is besteed.

Organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering
Wetgeving en planning zijn blijkens een enkele reactie geen instrumenten van gelijke orde die naast elkaar gezet kunnen worden. Gewezen wordt op het eindrapport van de werkgroep complementair bestuur, waarin bruikbare uitgangspunten worden gepresenteerd. Daartegenover wordt in een andere reactie juist een nauwe samenhang geconstateerd, waarbij in het bijzonder de noodzaak om tot een afstemming tussen planning en financiering op ruimtelijk gebied te komen wordt benadrukt.
Om een samenhangend systeem van beleidswetgeving te bereiken zullen, aldus een reactie, aanpassingen in de wetgevingsorganisatie noodzakelijk zijn. De voorgenomen instelling van een interdepartementale commissie wordt daartoe slechts een eerste, hoewel zinvolle stap geacht.

De meeste reacties vragen aandacht voor vereenvoudiging van ingewikkelde en deels verouderde wetgeving, maar vooral voor aanpassing van wetgeving aan de praktijk. Ook aanpassingen binnen het wetgevingsproces worden nodig geacht. Zo zou de commissie zich moeten buigen over voorstellen die leiden tot bundeling van wetgeving. Gewezen wordt op de voortgang in de herziening van de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening. In een enkele reactie wordt de vraag gesteld waar de huidige voorkeur voor kaderwetgeving vandaan komt.

Volgens sommigen zal de commissie ook aandacht moeten besteden aan de positie van het parlement bij de vaststelling van het regeringsbeleid, met name voor zover dit in plannen en nota's is vastgelegd. Ook wordt gepleit voor een gecoördineerde inspraak van de provincies bij de totstandkoming van regelingen die de provincies raken.

Tenslotte wijzen enkelen in hun reacties op de noodzakelijk geachte aandacht voor een financiële informatiestructuur.

Reorganiserend vermogen
In een aantal reacties wordt gewezen op het ontbreken van aandacht voor de mensen in de organisatie. De commissie lijkt hieraan voorbij te gaan, zo stelt men. Het reorganiserend

vermogen is mede afhankelijk van afwegingen die direct betrokkenen en hun vertegenwoordigende lichamen bij reorganisaties maken. Derhalve dient de commissie aan die belangen aandacht te besteden. In een reactie werd hieraan de conclusie verbonden dat de commissie uitgebreid dient te worden met een gedragswetenschapper.

Ook wordt gesteld dat voor een ingewikkeld veranderingsproces, vaak tegen de wil van velen in, een strategie vereist is. Genoemd worden: de termijn voor de nodige mentaliteitsverandering; de lange adem die een dergelijke verandering vereist; de vraag of in de aanvang gestreefd moet worden naar een brede erkenning van veranderingsprocessen en of de weg van mentaliteitsverandering alleen wel voldoende is; de vraag of het veranderingsproces niet het beste begonnen kan worden vanuit een kleine groep personen op invloedrijke posities. Voorts wordt in een aantal reacties de selectie van ambtenaren voor belangrijke posities genoemd.

In een aantal reacties wordt extra aandacht gevraagd voor het personeelsbeleid en daarbinnen voor rechtspositie, functiewaardering en beloning. In enkele reacties acht men uniformering van arbeidsvoorwaarden een middel om tot de nodige flexibiliteit te kunnen komen. Sommigen denken daarbij aan een 'pool' van ambtenaren voor de burgerlijke rijksdienst (al of niet inclusief de lagere overheden). Een dergelijke pool, waarvoor één bewindsman de verantwoordelijkheid zou moeten dragen, zou mede flexibiliteit en betere coördinatieprocessen binnen de overheid kunnen bevorderen. Ook het uniformeren van gelijksoortige organen of departementen kan hieraan bijdragen. Extra aandacht voor de invloed van bestaande beheersingsprocessen op veranderingsmogelijkheden binnen de overheid achten sommigen onmisbaar. Het streven naar veranderingen zou meer geïnstitutionaliseerd moeten worden langs de hoofdlijnen rationalisering, democratisering, differentiatie en integratie.

Een nadere toelichting op het werkprogramma van de commissie, mede naar aanleiding van de ontvangen reacties, zal in hoofdstuk 5 worden gegeven.

3 UITWERKING VAN DE GEKOZEN SYSTEEMBENADERING

3.1 Inleiding

Zoals uit het overzicht van de reacties is gebleken wordt de gekozen systeembenadering overwegend als positief beoordeeld. Met name het open karakter en de mogelijkheid onderlinge samenhangen op het spoor te komen worden daarbij van belang geacht. Toch is er aanleiding – zowel op grond van ontvangen reacties, als vanwege de voortgang in het denken van de commissie zelf – de gekozen systeembenadering op een aantal punten nader uit te werken.

Het aantrekkelijke van de systeembenadering is dat het te onderzoeken object vanuit verschillende gezichtspunten kan worden waargenomen, waardoor als het ware verschillende 'doorsneden' ontstaan. De keuze van het gezichtspunt wordt bepaald door het doel dat met de analyse wordt nagestreefd. Het eenmaal gekozen gezichtspunt bepaalt tot op zekere hoogte ook welke conclusies en aanbevelingen verantwoord zijn. De twee belangrijkste door de commissie gekozen gezichtspunten vragen om een nadere toelichting, daar zij in rapport nummer 1 minder duidelijk naar voren zijn gekomen. Zij betreffen het niveau waarop de analyse primair plaatsvindt en het aspect dat op dat niveau vooral aandacht krijgt.

In paragraaf 3.2 wordt aangegeven welk niveau van analyse – namelijk de rijksdienst in zijn geheel – de commissie primair heeft gekozen. Paragraaf 3.3 bevat een uiteenzetting over enkele systeemaspecten. De keuze van besturing als centraal aspect wordt in paragraaf 3.4 nader toegelicht. Tenslotte gaat de commissie in paragraaf 3.5 kort in op de betekenis van het in rapport nummer 1 ontwikkelde analysemodel.

3.2 Primair niveau van analyse: de rijksdienst in zijn geheel

Voor een onderzoek naar hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst zijn vele analyseniveaus denkbaar, variërend van dat van de individuele participanten – bijvoorbeeld de ambtenaren en de politici – tot aan het maatschappelijk stelsel van Nederland als geheel.
Voor het beschouwen van *de individuele participant* als te analyseren systeem zou pleiten (sommigen hebben hierop in hun reacties ook gewezen) dat daarmee het individueel functioneren en de daarbij naar voren komende spanningen en knelpunten goed uit de verf kunnen komen. Toch meent de commissie deze keuze niet te moeten maken. In haar taakopdracht gaat het immers vooral om problemen van structuur en functioneren van ingewikkelde organisaties. Door als primair niveau van analyse de individuele participant te kiezen zou het risico groot zijn dat juist deze organisaties zelf niet de vereiste aandacht krijgen. Dit betekent overigens niet dat het individueel functioneren in het geheel niet aan de orde komt. Een deel van het te verrichten onderzoek (bijvoorbeeld dat naar reorganiserend vermogen) heeft mede betrekking op dat functioneren, zij het uit het perspectief van het functioneren van de departementale organisatie.
Op een volgend niveau zouden *de afzonderlijke organisatie-eenheden* (directies, diensten,

directoraten-generaal) kunnen worden beschouwd als te analyseren systemen. Met deze invalshoek zou de rijksdienst kunnen worden gezien als een verzameling van interacterende, maar voor het overige los van elkaar staande eenheden, gegroepeerd in veertien 'concerns'. Een bezwaar van deze – overigens betrekkelijk realistische – benaderingswijze is dat het functioneren van deze eenheden als onderdelen van hiërarchisch opgebouwde departementen en de daarbij optredende knelpunten minder goed in het beeld zouden komen. Wel vindt het veldwerk ten behoeve van het door de commissie opgedragen onderzoek plaats op dit analyseniveau.

Op een hoger niveau had de commissie kunnen uitgaan van *de veertien departementen* als te analyseren systemen. In dat geval zou de hoofdaandacht gericht zijn op het functioneren van de afzonderlijke departementen. De rijksdienst kan in dat perspectief worden beschouwd als de optelsom van de departementen, voorzien van een gezamenlijke top. Voor een dergelijke keuze zou pleiten dat zo'n beeld de werkelijkheid waarschijnlijk het dichtst benadert. Het spreken over de republiek van de veertien onverenigde departementen mag iets schertsends hebben, velen zijn van mening dat het feitelijk functioneren van de rijksdienst met deze aanduiding treffend wordt getypeerd. Toch is de commissie in eerste instantie niet van dit niveau van analyse uitgegaan. Weliswaar komen bij deze benaderingswijze de in haar taakopdracht genoemde vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie sterk naar voren, maar dit perspectief is toch te beperkt voor een juist zicht op de werkelijke draagwijdte van deze vraagstukken en dus ook op mogelijke principiële oplossingen. Dit betekent overigens niet dat over het functioneren van de departementen en hun onderlinge relaties niets zal worden gezegd. Verschillende delen van de voor de commissie verrichte onderzoeken (bijvoorbeeld die naar de politieke en ambtelijke top en naar interdepartementale coördinatie) hebben op dit onderwerp betrekking; zij vormen echter onderdeel van een breder perspectief.

Op een nog hoger niveau wordt *de rijksdienst in zijn geheel* beschouwd als te analyseren systeem. Dit is, zoals ook reeds in rapport nummer 1 in het kort werd aangegeven, het door de commissie gekozen niveau van analyse. Deze keuze komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de in rapport nummer 1 opgenomen schema's met de daarbij gegeven toelichting. Op dit niveau wordt de rijksdienst bezien als een complex systeem, bestaande uit verschillende subsystemen en opererend in een omgeving. De omgeving is vooral van belang door de wijze waarop zij het functioneren van de rijksdienst als bestuurlijk systeem beïnvloedt. De commissie meent dat de problemen en knelpunten die zij heeft gesignaleerd op dit niveau van analyse het beste kunnen worden duidelijk gemaakt, omdat op deze wijze de totaliteit van het overheidshandelen op rijksniveau in beeld kan worden gebracht. Dit betekent overigens niet dat die rijksdienst als één uniform geheel wordt gezien. Juist de invloed vanuit verschillende delen van de omgeving vraagt om een zekere mate van differentiatie. Op de rijksdienst in zijn geheel zal wel een groot deel van de aanbevelingen betrekking hebben.

Tenslotte hadden ook *het politiek-bestuurlijke stelsel* van Nederland in zijn totaliteit of – nog een niveau hoger – *het Nederlandse maatschappelijke stelsel* als te analyseren systemen kunnen worden beschouwd. Voor een dergelijke keuze zou gepleit hebben, dat daarmee nog sterker naar voren kan komen dat de rijksdienst onderdeel vormt van dat grotere politiek-bestuurlijke stelsel en de invloeden die daarop spelen. Naar het oordeel van de commissie zijn het vooral ontwikkelingen in het bredere maatschappelijke gebeuren die voor een niet onbelangrijk deel bijdragen tot de problemen waar de rijksdienst mee kampt. Gewezen behoeft slechts te worden op de steeds toenemende complexiteit van het maatschappelijk weefsel, de toenemende verstrengeling van nationale en internationale ontwikkelingen en de snelheid waarmee deze ontwikkelingen zich wijzigen. Rol en functie van de rijksdienst als onderdeel van het politiek-bestuurlijke stelsel in zijn geheel, en ruimer gezien van het maatschappelijk stelsel, zouden bij een analyse op die niveaus waarschijnlijk het best naar voren komen. Toch meent de commissie een dergelijke keuze niet te moeten maken. Zij zou daarmee te ver van haar eigenlijke taak afdwalen.

De keuze van de rijksdienst in zijn geheel als belangrijkste analyseniveau betekent dat andere delen van het politiek-bestuurlijke stelsel en aspecten van het maatschappelijk stelsel als omgevingsfactoren worden beschouwd.

Tot de politiek-bestuurlijke factoren rekent de commissie de individuele burgers, maatschappelijke belangenorganisaties, het parlement, politieke partijen, de rechterlijke macht en lagere lichamen als gemeenten en provincies. Zij kunnen worden beschouwd als medespelenden in de politiek-bestuurlijke omgeving van de rijksdienst. Belangrijke gegevenheden voor het functioneren van de rijksdienst zijn aspecten van de maatschappelijke omgeving als internationale verhoudingen, de economische orde, de beschikbare ruimte, technische ontwikkelingen en sociaal-culturele omstandigheden. Deze algemeen maatschappelijke factoren zijn, in tegenstelling tot de genoemde politiek-bestuurlijke factoren, minder direct te herleiden tot aanwijsbare personen of groeperingen.

Beide categorieën omgevingsfactoren vallen als zodanig buiten het werkterrein van de commissie. Aan hun relaties met de rijksdienst schenkt de commissie wel aandacht – zij het primair vanuit de rijksdienst gezien. Deze aandacht richt zich vooral op politiek-bestuurlijke factoren die ingrijpen in invoer-, doorvoer-, uitvoer- en terugvoerprocessen. Zo worden veel maatschappelijke problemen het eerst op gemeentelijk niveau gesignaleerd (invoer) en is de rijksdienst voor het verwezenlijken van beleidsvoornemens niet zelden afhankelijk van de medewerking van gemeenten en provincies (uitvoer). Ook kunnen in dit verband rolverwisselingen worden waargenomen. Hierbij kan worden gedacht aan de directe betrokkenheid van Kamercommissies bij de vormgeving van bepaalde sectoren van het beleid (doorvoer) en aan de toenemende betekenis van rechterlijke uitspraken voor de bestuurspraktijk (terugvoer).

Op de beperkingen die vanuit de algemeen maatschappelijke en de politiek-bestuurlijke omgevingsfactoren aan het functioneren van de rijksdienst worden gesteld gaat de commissie in hoofdstuk 4 verder in.

3.3 Systeemaspecten

In rapport nummer 1 is reeds uitvoerig toegelicht dat de commissie in haar gehele benadering het proces centraal stelt. Minder duidelijk is naar voren gekomen dat het daarbij niet zozeer gaat om de processen zelf (en om de bijbehorende structuren), als wel om de besturing van die processen. Alvorens de keuze van het besturingsaspect als centraal thema op het gekozen analyseniveau nader toe te lichten, gaat de commissie kort in op andere aspecten waarop in reacties op rapport nummer 1 gewezen is en die voor een keuze in aanmerking hadden kunnen komen, namelijk het beleidsaspect, het politieke aspect en het informatie-aspect.

Met betrekking tot het *beleidsaspect* is er in reacties op gewezen dat ook een doorsnee naar delen van het beleid of beleidsterreinen gemaakt zou kunnen worden. Bij deze invalshoek zouden in het bijzonder de onderlinge interne en externe afhankelijkheden duidelijker naar voren komen. Een dergelijke benaderingswijze zou kunnen aantonen dat er zodanige gesloten – en van elkaar onafhankelijk functionerende – circuits bestaan, dat de systeemgrens niet getrokken zou moeten worden tussen overheidsorganisatie en omgeving, maar tussen sectoren van beleid (beleidssystemen). Bij zo'n benadering zou bijvoorbeeld gebrekkige interdepartementale coördinatie binnen een beleidssector kunnen worden gezien als gebrek aan integratie van (beleids)subsystemen binnen een beleidssysteem. De commissie heeft deze doorsnee niet gekozen als voornaamste invalshoek, omdat daarmee samenhangen tussen beleidssystemen buiten haar gezichtsveld zouden blijven. Wel komt het 'circuit'-aspect aan de orde bij enkele deelonderzoeken (bijvoorbeeld bij dat naar signalerings- en selectiemechanismen). Daarmee hoopt de commissie vooral bij de invoer inzicht te krijgen in mechanismen die de agenda van de rijksdienst bepalen.

In verschillende reacties op het eerste rapport van de commissie is het vermoeden geuit dat de commissie zich zou distantiëren van het *politiek aspect*. Dit is ten dele juist: de relaties met de partijpolitiek, het parlement en de belangengroepen zullen namelijk slechts in termen van beperkende voorwaarden worden aangeduid (zie hoofdstuk 4), omdat deze omgevingsfactoren als zodanig buiten het werkterrein van de commissie vallen. Wel zal in het te verrichten onderzoek het politieke aspect in het functioneren van de rijksdienst naar voren komen. Verwacht mag worden dat dit bijvoorbeeld in het onderzoek naar het functioneren van de politieke en ambtelijke top van de rijksdienst een rol zal spelen. In hoeverre de onderzoekgegevens voor de commissie aanleiding zullen zijn om ook ten aanzien van dit aspect tot aanbevelingen te komen, kan uiteraard niet worden voorspeld. Wel is de commissie van mening dat het politieke aspect een wezenlijk

deel van het functioneren van de rijksdienst uitmaakt en als zodanig niet buiten beschouwing mag blijven. Dat voorstellen voor reorganisatie van de rijksdienst tot nu toe alleen bij kabinetsformaties een (kleine) kans van slagen hebben, is al een aanduiding voor het belang van het politieke aspect in het functioneren van de rijksdienst.

In tamelijk veel reacties is ingegaan op de wijze waarop de overheid signalen uit de omgeving verwerkt en de kwantitatieve en kwalitatieve overbelasting die daarbij optreedt. In een aantal reacties is het *informatieaspect* daarbij uitdrukkelijk genoemd. Onder meer is gewezen op het belang van de informatiehuishouding voor een goede uitvoering van rijkstaken, mede met het oog op een verdergaande decentralisatie; ook is aandacht gevraagd voor de plaats van adviesorganen in het informatiesysteem. De commissie onderkent het belang van het informatieaspect; zij meent dit echter voldoende recht te doen door het besturingsaspect als centraal thema te kiezen. Informatievoorziening is immers te beschouwen als de kern van de besturingsproblematiek. Het verwerken van informatie maakt langzamerhand een zeer belangrijk deel uit van de werkzaamheden van besturende organen: het nemen van beleidsbeslissingen vindt noodzakerlijkerwijze plaats aan de hand van onvolledige en subjectieve gegevens die slechts gedeeltelijk worden geordend en verwerkt volgens meer of minder omschreven spelregels.

3.4 Sturing: behoefte en vermogen

De keuze van de centrale probleemstelling:
'Onderzocht zullen worden factoren die ertoe bijdragen dat het sturend vermogen past bij de maatschappelijke sturingsbehoefte' (rapport nummer 1, pagina 17)
noopt tot een ter discussie stellen van vragen rond sturingsvermogen (en de rol die de rijksdienst daarbij speelt) en sturingsbehoefte (zoals gesignaleerd door de rijksdienst).

De open-systeembenadering gaat ervan uit dat er een verband bestaat tussen behoefte en vermogen. Een hoog sturend vermogen kan de behoefte aan sturing doen verminderen; een laag sturend vermogen daarentegen roept verschijnselen op die zelf weer aanleiding kunnen zijn tot een grotere sturingsbehoefte. Een doeltreffende sturing bestaat in het opwekken en onderhouden van processen die gericht zijn op het doorbreken van ontwikkelingen die de 'verkeerde' kant uitgaan. Niet gewenste processen of ontwikkelingen worden bij doeltreffende sturing zo aangepakt dat niet alleen ongewenste effecten worden bestreden, maar ook de processen zodanig 'gestuurd' worden dat zij zelf de neiging hebben in ernst af te nemen; via terugkoppelingen kan dan steeds dichter de gewenste situatie worden benaderd. Voor een analyse van de sturingsbehoefte en het daarbij passende sturingsvermogen is dus een analyse van het verschil tussen een feitelijke (feitelijk aanwezig geachte) situatie en een gewenste situatie nodig. Men moet met andere woorden weten waar men zich bevindt en waar men zich heen wil bewegen. Het bedoelde verschil is evenmin als sturingsbehoefte en sturingsvermogen een objectief gegeven, maar hangt ten nauwste samen met (politieke) visies op de maatschappij waarin wij leven.

In de traditionele politieke, bestuurlijke en staatkundige opvattingen wordt de verantwoordelijkheid voor de bepaling van de gewenste situatie vooral toegeschreven aan de politiek: daar komen de ideeën, wensen en doelstellingen vandaan. Inzicht geven in het beeld van de feitelijke situatie wordt veeleer een kwestie van deskundigheid geacht; met name empirisch georiënteerd onderzoek dient daarover dan de gegevens te verschaffen. De laatste jaren zijn dergelijke toedelingen in discussie gekomen. Zo kan aangenomen worden dat niet alleen bij de vaststelling van de feitelijke situatie maar ook bij de bepaling van wenselijk geachte situaties de rijksdienst zelf een niet onbelangrijke rol speelt.

De door de commissie gekozen systeembenadering maakt het mogelijk om deze rol van de rijksdienst op het spoor te komen. Daarbij gaat het niet alleen om de processen waardoor oordelen over feitelijke en gewenste situaties tot stand komen als zodanig, maar vooral ook om de sturing van die processen. Die sturing vindt plaats binnen de spanningsverhouding tussen de behoefte aan sturing enerzijds en het sturingsvermogen anderzijds.

Deze benadering maakt het tevens mogelijk de relaties met andere delen van het politiek-bestuurlijke stelsel duidelijk te maken. Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld rolverwisselingen tussen delen van dit stelsel aan de orde worden gesteld, evenals de toenemende neiging problemen in bepaalde delen van het stelsel af te wentelen op andere delen.

3.5 Slotopmerking

In een aantal reacties op rapport nummer 1 komen opmerkingen voor over de bij de uitwerking van het analysemodel onderscheiden kenmerken en criteria. Hoewel men zich over het algemeen kan vinden in de gekozen criteria zijn de bedoelingen daarvan niet geheel duidelijk, de indeling (één criterium per kenmerk is te weinig) wordt als te strak gekarakteriseerd en de 'ophanging' en de omschrijving van sommige criteria roepen vragen op.

De uitwerking van het analysemodel in kenmerken en criteria is – zoals de commissie in rapport nummer 1 al heeft aangegeven – bedoeld om vast te stellen welke problemen die de commissie meent te onderkennen zich lenen voor nader onderzoek en in welk verband deze onderwerpen moeten worden geplaatst. De gehanteerde criteria moeten met andere woorden worden gerelateerd aan concrete problemen en er toe bijdragen achtergronden en oorzaken daarvan op te sporen, ze in hun onderlinge verband te plaatsen, de analyse ervan te vereenvoudigen en richting te geven voor het doen van aanbevelingen.

Het is geenszins de bedoeling van de commissie geweest een rigide systeem te ontwikkelen waarin bijvoorbeeld bij één kenmerk niet meer dan één criterium zou passen. Het analysemodel is voornamelijk bedoeld als hulpmiddel voor de keuze van de onderzoekvelden en – voor zover mogelijk – voor het geven van richting aan en

het leggen van accenten in de onderzoeken. In hoeverre de commissie daarin geslaagd is zal blijken uit het vervolg van haar werkzaamheden.

4 BEPERKINGEN AAN HET FUNCTIONEREN VAN DE RIJKSDIENST

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is in de terminologie van het door de commissie gebruikte analysemodel uiteengezet dat het functioneren van de rijksdienst plaatsvindt in het spanningsveld tussen sturingsbehoefte en sturingsvermogen. Kort gezegd kan dit spanningsveld aangeduid worden met de vragen: wat wil men van de overheid en wat kan de overheid?

Deze vraagstelling maakt duidelijk dat de algemene probleemstelling van de commissie, namelijk het vergroten van de passendheid van het sturingsvermogen van de rijksdienst bij de maatschappelijke behoefte, op twee manieren benaderd kan worden. De eerste benadering richt zich op het vergroten van het sturend vermogen van de rijksdienst, bijvoorbeeld door elkaar tegenwerkende beleidseffecten te voorkomen of weg te nemen. Bij de tweede benadering stelt men zich ten doel de sturingsbehoefte te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het tegengaan van niet te realiseren verwachtingen.

Beide benaderingen bevatten politieke componenten, de tweede echter meer dan de eerste. Met betrekking tot de tweede benadering past de commissie dan ook de nodige terughoudendheid. Toch is het essentieel voor een goed inzicht in de sturingsproblematiek dat de spanning tussen (bestaand) sturend vermogen en (veranderende) sturingsbehoefte gesignaleerd wordt. De toenemende vraag van alle politieke partijen en ook andere delen van de politiek-bestuurlijke omgeving naar ingrijpen van de overheid, ofschoon variërend in mate en richting, is een minstens even belangrijke factor in de sturingsproblematiek als tekortschietend sturingsvermogen van de rijksdienst zelf.

De aandrang tot overheidsoptreden om hetzij te stimuleren, hetzij om te buigen of af te remmen vraagt een kritische opstelling ten opzichte van dit optreden. Meer nog dan voorheen dient gevraagd te worden naar effectiviteit tegen de achtergrond van gewekte verwachtingen. Van groot belang is daarbij dat de mogelijkheden en grenzen van de rijksdienst in acht worden genomen.

Behalve politiek-bestuurlijke factoren zijn er ook andere factoren die de spanning tussen sturingsbehoefte en sturingsvermogen beïnvloeden.Deze algemeen maatschappelijke factoren, die nauwelijks of in het geheel niet veranderbaar zijn, beperken in belangrijke mate de rol van de overheid. De grenzen die hiermee aan het functioneren van de rijksdienst worden gesteld zijn vooral van belang omdat deze de sturingsproblematiek waarmee de rijksdienst geconfronteerd wordt of die hij zelf oproept in sterke mate beïnvloeden. Zo is aannemelijk dat verwachtingen over een slechter wordende economische situatie, met een voor langere tijd lagere of misschien zelfs afwezige economische groei, de oplossing van verdelingsproblemen ernstig kunnen bemoeilijken, onafhankelijk van de uiteindelijke politieke keuze. De spanning tussen sturingsbehoefte en sturingsvermogen kan in zo'n situatie aanzienlijk toenemen doordat tegelijkertijd

de sturingsbehoefte groter wordt, onder druk van het 'nu of nooit'-effect, en het sturingsvermogen afneemt door achterblijvende financiële middelen.

In dit hoofdstuk gaat de commissie nader in op de grenzen die aan het functioneren van de rijksdienst worden gesteld. Zij hanteert daarbij de term beperkingen'. Het aan de orde stellen van deze beperkingen betekent niet dat de commissie over al de hierbij te behandelen onderwerpen ook aanbevelingen zal doen. Integendeel, vele beperkingen moeten als gegeven worden beschouwd of zijn, indien al beïnvloedbaar, alleen te veranderen door anderen dan de rijksdienst zelf. Vanuit haar opdracht zal de commissie zich dus veelal moeten beperken tot een probleemschets; anderen zullen naar aanleiding daarvan conclusies moeten trekken en aanbevelingen doen.

Toch is een goed inzicht in de beperkingen die aan het functioneren van de rijksdienst gesteld worden noodzakelijk om dit functioneren in het juiste perspectief te bezien. Bovendien kan deze benadering verduidelijken wat de conmmissie wel en wat zij niet op de agenda heeft genomen; waarover aanbevelingen verwacht mogen worden en op welke gebieden de commissie slechts probleemstellend te werk is gegaan.

In overeenstemming met het in het voorgaande hoofdstuk gekozen analyseniveau van de rijksdienst in zijn geheel en de daarbij onderscheiden omgevingsfactoren van de rijksdienst zullen in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk achtereenvolgens aan de orde komen algemeen maatschappelijke factoren (paragraaf 4.2) en politiek-bestuurlijke factoren (paragraaf 4.3). Daarna wordt ingegaan op beperkingen binnen de rijksdienst zelf (paragraaf 4.4). In paragraaf 4.5 tenslotte wijst de commissie nogmaals op het belang van blijvende aandacht voor de in dit hoofdstuk aan de orde gestelde beperkingen.

Het karakter van de beperkingen loopt sterk uiteen. Afhankelijk van de situatie kunnen zij omschreven worden als grenzen, voorwaarden, gegevenheden of belemmerende factoren. De beperkingen verschillen ook in de mate waarin zij als veranderbaar beschouwd kunnen worden. Of een beperking wel of niet als veranderbaar wordt aangemerkt, hangt er onder andere van af of men dit vanuit een principiële dan wel pragmatische invalshoek beoordeelt. Zo is de economische orde in principe veranderbaar en zijn dus ook de beperkingen die van hieruit aan het functioneren van de rijksdienst gesteld worden geen absoluut gegeven. Vanuit een pragmatische benadering zal echter geconcludeerd worden dat deze veranderingen, indien gewenst, slechts zeer geleidelijk kunnen plaatsvinden en de economische orde in ieder geval voor het dagelijks functioneren van de rijksdienst dus als een gegeven beschouwd moet worden. Voor de te behandelen beperkingen geldt dat zij, indien veranderbaar, in ieder geval niet of niet alleen door de rijksdienst zelf veranderd kunnen worden. Hierbij zal de mate van veranderbaarheid van de algemeen maatschappelijke factoren veelal kleiner zijn dan die

van de politiek-bestuurlijke factoren, en deze laatste weer kleiner dan de beperkingen binnen de rijksdienst zelf.

Bij de te bespreken beperkingen is tenslotte niet naar volledigheid gestreefd. Er is slechts getracht aan de hand van een aantal praktische voorbeelden een beeld te schetsen van het kader waarbinnen de rijksdienst moet functioneren. Binnen dit kader zullen zich, gegeven de opdracht van de commissie, ook haar voornaamste activiteiten moeten afspelen. Met name de mogelijkheden voor de commissie tot aanbevelingen dan wel tot opmerkingen of probleemstellingen te komen, vloeien rechtstreeks voort uit de overwegingen in dit hoofdstuk.

4.2 Algemeen maatschappelijke factoren

In deze paragraaf komen enkele beperkingen aan de orde die voor een onderzoek naar het functioneren van de rijksdienst als gegeven moeten worden beschouwd. Dit betekent niet dat zij buiten discussie zouden dienen te staan. Een dergelijke discussie behoort echter niet tot de taak van de commissie. Zij wil door deze beperkingen aan te duiden slechts laten zien binnen welk maatschappelijk kader rol en functie van de rijksdienst moeten worden bezien.

4.2.1 Internationale omstandigheden

Het maatschappelijk bestel wordt in toenemende mate beïnvloed door buiten de Nederlandse landsgrenzen liggende factoren. Op sommige terreinen treedt deze invloed duidelijker naar voren dan op andere. Toch kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat op veel beleidsgebieden bij de besturing slechts in zeer bescheiden mate rekening wordt gehouden met de mogelijkheden om binnen het kader van internationale verhoudingen ontwikkelingen te beïnvloeden. Daartegenover komt het ook voor dat met verwijzing naar internationale verhoudingen de nationale beïnvloedingsmogelijkheden onvoldoende worden uitgebuit.

Behalve van deze indirecte invloed van internationale omstandigheden is er ook sprake van een directe invloed in de vorm van internationale gouvernementele organisaties. Vooral de meer politieke organisaties als de EG, de NAVO en de VN zijn van groot belang. Daarnaast zijn er legio internationale organisatievormen (zoals bijvoorbeeld de OESO en de Raad van Europa) die ieder voor zich op verschillende wijze beperkingen stellen aan nationale overheden in de vorm van regelingen, codes, aanbevelingen, principes en dergelijke. Deze veelsoortige invloed van internationaal gouvernementeel overleg is nog nauwelijks in kaart gebracht, zelfs niet die van de belangrijkste politieke organisaties. Men zegt wel eens dat het ministerie van Landbouw en Visserij in Brussel staat, maar in welke mate dat ook feitelijk het geval is, is onbekend.

Zowel deze directe als indirecte beperkingen van internationale aard wijzen op

de noodzaak van onderzoek naar de toenemende internationaal bepaalde sturingsvoorwaarden voor de Nederlandse rijksdienst.

4.2.2 Economische omstandigheden
Het is niet aan de commissie uitvoerig in te gaan op de oorzaken waardoor de groei van ons nationaal inkomen thans beperkingen ondervindt. Ecologische factoren, verschuivende internationale machtsfactoren, veranderingen in de internationale arbeidsverdeling en de daarmee samenhangende handelspatronen spelen daarbij een belangrijke rol. Het huidige tekort op de betalingsbalans en de omvang van het financieringstekort, ondanks de zeer grote, zij het tijdelijke, invloed van ons aardgas op beide, onderstrepen de beperktheid van de mogelijkheden, ook voor de overheid.

Ook zonder te treden in de vraag waar precies de grenzen liggen van de economische en de daaruit voortvloeiende financiële omstandigheden voor de overheid, is de commissie van oordeel dat het verwaarlozen van onderzoek naar de effectiviteit van overheidsoptreden minder dan ooit getolereerd kan worden. Veel meer dan tot nu toe zal hieraan aandacht moeten worden geschonken.

4.2.3 Ruimtelijke omstandigheden
Ruimte is schaars. Daardoor alleen al, en zeker als men rekening houdt met de kwaliteit van het milieu, vraagt de ruimtelijke ordening om veel overheidsbemoeienis. Toch zijn ook hier de mogelijkheden voor het optreden van de overheid aan beperkingen onderhevig.

Voor de meeste ruimtelijke inrichtings- en beheerstaken behoeft de overheid evenzeer als bij ander beleid de instemming en de medewerking van belanghebbende burgers. Maar dit niet alleen.

De zeer zorgvuldige afweging die ten aanzien van de ordening en het gebruik van de ruimte noodzakelijk is stelt ook grenzen aan het overheidsoptreden zelf. Datgene wat de overheid zou willen kan ruimtelijk niet allemaal. Ruimtelijk verantwoorde inpassing van energiecentrales, vliegvelden, militaire oefenterreinen, industrieterreinen, railverbindingen en rijkswegen is uitermate moeilijk. Ecologische beperkingen worden steeds stringenter, terwijl ook van de noodzaak om het energieverbruik te beperken een toenemende invloed uitgaat.

Het ruimtelijk beleid wordt bovendien nog gekenmerkt door de omstandigheid dat ruimtelijke maatregelen veelal onherroepelijk van karakter zijn en ontwikkelingen voor tientallen jaren en vaak nog veel langer vastleggen. Van een 'trial and error'-beleid kan hier dus geen sprake zijn. Door dit vaak onherroepelijke karakter moet aan het ruimtelijk beleid een nog grotere zorgvuldigheid ten grondslag liggen dan reeds noodzakelijk is bij de meeste andere vormen van overheidsoptreden.

4.2.4 Technische omstandigheden
De invloed van de technologie op de samenleving en daarmee ook op het openbaar bestuur behoeft geen betoog, evenmin als het feit dat hieruit naast grote mogelijkheden ook grote beperkingen voortvloeien. Zo brengt schaalvergroting in de maatschappij de noodzaak van grootschalig optreden van de overheid mee. Soms zijn de bestuurlijke mogelijkheden hiervoor helemaal niet vervuld, zoals bijvoorbeeld op het terrein van de informatievoorziening, waar het openbaar bestuur in sterke mate van anderen afhankelijk is. Naarmate hier beter in wordt voorzien nemen echter ook de problemen rond de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger en het gevaar van technocratie weer evenredig toe. De invloed van automatisering op arbeid en werkgelegenheid lijkt even onbeheersbaar als beheersend en, voor zover het laatste het geval is, wordt de onderlinge afhankelijkheid van overheid en samenleving er alleen maar door vergroot. De informatiestroom neemt zulke vormen aan dat deze steeds meer bestuurlijke problemen oplevert: hoe meer communicatie, des te meer 'ruis'.

4.2.5 Sociaal-culturele omstandigheden
Iedere samenleving heeft de regering die zij verdient. Deze eeuwenoude zegswijze geldt nog steeds, maar met dien verstande, dat als de sociaal-culturele bedding zo snel verandert als in de laatste decennia, structuur en functioneren van de overheid voortdurend achter de feiten aanlopen. Harde, nauwelijks beïnvloedbare en vaak snel veranderende gegevenheden in die sociaal-culturele bedding zijn bijvoorbeeld de demografische opbouw van de bevolking (veroudering), huwelijksfrequentie, veranderingen in primaire leefvormen, culturele en raciale verscheidenheid, geboorte- en sterftecijfers. Van mogelijk nog grotere betekenis zijn echter veranderende waarden, normen en toekomstverwachtingen van de bevolking, zoals tot uiting komend in opvattingen over zedelijkheid, democratische participatie, ziekte en gezondheid, wat als verwerpelijke ongelijkheid wordt ervaren en de legitimiteit van het gezag.

De overheid heeft op een groot aantal beleidsterreinen met deze veelal autonome ontwikkelingen rekening te houden. Hierbij moet met betrekking tot de genoemde veranderingen in maatschappelijke opvattingen een zo goed mogelijk onderscheid gemaakt worden tussen duurzame, lange-termijnontwikkelingen en meer voorbijgaande, modieuze opvattingen.

4.3 Politiek-bestuurlijke factoren
Behalve beperkingen van algemeen maatschappelijke aard, zoals die in paragraaf 4.2 tot uitdrukking kwamen, zijn voor de rijksdienst ook allerlei invloeden uit de politiek-bestuurlijke omgeving van betekenis. Aan enkele van deze politiek-bestuurlijke factoren besteedt de commissie in deze paragraaf aandacht, omdat zij eveneens beperkende voorwaarden scheppen voor het functioneren van de rijksdienst. Advisering over deze beperkingen behoort evenmin als advisering over de voorgaande tot de directe opdracht

van de commissie. Zij beperkt zich dan ook in hoofdzaak tot constateringen en komt slechts op enkele aspecten tot een oordeel.

4.3.1 Burger

De relatie van de burger met de overheid is veelzijdig. In het bijzonder de burger als cliënt van overheidsdiensten komt de laatste tijd meer in de aandacht. Aan deze relatie tussen de rijksdienst en de burger aan de uitvoerkant is in rapport nummer 1 aandacht gegeven. Tegelijkertijd is er op gewezen dat de legitimiteit van het overheidsoptreden in sterke mate afhangt van de wijze waarop de burger zich als consument van door de overheid geboden diensten herkent. Deze herkenning is dan weer de basis voor zijn of haar optreden aan de invoerkant van het politiek-bestuurlijk proces.
In de 'traditionele' politieke theorie wordt de burger vooral gezien in zijn rol als kiezer. De politieke partij functioneert volgens deze zienswijze als het kanaal waarlangs hij zijn wensen en verlangens kenbaar maakt. Meer en meer echter wordt de relatie tussen burger en rijksoverheid ook bepaald door de wijze waarop de burger reageert op de directe dienstverlening. De daarbij door de burger aangelegde prioriteiten behoeven niet samen te vallen met de door de overheid daaraan toegekende prioriteiten. De hierdoor optredende spanning is voor de rijksdienst in zoverre beïnvloedbaar, dat de wijze van dienstverlening kan worden veranderd. Pogingen om de dienstverlening 'dichter bij de burger te brengen' via decentralisatie zijn daarvan een voorbeeld. Ondanks dergelijke pogingen kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de relatie met de burger voor de rijksdienst niet een erg hoge prioriteit heeft. Voor zover deze prioriteit wel aanwezig is, wordt daarbij sterk gedacht in termen van 'intermediaire' structuren.

Het uiteindelijke oordeel over de aanvaardbaarheid van het overheidsoptreden berust bij de burger. Het functioneren van de rijksdienst dient – ook al zal hij in veel opzichten niet zelf in direct contact met de burgers (kunnen) staan – mede te worden beoordeeld op het vermogen rekening te houden met de wijze waarop de eigen dienstverlening wordt ervaren. Het anticiperend vermogen waarop in rapport nummer 1 wordt gewezen heeft vooral ook op dit aspect betrekking.

4.3.2 Maatschappelijke groeperingen

De sociale orde als zodanig is voor de overheid nauwelijks veranderbaar. Niet alleen lopen de visies over de bevoegdheden van de overheid om in te grijpen in de sociale orde sterk uiteen, maar ook gebiedt de realiteit tot het aanvaarden van grenzen van wat door de overheid, zeker in een parlementaire democratie, kan worden beïnvloed. In een hoog ontwikkelde samenleving als de onze is misschien zelfs sprake van een paradox. Enerzijds streeft de overheid naar een zo groot mogelijke mondigheid van de burger en van de groepen waarin deze zich organiseert, hetgeen er toe leidt dat meer besturing wordt gevraagd. Anderzijds neemt door deze mondigheid het sturend vermogen af: besturingsmaatregelen kunnen niet worden doorgezet zonder instemming van die

mondige burger of de hem vertegenwoordigende organisaties. Ervan uitgaande dat in de aldus gegroeide pluralistische sociale orde niet drastisch wordt ingegrepen, moet deze worden beschouwd als een gegeven waarbinnen besturing zich zal moeten afspelen. De 'vijfde macht' is daarmee voor het functioneren van de rijksdienst een bijzonder belangrijke feitelijke begrenzing.

De organisatiegraad is op sommige terreinen zodanig dat er geen sprake van kan zijn, dat de overheid tegen het 'veld' in zou kunnen regeren. Integendeel, een departement is vaak de top van een ijsberg die in zijn geheel te beschouwen is als een verticale maatschappelijke kolom of zuil. Onderwijs en Wetenschappen is een voorbeeld van een departement dat op bepaalde gebieden tevergeefs poogt tegen de stroom van zijn eigen achterban op te roeien (herstructurering wetenschappelijk onderwijs, ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs); bij Landbouw en Visserij is er veel meer sprake van een osmose tussen departement en achterban. Ook daar waar de financiering voor een groot deel uit de staatskas plaatsvindt, zoals bij welzijnsinstellingen, is het zeer de vraag of de overheid het beleid van deze instellingen zou kunnen plannen, zoals de Kaderwet specifiek welzijn veronderstelt.

Op zichzelf is dit alles niet negatief te beoordelen, mits er – met name via het parlement – voldoende algemeen democratisch tegenwicht wordt geboden. Wel rijst de vraag of aan beslissingsmechanismen in de relaties tussen delen van de rijksdienst en delen van de sociale orde op juiste wijze vorm is gegeven. Dit klemt vooral nu in toenemende mate de neiging bestaat (bij een geringere mogelijkheid tot een evenredig verdelen van méér) om verwachte baten naar zich toe te trekken en zich daarbij weinig te bekommeren om de kosten die zo op anderen worden afgewenteld.

4.3.3 Lagere bestuurslichamen

In rapport nummer 1 is de relatie van de rijksdienst met lagere niveaus in de bestuurlijke organisatie vooral gelegd bij de uitvoering van beleid. Daarmee is niet gezegd dat er niet eveneens een sterke invloed van lagere lichamen op de invoerzijde van het rijksniveau waarneembaar is. Deze invloed heeft naast een politiek element ook belangrijke bestuurlijk-organisatorische componenten. Naast sterke aandrang tot bestuurlijke en politieke decentralisatie, waar echter nog slechts op enkele gebieden iets van gerealiseerd lijkt te worden, bestaat er ook een toenemende behoefte aan vormen van gemeenschappelijk bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van complementair bestuur.

Dergelijke ontwikkelingen stellen hoge eisen aan de deelnemende instanties. Veel van dergelijk bestuur zal via overleg tot stand moeten komen, waarbij het niet altijd eenvoudig of wenselijk is tot strak afgebakende bevoegdheden te komen. Velen wijzen er op dat gecompliceerde vraagstukken, waarbij verscheidene departementen en bestuurslagen betrokken zijn, leiden tot zeer ingewikkelde besluitvormingsprocessen en -structuren.

Overbelasting bij de centrale bestuursorganen (zowel het politieke als ambtelijke deel omvattend) kan alleen worden ondervangen, indien de betrokken instanties in staat zijn bureaucratische bijverschijnselen van dergelijke bestuursvormen zoveel mogelijk te vermijden. Dat vereist een grote mentale flexibiliteit en inlevingsvermogen in de politieke en bestuurlijke voorwaarden waaronder de partners werken.

4.3.4 Politieke partijen

De rijksdienst is voor zijn anticiperend vermogen voor een belangrijk deel afhankelijk van anderen. In ons parlementair-democratisch bestel worden in het bijzonder de politieke partijen – eventueel samen met maatschappelijke organisaties – geacht als antennes te functioneren voor het opvangen van wat onder de burgers leeft. Uiteraard heeft het bestuurlijk-ambtelijke deel van de overheidsorganisatie daarbij ook een taak, maar het evenwicht zou worden verstoord als de ambtelijke invloed daarin te groot zou worden. De antennefunctie en daarmee ook het anticiperend vermogen moet een sterk politieke component hebben. De politiek immers indiceert aan welke maatschappelijke signalen wel en aan welke geen gehoor moet worden gegeven.

In onze parlementair-politieke traditie lopen dergelijke antenne- en signaleringselementen vanuit de politieke partijen vooral via het parlement naar de rijksdienst. Het relatiepatroon tussen rijksdienst en politieke partijen dient dan ook enigszins indirect te blijven. Toch kunnen hier spanningen optreden, die voortkomen uit de toenemende behoefte aan medezeggenschap en inspraak. De – overal optredende – behoefte aan interne democratisering doet zich ook gevoelen in de rijksdienst. Dit leidt tot een meer openlijke bemoeienis van ambtenaren met de beleidsbepaling. Deze bemoeienis kan een zekere mate van politisering van het functioneren van ambtenaren met zich meebrengen. Ambtelijke medezeggenschap vindt echter haar begrenzing in de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement. Daarmee ontstaat een spanning tussen processen van interne democratisering en de formele democratische besluitvormingsprocessen, die niet zonder gevolgen is voor het functioneren van de rijksdienst.

Is in het algemeen de invloed van politieke partijen op het functioneren van de rijksdienst tamelijk indirect, bij kabinetsformaties hebben de aan de regeringsvorming deelnemende partijen een – mede op hun verkiezingsprogramma's gebaseerde – rechtstreekse inbreng bij de vorming van het regeringsbeleid en de beslissingen over aantal en inhoud van de portefeuilles en over de daarvan tot op zekere hoogte afhankelijke departementale indeling. De commissie is zich ervan bewust dat de verdeling van ministers- en staatssecretarisposten een belangrijk onderdeel vormen van de machtsverdeling bij kabinetsformaties. Wel kan de vraag worden gesteld of de portefeuilleverdeling aan bepaalde grenzen zou moeten worden gebonden. Daarbij kan worden gedacht aan de afspraak niet tot wijziging in de departementale indeling over te gaan, tenzij na een grondige studie over de voor- en nadelen daarvan.

4.3.5 Parlement

Voor het functioneren van de rijksdienst is de relatie met het parlement – en in het bijzonder de Tweede Kamer – van wezenlijke betekenis. Door velen die op rapport nummer 1 reageerden is gewezen op allerlei knelpunten in dat functioneren die in verband gebracht kunnen worden met de verhouding tot het parlement. Zo wezen nogal wat reacties op de rol van het parlement in de signalering van onderwerpen, waaraan aandacht besteed moet worden. Velen constateerden dat de Tweede Kamer daarin weinig selectief te werk gaat: de sterk uiteenlopende wensen die via de politieke partijkanalen naar voren komen worden onvoldoende in samenhangende standpunten gebundeld. Dit komt noch de functie van de Kamer als medewetgever, noch haar controlefunctie ten goede. Door een overmatige aandacht voor het signaleren van incidentele, kleinschalige vraagstukken zou de belangstelling voor meer algemene en grootschalige vraagstukken – en daarmee de controle op het beleid dienaangaande – in het gedrag kunnen komen. Niet zelden ook heeft deze aandacht betrekking op zaken die in feite thuishoren bij politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden op lagere niveaus.

Ook kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de besluitvorming binnen het parlement politiek niet altijd even eenduidig is: leden van één fractie geven soms sterk uiteenlopende politieke signalen af. Daarmee worden misschien tot op zekere hoogte wel sectorbelangen gediend, maar een dergelijke veelduidigheid draagt niet bij tot politiek richting geven. Indien het parlement onvoldoende richting geeft aan het beleid, worden beleidscircuits buiten het parlement om kortgesloten, ten nadele van een algemene politieke afweging. Daarmee wordt wezenlijk tekort gedaan aan een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de rijksdienst: dat aan de beleidskringloop – die in wezen de spanning weergeeft tussen sturingsbehoefte en sturingsvermogen – een politieke impuls wordt meegegeven, waarover op politiek niveau verantwoording kan worden afgelegd tegenover de burgers om wie het allemaal gaat.

De keerzijde van de medaille houdt in dat de rijksdienst geen belemmering mag vormen voor het functioneren van het parlement. Dit betekent dat – zeker in een periode waarin tijd en informatie tot de meest kostbare ingrediënten van het besturen behoren – hoge eisen gesteld moeten worden aan hetgeen vanuit de rijksdienst aan het parlement wordt aangeboden.

Mensen die niet gekozen zijn om het werk van deskundige ambtenaren nog eens dunnetjes over te doen, maar om tot een politiek (en zonodig tot een technisch) oordeel te komen, moeten de mogelijkheid krijgen om tot een reële oordeelsvorming te komen. Mag men van het parlement een afgewogen en samenhangend politiek oordeel vragen, dan mag men aan de rijksdienst vragen om de basis waarop dat oordeel moet worden geveld zo helder en begrijpelijk mogelijk te maken. De indruk bestaat dat het hieraan nogal eens schort.

4.3.6 Staats- en bestuursrechtelijke factoren
Anders dan bij de voorgaande factoren, die kunnen worden toegeschreven aan bepaalde functies, organen of groeperingen binnen het politiek-bestuurlijke stelsel, gaat het bij staats- en bestuursrechtelijke factoren meer om een aspect van dat stelsel. Dit aspect heeft – evenals de in paragraaf 4.2 genoemde aspecten – niet alleen betrekking op de rijksdienst, maar ook op medespelenden in de politiek-bestuurlijke omgeving. Gezien het politiek-bestuurlijke karakter van dit aspect wordt het niet bij de algemeen maatschappelijke factoren, maar in deze paragraaf behandeld.

Het sturingsvermogen van de rijksoverheid hangt in sterke mate af van de bevoegdheden die haar bij de wet zijn toegekend. Weliswaar gaat het hier om grenzen waarin de wetgeving verandering kan brengen, maar toch zijn de mogelijkheden daartoe beperkt. Niet alles is voor regeling vatbaar. Dit geldt zeker in een rechtsstaat, waarin openbare orde en veiligheid slechts binnen zekere grenzen kunnen worden gegarandeerd en waarin het bijvoorbeeld moeilijk blijkt misbruik van de sociale verzekeringswetgeving en ontduiking van de belastingwetgeving effectief te bestrijden. Bovendien is het staats- en bestuursrechtelijk instrumentarium nog allesbehalve volmaakt.

Staats- en bestuursrechtelijke begrenzingen voor het functioneren van de rijksdienst zijn grotendeels slechts indirect of op lange termijn beïnvloedbaar. De juridische vormen waarin veel overheidshandelen wordt gegoten bepalen in belangrijke mate voor betrokkenen (burgers, organisaties, overheidsinstanties) het kader, waarbinnen zij met dat overheidshandelen in aanraking komen. Dat vereist, wil het overheidsoptreden door de burger als legitiem worden ervaren, een juridische vormgeving die aan hoge eisen van toegankelijkheid en begrijpelijkheid voldoet. Bovendien moeten degenen die namens de gemeenschap zijn belast met de handhaving van wetten en regels, in bijzondere mate oog hebben voor de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke consequenties van hun handelen.

Een beperkende voorwaarde voor overheidsoptreden is ook de rechts- en belangenbescherming van de burger, hoe zeer die soms ook, evenals de inspraak, vertragend kan inwerken op het bestuursproces. Uiteindelijk moeten deze juridische bestuurswaarborgen echter de kwaliteit, dat wil zeggen het sturingsvermogen, van het openbaar bestuur ten goede komen.

4.4 Beperkingen binnen de rijksdienst zelf
Een derde categorie beperkingen wordt gevormd door factoren die grotendeels kunnen worden beschouwd als afgeleiden van in de voorgaande paragrafen besproken factoren. Als zodanig betreffen zij weliswaar direct het functioneren van de rijksdienst en zijn ook in belangrijke mate van interne aard, maar kunnen zij toch niet tot het directe werkterrein van de commissie gerekend worden. Enkele van deze factoren wil de commissie in deze

paragraaf noemen, daar zij ze van wezenlijke betekenis acht voor de spanning tussen sturingsbehoefte en sturingsvermogen.

4.4.1 Politieke factoren

De organisatiestructuur en het functioneren van de rijksdienst worden voor een deel bepaald door factoren van politieke aard. Op enkele daarvan wil de commissie wijzen, daar zij in belangrijke mate grenzen vormen voor hetgeen zij binnen het kader van haar opdracht als veranderbaar kan beschouwen.

Van belang voor het functioneren van de rijksdienst is de wisseling of continuering van de politieke kleur van bewindslieden bij departementen. In de politieke verhoudingen kan het van grote betekenis geacht worden aanspraak te doen op bepaalde departementen. Er wordt wel betoogd dat regelmatig wisselen van de politieke kleur van bewindslieden voor departementen gezond is. Bij de grote continuïteit in het beleid, mede als gevolg van bureaucratische tendenties, zijn wisselende politieke impulsen van groot belang. Daar staat tegenover dat het door de complexiteit van beleidsproblemen vaak verscheidene kabinetsperioden duurt voor bepaalde beleidsvoornemens in wetgeving zijn omgezet. Doorlooptijden worden steeds langer, hetgeen weer zou kunnen pleiten voor het langer laten bemannen van bepaalde departementen door één partij dan gedurende één periode. Zonder in de merites van dergelijke overwegingen te treden, vraagt de commissie aandacht voor hun betekenis voor het functioneren van de rijksdienst.

Ook de benoeming van ministers en staatssecretarissen van verschillende politieke signatuur op één departement blijkt gevolgen te kunnen hebben voor het functioneren van de rijksdienst in het algemeen en het desbetreffende departement in het bijzonder. Dit geldt des te meer als de benoeming van een staatssecretaris van een andere politieke partij dan die van zijn of haar minister de vooropgezette bedoeling heeft dat de coalitiepartners elkaars doen en laten beter kunnen controleren (de zogenaamde 'waakhondfunctie' van staatssecretarissen).

Politieke factoren spelen eveneens een rol bij de benoeming van de hoogste ambtelijke functionarissen. Door deze benoemingen kan de politieke kleur van de ambtelijke top van een departement voor een langere periode in belangrijke mate worden vastgelegd. Ook hierdoor kan het functioneren van de rijksdienst worden beïnvloed.

Met het voorgaande hangt samen de discussie over noodzaak en wenselijkheid van het aanstellen van politieke assistenten voor bewindslieden. Aangenomen mag worden dat de benoeming van politieke adviseurs gevolgen heeft voor het functioneren van de politieke en ambtelijke top van de rijksdienst.

Tenslotte stelt de individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid tegenover

het parlement grenzen aan hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Deze grenzen komen onder andere tot uitdrukking in structuur en functie van de ministerraad. Met de bedoelde grenzen zal de commissie rekening houden bij het zoeken naar mogelijkheden ter vergroting van het sturend vermogen van de rijksdienst. In het bijzonder ten aanzien van de top van de rijksdienst streeft zij naar aanbevelingen die vallen binnen de aanvaardbaar te achten staatsrechtelijke ruimte.

4.4.2 Organisatorische factoren

Een aantal kenmerken van grote organisaties als zodanig moet als niet of nauwelijks veranderbaar worden beschouwd. Hoe men ook wil organiseren: het tegelijkertijd voorbereiden en uitvoeren van een zo groot aantal taken van zo uiteenlopende aard als dat bij de rijksdienst het geval is, brengt noodzakelijkerwijs bijverschijnselen met zich mee die onder geen enkel organisatorisch regime te voorkomen zijn. Iedere organisatorische vormgeving heeft kosten en opbrengsten. De commissie zal trachten richtingen aan te geven om negatieve aspecten van dergelijke verschijnselen tegen te gaan en positieve aspecten te bevorderen.

Tegelijkertijd moet weerstand worden geboden aan bureaucratische mechanismen (geringe mobiliteit, maximalisatie van te leveren diensten, verregaande professionalisering en specialisatie) en aan wat men zou kunnen noemen debureaucratisering (afname van de 'objectiviteit' van de bureaucratie, spelen van 'politieke' rollen, vervagen van grenzen van taken en verantwoordelijkheden door bijvoorbeeld groepsbesluitvorming). Mede hierdoor wordt de spanning tussen sturingsvermogen en sturingsbehoefte vergroot. Ten dele kunnen verschijnselen als deze worden toegeschreven aan ontwikkelingen binnen de rijksdienst zelf; dan zijn zij tot op zekere hoogte als veranderbaar te beschouwen. Ten dele zijn zij weerspiegelingen van algemeen maatschappelijke en politiek-bestuurlijke factoren die als gegeven dienen te worden beschouwd. De commissie zoekt, met inachtneming van dergelijke algemene factoren, naar ingangen om binnen de rijksdienst zaken in beweging te krijgen zonder zo veel overhoop te halen dat de ontwikkeling niet meer beheersbaar is.

4.4.3 Budgettaire factoren

In een periode van economische groei, waarin er ruimte is voor het aanvatten van nieuwe taken, worden keuzen soms 'afgekocht'. Nu er meer dan voorheen moet worden omgebogen en wellicht ook afgekapt, zal veel meer rekening moeten worden gehouden met noodzakelijke kosten om bepaalde operaties tot stand te brengen, waarbij keuzen niet meer uit de weg gegaan kunnen worden. Gebrek aan financiële middelen maakt goed beredeneerde afwegingen noodzakelijker dan ooit. De vraag dient gesteld te worden of de rijksdienst daarvoor voldoende geëquipeerd is. Dit klemt vooral bij interdepartementale coördinatievraagstukken, toch al niet één van de eenvoudigste elementen in het functioneren van de rijksdienst. De vrees lijkt gerechtvaardigd dat coördinatie nog

moeilijker zal worden door de noodzaak samen meer te doen met minder middelen.

De dreigende noodzaak tot 'inleveren' zal ook consequenties hebben voor de wijze van planning en de methoden van financiering. Verwacht mag worden dat deze methoden vooral gebruikt zullen worden ter beveiliging van de eigen belangen. Hetzelfde zien wij al gebeuren in de reacties op pogingen tot decentralisatie. Deze pogingen worden door lagere organen mede beoordeeld of misschien zelfs wel vooral beoordeeld vanuit de vraag of zij mogelijkerwijs worden gebruikt als – verkapt – middel om bezuinigingen af te wentelen.

Tenslotte zal de reeds aanzienlijke spanning bij de politieke en ambtelijke top nog verder toenemen. Veel meer tijd zal nodig blijken om tot een verantwoorde besteding van (minder) gelden te komen. Aspecten van het beleid als lange termijn, onderlinge samenhang en innovatie zullen nog minder dan voorheen aan hun trekken kunnen komen, tenzij daarvoor bijzondere waarborgen worden geschapen.

4.5 Slotopmerking

In het licht van de open-systeembenadering van de rijksdienst mogen factoren als de in dit hoofdstuk genoemde niet worden verwaarloosd. Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft de commissie op deze factoren echter slechts een zeer globaal zicht. Zij heeft met haar beschouwingen alleen willen onderstrepen dat aandacht voor dergelijke factoren van wezenlijk belang is, als men de geconstateerde spanning tussen sturingsvermogen en sturingsbehoefte wil verminderen of althans beheersbaar maken.

De mogelijkheden om vanuit de rijksdienst in de genoemde algemeen maatschappelijke factoren in te grijpen zijn beperkt. Dit geldt in veel mindere mate voor de factoren die als politiek-bestuurlijk worden aangeduid. Ook daarbij zijn er die alleen op zeer lange termijn te veranderen zijn; andere lenen zich echter voor verbetering op korte termijn – zij het dat voorstellen daartoe niet van de commissie kunnen komen. Wel acht de commissie het van groot belang dat over deze factoren een discussie op gang komt, niet alleen met het oog op het functioneren van de rijksdienst, maar juist ook met het oog op het functioneren van ons gehele politiek-bestuurlijke stelsel. Alleen in dat verband kunnen de voorstellen die de commissie over de rijksdienst hoopt te doen hun grootste effect sorteren.
De beschouwingen in dit hoofdstuk kunnen, naar de commissie hoopt, mede een aanzet vormen tot een dergelijke discussie.

5 WERKPROGRAMMA

5.1 Inleiding

In de reacties op het voorgenomen werkprogramma van de commissie kunnen, zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, twee moeilijk verenigbare hoofdlijnen onderkend worden. Enerzijds wordt gewezen op het te ambitieuze werkprogramma van de commissie en anderzijds mist men bij de te bestuderen onderwerpen een aantal belangrijke zaken.

De commmissie is in haar werkzaamheden al in een vroeg stadium met dit dilemma geconfronteerd. Van begin af aan was het duidelijk dat de hierbij noodzakerlijkerwijs aan te brengen beperkingen reacties zouden oproepen. Elke keuze bergt nu eenmaal een arbitrair element in zich. Toch heeft de commissie geprobeerd een zo beredeneerd mogelijke keuze te maken. Zoals in rapport nummer 1 is aangegeven heeft de commissie eerst de in haar ogen belangrijkste probleemvelden geselecteerd en vervolgens een analysemodel gekozen dat bestudering van de problemen in hun onderlinge samenhang mogelijk maakt. Uit de hierbij gebruikte open-systeembenadering vloeide voort dat het onderzoekprogramma in belangrijke mate toegesneden moest worden op de raakvlakken van overheid en maatschappij. In de termen van het analysemodel zouden zodoende met name de in- en uitvoeraspecten van het functioneren van de rijksoverheid voor een nadere bestudering in aanmerking komen. Met deze keuze heeft de commissie getracht om tot een zodanige aanpak te komen dat, in het licht van het gekozen analysemodel, de met behulp van de onderzoekresultaten op te stellen aanbevelingen zoveel mogelijk kunnen worden toegesneden op de verbetering van het functioneren van de rijksdienst in de relatie met zijn omgeving.

Zoals in rapport nummer 1 is opgemerkt, behoeft deze aanpak een bestudering van het functioneren van de rijksdienst in enge zin, het zogenaamde doorvoeraspect, niet in de weg te staan. Integendeel, de bestudering van problemen aan de in- en uitvoerkanten van de overheidsorganisatie leidt ook tot een verscherping van het inzicht in de specifieke doorvoerproblematiek. Een aantal ondezoeken legt bovendien het voornaamste accent op juist deze doorvoerproblematiek.

Overigens voelt de commissie zich gesteund bij de keuze van de onderzoekonderwerpen. Weliswaar worden er in de reacties uiteenlopende accenten gelegd, maar de voorkeuren liggen verspreid over de verschillende onderzoeken. Ook in het licht van de reacties mag het onderzoekprogramma van de commissie in zijn totaliteit dus als een evenwichtig samengesteld pakket gekenschetst worden.

Een aantal belangrijke onderwerpen die men gemist heeft in het onderzoekprogramma van de commissie en die wel tot taakopdracht van de commissie behoren zullen door de commissie zelf in beschouwing worden genomen.

In de hierna volgende paragrafen zal nader op het werkprogramma van de commissie

worden ingegaan. Hierbij komen in paragraaf 5.2 de onderzoeken en in paragraaf 5.3 de eigen werkzaamheden van de commissie aan de orde.

5.2 Onderzoeken

5.2.1 Onderzoekopzet

In rapport nummer 1 is aangegeven over welke zeven onderwerpen de commissie nader onderzoek wil laten doen. Ieder van deze onderwerpen is door de commissie nader uitgewerkt in een onderzoekvoorstel, waarbij het onderzoek naar decentralisatie van rijkstaken in twee delen is gesplitst, namelijk in decentralisatie naar publiekrechtelijke en naar privaatrechtelijke lichamen. Deze acht verschillende onderzoeken zijn door de commissie aan een aantal universitaire en particuliere onderzoekinstellingen uitbesteed. Een uitzondering hierop is het onderzoek naar de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering, dat wordt uitgevoerd door een kleine groep van onderzoekers afkomstig uit verschillende instellingen.

Het onderzoekprogramma ziet er nu als volgt uit, waarbij tevens de onderzoekende instelling en de leider van het onderzoek worden vermeld:

1 Signalerings- en selectiemechanismen. Universiteit van Amsterdam, drs. W. J. P. Kok
2 Adviesorganen. Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde Delft, drs. A. Th. van Delden
3.1 Decentralisatie naar publiekrechtelijke lichamen. Instituut voor bestuurswetenschappen, drs. R. de Groot
3.2 Decentralisatie naar privaatrechtelijke lichamen. Krekel van der Woerd Wouterse BV, ir. G. Prins
4 Politieke en ambtelijke top. Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde Delft, prof. dr. J. Kooiman
5 Interdepartementale coördinatie. Raadgevend bureau Berenschot BV, drs. R. H. W. P. Kottman

Uiteraard draagt het uitbesteden van deze onderzoeken aan een relatief groot aantal onderzoekinstellingen het gevaar in zich dat er grote onderlinge verschillen in de aanpak van het onderzoek kunnen ontstaan en dat de resultaten niet goed zijn toegesneden op de door de commissie gekozen benadering van de problematiek. Deze niet louter denkbeeldige gevaren worden bovendien nog aanmerkelijk vergroot door de slechts geringe tijd die voor de onderzoeken beschikbaar is. De commissie heeft daarom voor de uitvoering van het onderzoekprogramma gebruikt gemaakt van een relatief zwaar coördinatiemodel, dat op een viertal pijlers berust.

Allereerst zijn alle onderzoekvoorstellen voor zover mogelijk in de termen van het door de commissie gekozen analysemodel verwoord en zo concreet mogelijk uitgewerkt.

Ofschoon hierbij, zoals ook in rapport nummer 1 is opgemerkt, de probleemstelling per onderzoek zoveel mogelijk is toegesneden op het voor dat onderzoek belangrijkste procesaspect (invoer, uitvoer of doorvoer), zijn de andere procesaspecten hierbij niet uit het oog verloren.

In de tweede plaats is speciale zorg besteed aan de samenhang tussen de onderzoeken, in het bijzonder wat betreft de noodzakelijke taakafbakening. Tussen een aantal onderzoeken is er een zodanige onderlinge verwevenheid, dat naast een nauwkeurige taakafbakening ook een gestructureerd overleg tussen de betrokken onderzoekers tot stand is gebracht.

Ten derde heeft de commissie zich opgesplitst in een vijftal begeleidingscommissies die ieder één of twee onderzoeken intensief begeleiden. Aan twee van deze begeleidingscommissies nemen deskundigen van buiten de commissie deel. Door de rechtstreekse contacten tussen de onderzoekers en de commissie en de informatieuitwisseling tussen de begeleidingscommissie onderling is het mogelijk tot tussentijdse bijsturingen te komen. De bewaking van de coördinatie en van de voortgang van de verschillende onderzoeken berust bij een stuurgroep met als voorzitter een lid van de commissie en verder samengesteld uit de aan de commissie toegevoegde ambtelijke ondersteuning.

In de vierde en laatste plaats heeft de commissie besloten om het veldwerk van alle onderzoeken zoveel mogelijk te bundelen en gelijktijdig bij een viertal departementale directies en hun maatschappelijke omgeving te laten plaatsvinden. Dit veldwerk wordt door het adviesbureau Twijnstra Gudde NV verricht met behulp van de hiervoor door de verschillende onderzoekers opgestelde vragenlijsten. Deze opzet heeft het praktische voordeel dat niet acht verschillende onderzoekende instellingen in het overheidsapparaat afzonderlijk hun weg gaan zoeken. Bovendien wordt zo in de onderzoekperiode een extra integratiemoment ingebouwd, doordat alle vragenlijsten voor het veldwerk tot één samenhangend geheel geordend moeten worden. Het resultaat van deze opzet is tevens dat alle onderzoekers gebruik maken van grotendeels hetzelfde empirische basismateriaal.

De vier directies waar het gecombineerde veldwerk plaatsvindt zijn gekozen aan de hand van een aantal uit de onderzoekvoorstellen voortkomende criteria. Daarnaast is getracht een zekere spreiding over de rijksdienst te verkrijgen dat voor ieder van de vier voornaamste facetten van het rijksbeleid – te weten het bestuurlijke, het sociaal-economische, het ruimtelijke en het welzijnsfacet – steeds één directie te selecteren.

In aanvulling op het gecombineerde veldwerk verricht een aantal onderzoekers nog in beperkte mate zelfstandig veldwerk, dat door zijn specifieke karakter niet bij de vier geselecteerde directies kan worden ondergebracht.

In de volgende subparagrafen worden de verschillende onderzoeken afzonderlijk in beschouwing genomen.

5.2.2 Signalerings- en selectiemechanismen
Het belang van onderzoek naar signalerings- en selectiemechanismen wordt in een groot aantal reacties onderstreept. Daarbij wordt er veelal op gewezen dat het onderzoek zich niet uitsluitend dient te richten op de invoerkant en bovendien nadrukkelijk rekening dient te houden met de rol van de politiek bij signalerings- en selectieprocessen.

Bij de uitwerking van het onderzoek is met deze aspecten rekening gehouden. Mede met het oog hierop is gekozen voor een zogenaamde agendabouwbenadering, waarin de vraag centraal staat waardoor bepaalde eisen en verlangens een betere kans maken dan andere om de (politieke) agenda van de rijksoverheid te bereiken. Hierbij zal ook aandacht geschonken worden aan de problematiek van het niet-beslissen: het al dan niet bewust beperken van de besluitvorming tot (bekende) problemen die de overheid meent te kunnen beheersen.

Bij de signalerings- en selectieprocessen die in het kader van deze agendabouwbenadering bestudeerd worden, wordt een onderscheid gemaakt tussen een vijftal aspecten, namelijk:
1 de voorwaarden waarbinnen het proces zich afspeelt, zoals deze bijvoorbeeld gesteld worden door hogere of nevengestelde instanties en door de politieke en sociaal-economische structuur;
2 de aard van de eis of het verlangen, zoals de mate van concreetheid, de betekenis in de tijd en het al of niet routinematige karakter;
3 door wie en op welke wijze de eis of het verlangen wordt gesteld, waarbij de problematiek van de maatschappelijke organisatiegraad in al zijn facetten een grote rol speelt;
4 de rol van de rijksoverheid zelf, waarbij het van belang is dat ook de overheid zelf in belangrijke mate eigen eisen en verlangens creëert en waarbij aan de orde komen de structurele en culturele factoren die bepalen hoe de rijksoverheid de maatschappelijke eisen en verlangens tegemoet treedt;
5 de verwevenheid van de rijksoverheid met maatschappelijke groeperingen, met als meest vergaande vorm het voorkomen van zogenaamde gesloten circuits.

Zoals ook in rapport nummer 1 is opgemerkt, zullen de resultaten van dit onderzoek, omdat het hier gaat om een nog nauwelijks geëxploreerd onderzoekterrein, slechts indicerend van karakter kunnen zijn. Hierbij verwacht de commissie dat het onderzoek de door de commissie geschetste problematiek bij de signalering en de selectie van maatschappelijke eisen en verlangens plausibel maakt en dat de belangrijkste daarbij optredende knelpunten kunnen worden aangegeven. Daarnaast zal het onderzoek suggesties kunnen

opleveren voor mogelijke verbeteringen, waarbij gedacht kan worden aan verbetering van de overheidsorganisatie zelf (bijvoorbeeld centralisatie of decentralisatie), verbetering van de intermediaire structuren (zoals inspraakprocedures) en verbetering van de structuur van het maatschappelijk veld (bijvoorbeeld met betrekking tot gesubsidieerde belangenorganisaties).

5.2.3 Adviesorganen

Extra aandacht voor het functioneren van adviesorganen door middel van het door de commissie voorgestelde onderzoek wordt in één groot aantal reacties ondersteund. Er blijkt vooral behoefte te bestaan aan zo concreet mogelijke aanbevelingen voor een te voeren algemeen beleid met betrekking tot adviesorganen.

In de onderzoekopzet van de commissie staat dit laatste dan ook voorop. Het onderzoek richt zich hierbij op de werkwijze en het functioneren van adviesorganen als intermediair tussen de rijksoverheid en de maatschappij, waarbij minder aandacht aan de specifieke rol en functie van de adviesorganen in het signalerings- en selectieproces wordt besteed omdat dit primair in het hiervoor besproken onderzoek aan de orde komt.

In de uitwerking van het onderzoek naar de adviesorganen worden drie niveaus onderscheiden:

1 Het micro-niveau, dat betrekking heeft op het intern functioneren van adviesorganen, waarbij als voornaamste ingang de individuele leden in het adviesorgaan van belang zijn.

2 Het meso-niveau, waarbij het extern functioneren van de adviesorganen aan de orde komt, bijvoorbeeld in de relaties met de verschillende achterbannen. Hier zal als ingang voor het onderzoek het adviesorgaan zelf gebruikt worden.

3 Het macro-niveau, waarbij de onderlinge relaties tussen adviesorganen, overheid en maatschappij van belang zijn. Ingang op dit niveau zijn de verschillende 'circuits', waardoor op dit niveau tevens de belangrijkste relaties met het signalerings- en selectieonderzoek aanwezig zijn. Het onderzoek op dit niveau heeft ook betrekking op het functioneren van het stelsel van adviesraden als zodanig en ontwikkelingen daarin. Daarbij wordt onder andere nagegaan in hoeverre gehoor is gegeven aan de aanbevelingen van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid betreffende de 'sanering' van het stelsel.

Op ieder van de drie niveaus wordt ten behoeve van de analyses steeds zoveel mogelijk onderscheid gemaakt tussen een drietal componenten, namelijk een structurele, een procesmatige en een inhoudelijke component.

De commissie verwacht dat de resultaten van dit onderzoek concrete aanbevelingen kunnen opleveren voor het te voeren beleid met betrekking tot adviesorganen ten behoeve van het beter functioneren van de rijksdienst. Hierbij kan gedacht worden aan aanbevelingen over de structuur en grondslagen van het stelsel van adviesraden (het macroniveau), over de status van zowel de leden van de adviesorganen als van de uitgebrachte

adviezen (het meso-niveau) en over de samenstelling en werkwijze van adviesorganen (het micro-niveau).

5.2.4. Decentralisatie van rijkstaken

In een groot aantal reacties is de commissie gewezen op het feit dat er, ook bezien vanuit de taakopdracht van de commissie, grote voordelen verbonden zijn aan een verdergaande decentralisatie van rijkstaken. Men verwacht hiervan een aanzienlijk verminderde druk op zowel de invoer- als de doorvoerproblematiek.

In de uitwerking van het onderzoek is de commissie uitgegaan van de vraag, welke de gevolgen zijn van een verdergaande decentralisatie voor de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren en onder welke voorwaarden die gevolgen positief te waarderen zijn. Met andere woorden: over welke beheersingsmechanismen zal de centrale overheid moeten beschikken om te kunnen decentraliseren. Bij de gevolgen voor de rijksoverheid kan gedacht worden aan de politieke en ambtelijke top, de interdepartementale coördinatie, de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering en de personeelsorganisatie. Met betrekking tot de beheersmechanismen zal vooral aandacht geschonken moeten worden aan de doeltreffendheid van de mogelijke sturingsprogramma's die bij decentralisatie noodzakelijk geacht worden. Onderwerpen die hierbij ook aan de orde komen zijn de gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en de mogelijkheden om tot een zinvolle scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering te komen.

De benadering van de hier globaal omschreven problematiek zal vanzelfprekend afhangen van de in beschouwing te nemen vormen van decentralisatie. De commissie heeft daarom dit onderzoek in twee delen gesplitst, waarbij het eerste deel betrekking heeft op decentralisatie naar publiekrechtelijke lichamen en het tweede op decentralisatie naar privaatrechtelijke lichamen.

Bij het onderzoek naar de publiekrechtelijke lichamen wordt onderscheid gemaakt tussen territoriale decentralisatie naar lagere overheden en functionele decentralisatie naar zelfstandige bestuursorganen met een publiekrechtelijke status. Het deelonderzoek naar de territoriale decentralisatie wordt in belangrijke mate gebaseerd op een secundaire analyse van reeds uit andere bronnen beschikbaar materiaal, hetgeen vooral betrekking heeft op de sectoren volkshuisvesting, onderwijs en specifiek welzijn. Het deelonderzoek naar zelfstandige bestuursorganen zal zich in hoofdzaak beperken tot de ontwikkeling van een typologie en zal daarmee slechts een verkennend karakter kunnen hebben. Dit laatste geldt eveneens voor het afzonderlijke onderzoek naar de mogelijkheden voor decentralisatie van rijkstaken naar lichamen met een privaatrechtelijk karakter, mede gezien de slechts beperkte ervaringen die tot op heden met dit soort organen in Nederland is opgedaan.

De commissie verwacht dat op basis van de onderzoekresultaten enige algemene conclusies getrokken kunnen worden over de consequenties van verdergaande decentralisatie voor het functioneren van de rijksdienst. Deze resultaten zullen bovendien materiaal kunnen opleveren ten behoeve van het formuleren van aanbevelingen over de sturingsmechanismen die voor decentralisatie minimaal noodzakelijk en aanvaardbaar zijn en over criteria waaraan te decentraliseren rijkstaken moeten voldoen. Daarbij zal vanzelfsprekend een onderscheid gemaakt worden naar de verschillende vormen van decentralisatie.

5.2.5 Politieke en ambtelijke top

In een groot aantal reacties wordt het onderzoek naar de politieke en ambtelijke top als het belangrijkste beschouwd, waarbij verwezen wordt naar de taakopdracht van de commissie. Het spanningsveld tusen de politieke en de ambtelijke top wordt hierbij als een belangrijk knelpunt gezien en bovendien wordt met nadruk gewezen op de in de politieke en ambtelijke top optredende congestieverschijnselen.

Bij de uitwerking van dit onderzoek door de commissie heeft een knelpuntenoriëntatie voorop gestaan. Het onderzoek zal zoveel mogelijk de knelpunten in het bestuurlijk functioneren van de politieke en ambtelijke top naar boven moeten halen. Het onderzoek bestaat uit twee gedeelten. Het eerste deel heeft betrekking op de politieke en ambtelijke top op het departementale niveau. Het tweede deel behandelt de politieke en ambtelijke topstructuur van de rijksdienst in zijn geheel.

Om het bestuurlijk functioneren van de departementale toppen te kunnen analyseren wordt in het eerste deelonderzoek gebruik gemaakt van een besturingsconceptie, waarbij het functioneren van de politieke en ambtelijke top als een samenhangend complex van activiteiten wordt beschouwd waarbij een voortdurende interactie met de omgeving plaatsvindt. Bij dit functioneren zal bovendien zoveel mogelijk onderscheid gemaakt worden tussen beleidsprocessen en beheersprocessen, waarbij ten aanzien van beide soorten processen de procesaspecten van het analysemodel van de commissie, namelijk invoer, doorvoer, uitvoer en terugvoer, afzonderlijk aan de orde kunnen komen. Met name vindt onderzoek plaats naar de voorwaarden (in termen van knelpunten) waaronder de sturing van deze vier procesaspecten plaatsvindt.

Bij de analyse worden de volgende drie niveaus onderscheiden:
1 het micro-niveau, dat betrekking heeft op de 'rol'-aspecten van het individueel functioneren van bewindslieden en topambtenaren;
2 het meso-niveau, waarbij het functioneren van de top van een departement (politiek en ambtelijk) als totaliteit centraal staat, zowel in zijn interne als externe aspecten;
3 het macro-niveau, op welk niveau de politieke en ambtelijke top hoofdzakelijk gezien wordt als onderdeel van de totale rijksdienst.

In dit deelonderzoek zal het accent gelegd worden op het meso-niveau; de beide andere niveaus komen slechts aan de orde voor zover zij van belang zijn voor het functioneren van de politieke en ambtelijke top van een departement als eenheid van bestuurlijk handelen. De analyses zullen, zoals gezegd, toegespitst worden op het signaleren van knelpunten, welke vervolgens gesystematiseerd zullen worden. Getracht zal worden de achtergronden van concentraties van knelpunten zoveel mogelijk in kaart te brengen.

In het tweede deelonderzoek over de topstructuur van de gehele rijksdienst richt de aandacht zich vooral op het functioneren van de ministerraad, de onderraden, de ambtelijke voorportalen en de coördinerende bewindslieden en op de rol van de minister-president. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan het coördinatie-aspect, waarvoor aansluiting zal worden gezocht – zowel bij de begrenzing van het onderzoek als bij de te hanteren onderzoekmethode – bij het onderzoek naar de inter-departementale coördinatie. Dit deelonderzoek heeft zowel een feitelijke als een meer normatieve kant. Op beperkte schaal wordt het functioneren van de genoemde organen en hun onderlinge relaties empirisch onderzocht. De daarbij gehanteerde methoden worden aangevuld met meer normatief georiënteerde vraaggesprekken met een aantal personen die daarbij betrokken zijn of waren.

De commissie verwacht dat op basis van de resultaten van beide deelonderzoeken concrete aanbevelingen gedaan kunnen worden voor verbeteringen in het functioneren van de politieke en ambtelijke top, zowel op departementaal niveau als op het niveau van de gehele rijksdienst.

5.2.6 Interdepartementale coördinatie

De meeste reacties op het onderwerp interdepartementale coördinatie bepleiten een uitbreiding hiervan door ook de interdepartementale taakverdeling bij het onderzoek te betrekken. Deze zaken, bij voorkeur nog aangevuld met consequenties voor de coördinatie en de taaakverdeling van een verdergaande decentralisatie van rijkstaken, kunnen volgens deze reacties moeilijk los van elkaar worden gezien.

De commissie heeft echter gemeend het onderwerp van dit onderzoek enigszins te moeten beperken door alleen de interdepartementale coördinatie zelf te bestuderen. Deze zal namelijk altijd, bij welke taakverdeling dan ook, een belangrijk element in het functioneren van de rijksdienst blijven. Op de voornemens die de commissie heeft met betrekking tot de bestudering van de interdepartementale taakverdeling wordt in paragraaf 5.3 nog terug-gekomen.

De interdepartementale coördinatie wordt in dit onderzoek van een tweetal kanten bekeken, enerzijds vanuit de organisatie (de structuurkant) en anderzijds vanuit het functioneren (de proceskant). Bij de bestudering van de organisatie van de coördinatie

kunnen een drietal aspecten worden onderscheiden, namelijk:
1 het culturele aspect. Hierbij komen zaken aan de orde als 'spelregels' en 'golflengten' die voortkomen uit het stelsel van normen, waarden, doeleinden en verwachtingen dat men met 'departementale cultuur' zou kunnen omschrijven;
2 het structurele aspect. Dit heeft betrekking op de organisatorische vormgeving van de coördinatie, die kan variëren van een zuiver hiërarchisch tot een zuiver horizontaal interdepartementaal coördinatiemodel;
3. het instrumentele aspect. Hierbij is de invalshoek van de coördinatie van belang. Deze kan betrekking hebben op verschillende activiteiten als afstemming, planning en budgettering. Dit aspect komt ook aan de orde bij het onderzoek naar de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering.

De bestudering van het functioneren van de coördinatie zal zich vooral richten op het moment in het beleidsproces waarop de coördinatie tussen de betrokkenen in gang wordt gezet, op het karakter van het coördinatieproces, op de gevolgen van het coördinatieproces en op de invloed van het coördinatieproces op de onderlinge relaties tussen de verschillende betrokkenen. Met betrekking tot het tijdstip waarop de coördinatie begint, zal hierbij nog onderscheid gemaakt worden tussen:
1 coördinatie vooraf (aan het begin van het beleidsvormingsproces);
2 coördinatie tijdens (als de betrokkenen al volop bezig zijn met eigen beleidsvorming);
3 coördinatie achteraf (aan het eind van het beleidsvormingsproces).

De rol van de interdepartementale coördinatie zal aan de hand van de hiervoor genoemde aspecten voor elk van de procesaspecten invoer, uitvoer en doorvoer van het door de commissie gehanteerde open-systeemmodel van de rijksdienst worden beschouwd. Het accent zal hierbij echter op het doorvoeraspect liggen, waarbij vooral gekeken wordt naar de bijdrage die de coördinatie levert voor de samenhang en de flexibiliteit van het functioneren van de rijksdienst.

De commissie verwacht dat dit onderzoek concrete aanbevelingen kan opleveren voor verbeteringen in de interdepartementale coördinatie met betrekking tot zowel de organisatie als het functioneren van het coördinatieproces. Gezien de begrenzing van het onderzoek zullen deze aanbevelingen hoofdzakelijk betrekking hebben op het ambtelijke coördinatieproces. Het politieke coördinatieproces is, zoals hiervoor is aangegeven, onderwerp van studie in het onderzoek naar de politieke en ambtelijke top.

5.2.7 Organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering
In de meeste reacties over het onderwerp organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering wordt aangedrongen op een vereenvoudiging van de wetgeving en op de totstandkoming van een samenhangend systeem van beleidswetgeving, mede in relatie tot planning en financiering. Aanpassingen in de wetgevingsorganisatie, in het

bijzonder wat betreft de interdepartementale voorbereiding van wetsontwerpen, worden hiertoe nodig geacht.

De commissie heeft voor het onderzoek op dit zeer uitgestrekte terrein gedeeltelijk uit haar midden en gedeeltelijk door aantrekking van externe deskundigen een werkgroep samengesteld, die tot taak heeft materiaal aan te dragen voor aanbevelingen van de commissie op dit terrein. Deze werkgroep bestudeert aan de hand van door de leden ingebrachte notities de verschillende mogelijkheden van een betere organisatie en coördinatie van de bestuursinstrumenten wetgeving, planning en financiering afzonderlijk, waarbij ook steeds aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen deze drie bestuursinstrumenten.

De werkgroep fungeert tevens als begeleidingscommissie voor een onderzoek naar de huidige stand van zaken wat betreft de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering in het algemeen en meer in het bijzonder voor het ruimtelijk beleid, het welzijnsbeleid en het sociaal-economisch beleid. Dit onderzoek wordt verricht door een onderzoekgroep bestaande uit drie onderzoekers, één voor ieder van de genoemde beleidsterreinen, onder leiding van de voorzitter van de werkgroep. Het resultaat van deze studie zal belangrijke gegevens kunnen opleveren voor aanbevelingen, zowel op het onderhavige terrein als op de aanverwante terreinen van decentralisatie en interdepartementale coördinatie.

In de termen van het analysemodel ligt de nadruk in het onderzoek op de doorvoer, vooral wat betreft de samenhang in het gebruik van de instrumenten en de flexibiliteit bij de beschikbaarstelling ervan. Niettemin komen ook de uitvoeraspecten aan de orde, zoals recht- en doelmatigheidsaspecten bij de inzet van wettelijke en financiële instrumenten, terwijl bijvoorbeeld inspraakprocedures vooral bij wetgeving en planning van belang zijn voor de invoer.
De commissie verwacht op basis van de resultaten van de werkgroep en de onderzoekgroep te komen tot aanbevelingen die kunnen leiden tot een betere organisatie van het wetgevings-, het plannings- en het financieringsproces, zowel uit het oogpunt van beleidscoördinatie als uit het oogpunt van rechtszekerheid van de burger. Daarnaast zullen de mogelijkheden welke de drie bestuursinstrumenten kunnen bieden om tot verantwoorde vormen van territoriale en functionele decentralisatie te komen in samenhang met de andere onderzoeken op deze gebieden bekeken worden.

5.2.8 Reorganiserend vermogen
In de reacties op het onderwerp reorganiserend vermogen wordt vooral meer de aandacht gevraagd voor het personeelsbeleid, zowel collectief als individueel gericht, vanwege het grote belang hiervan voor de bevordering van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst.

Bij de uitwerking van het onderzoekvoorstel heeft de commissie zich uitgesproken voor een systematische inventarisatie van bevorderende en belemmerende factoren bij het vergroten van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst. Dit laatste wordt gedefinieerd als de capaciteit 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. De aldus aangeduide capaciteit komt tot uitdrukking in tijdigheid, richting en feitelijke realisering van organisatieveranderingen. In de termen van het analysemodel van de commissie overheerst het doorvoeraspect bij deze capaciteit en zal met name aandacht worden geschonken aan het anticiperend vermogen en de flexibiliteit hiervan.

Onderzocht zullen worden de variabelen die het reorganiserend vermogen beïnvloeden. Daartoe zal worden nagegaan in hoeverre en langs welke weg impulsen vanuit de omgeving leiden tot organisatieveranderingen binnen de rijksdienst. Hierbij zal vooral worden gelet op de (interne) functionele en instrumentele conditionering tot verandering en de (interne) politieke en ambtelijke besluitvorming. Met betrekking tot de conditionering zal speciale aandacht worden geschonken aan de rol van het personeelsbeleid. Bij het analyseren van de impulsen vanuit de omgeving wordt deze ingedeeld in maatschappelijke sectoren, zoals politieke organen, adviesorganen, ambtenarenorganisaties, lagere overheden en decentrale rijksdiensten. Van een groot aantal recente organisatieveranderingen wordt onderzocht in hoeverre deze zijn geïnitieerd vanuit de omgeving of van binnenuit, in welke mate zij feitelijk zijn gerealiseerd en welke belemmerende en bevorderende factoren daarbij een rol spelen.

In tegenstelling tot het vermelde in rapport nummer 1 zal het onderzoek gebruik maken van Nederlandse ervaringen bij organisatieveranderingen in de rijksdienst en zal geen onderzoek gedaan worden naar buitenlandse reorganisaties.

De commissie verwacht dat het onderzoek de in rapport nummer 1 geuite veronderstelling, dat er sprake is van belangrijke knelpunten bij het op gang brengen en met succes voltooien van reorganisatieprocessen bij de rijksdienst, met gegevens uit de praktijk kan ondersteunen en tevens de betrokkenheid bij en de belangstelling voor de problematiek kan doen vergroten. Tenslotte verwacht de commissie op basis van de onderzoekresultaten tot aanbevelingen te kunnen komen gericht op het verminderen van het effect van beïnvloedbare belemmerende factoren en op het vergroten van het effect van beïnvloedbare bevorderende factoren.

5.3 Eigen activiteiten van de commissie

Het in de vorige paragraaf behandelde onderzoekprogramma is niet uitputtend. Zoals eerder is opgemerkt, heeft de commissie een keuze moeten doen uit een veelheid van mogelijke onderwerpen. Bij deze keuze zijn bepalend geweest de door de commissie

gesignaleerde belangrijkste probleemgebieden en het gekozen analysemodel, waardoor speciaal aandacht geschonken wordt aan de relaties van de overheid met haar omgeving.

Behalve op de resultaten van de in de vorige paragraaf beschreven onderzoeken, zal de commissie haar adviezen ook baseren op de resultaten van haar eigen werkzaamheden.

Hierbij heeft zij onder andere initiatieven genomen om op een aantal gebieden over meer uitgebreide achtergrondinformatie te kunnen beschikken. Zo acht de commissie de invloed van enkele in hoofdstuk 4 beschreven omgevingsfactoren van een zodanig belang voor het functioneren van de rijksdienst, dat een nadere inventarisatie van die invloed gewenst is. Het betreft hier de rol van het parlement en de ontwikkeling van het Nederlandse politieke systeem; beide alleen voor zover van belang voor het functioneren van de rijksdienst. Voor de rol van het parlement acht de commissie het gewenst te beschikken over een zoveel mogelijk kwantitatieve inventarisatie van de rechtstreekse gevolgen van het functioneren van het parlement voor dat van de rijksdienst. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het tijdsbeslag dat het parlement legt op bewindslieden en topambtenaren. De relaties tussen het politieke systeem en het functioneren van de rijksdienst zijn evident en hierop is ook in een groot aantal reacties met nadruk gewezen. De commissie acht het daarom van belang om te kunnen beschikken over een beschrijving van het Nederlandse politieke systeem, waarbij vooral aandacht ware te schenken aan de ontwikkelingen in de rol van dit systeem als integrerend element in de maatschappij.

De commissie heeft de mogelijkheid aangegrepen om bij haar werkzaamheden gebruik te kunnen maken van het onderzoekmateriaal dat door prof. dr. J. van Putten en anderen van de Vrije universiteit verzameld is voor het onderzoek 'Haagse Machten'. Hiertoe zal een aantal vragen uit de door de commissie aangevatte onderzoeken door middel van een secundaire analyse ook voor de in het onderzoek 'Haagse Machten' bestudeerde overheidsmaatregelen worden beantwoord. De commissie verwacht dat met deze relatief eenvoudige exercitie een aantrekkelijke uitbreiding van haar eigen empirische onderzoekmateriaal kan worden verkregen.

De belangrijkste onderwerpen die buiten het onderzoek- en studieprogramma blijven, maar waarover de commissie gezien haar taakopdracht wel aanbevelingen moet doen, zijn:
1 de samenstelling van de ministerraad, het aantal ministers, de taakverdeling tussen de verschillende portefeuilles en de vormgeving van het kabinet (bijvoorbeeld kernkabinet en dergelijke);
2 de positie van de staatssecretarissen, waarbij onder andere het aantal, de taakverdeling en de verhouding ten opzichte van de minister (plaatsvervangend minister, onderminister of sectorbewindsman) aan de orde komen;
3 de departementale indeling, vooral met betrekking tot het aantal departementen en de onderlinge taakverdeling.

De commissie heeft de hiervoor genoemde onderwerpen zelf op de agenda genomen en zal hierbij zoveel mogelijk gebruikmaken van reeds beschikbaar materiaal. Dit laatste is in relatief ruime mate voorhanden, doordat in eerdere adviezen over de hoofdstructuur van de rijksdienst door de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (commissie-Van Veen), de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) en de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (MITACO), juist aan deze onderwerpen ruime aandacht is geschonken.

De commissie verwacht over elk van deze onderwerpen aanbevelingen te kunnen doen, waarbij zij echter op voorhand terughoudendheid wil betrachten bij concrete aanbevelingen over wijzigingen in de onder 3. genoemde onderlinge taakafbakening tussen de bestaande departementen. De commissie verwacht dat zij over deze uitermate omvangrijke en ingewikkelde problematiek alleen concrete aanbevelingen zal formuleren voor zover deze verband houden met andere aanbevelingen over bijvoorbeeld het aantal en de verdeling van de portefeuilles en het aantal en de taken en bevoegdheden van coördinerende bewindslieden.

6 TE VERWACHTEN PUBLIKATIES

De commissie stelt zich voor de aan haar uit te brengen rapporten over de in haar opdracht verrichte onderzoeken afzonderlijk te publiceren in de vorm van achtergrondstudies.

De achtergrondstudies zullen dit najaar moeten verschijnen. Ongeveer tegelijkertijd zal de commissie een derde rapport het licht doen zien, waarin zij haar standpunten zal weergeven naar aanleiding van de onderzoekresultaten en de conclusies, aanbevelingen en suggesties die door de onderzoekers daaraan verbonden worden. Het is de bedoeling in dat rapport – voortbouwend op de in het eerste rapport ontwikkelde en in het tweede rapport verder uitgewerkte benaderingswijze – het kader aan te geven waarbinnen de onderzoekresultaten geplaatst moeten worden. Daarbij zal de commissie veel aandacht geven aan de onderlinge samenhangen tussen de knelpunten die uit de onderzoeken naar voren komen en aan de gevolgen daarvan in termen van mogelijke richtingen voor oplossingen. Hiermee zal het derde rapport een aanduiding geven van de onderwerpen die in het eindadvies van de commissie zullen komen te staan en tevens van de wijze van behandeling daarvan.

Het tijdig voor de kabinetsformatie in 1981 uit te brengen eindadvies zal het karakter hebben van een beknopte lijst van conclusies en aanbevelingen die logisch voortvloeien uit de in het derde rapport ontwikkelde gedachten en daarop ontvangen commentaren. Het eindadvies zal niet alleen praktische aanbevelingen bevatten waarover bij de kabinetsformatie en tijdens de komende kabinetsperiode kan worden besloten, maar ook een gedachtengang over de wijze waarop een veranderingsstrategie voor de langere termijn kan worden opgezet.

1 Samenstelling van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Leden
H.J.L. Vonhoff, burgemeester van Utrecht, 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 grondgebruiksrecht aan de Vrije universiteit te Amsterdam
Dr.Ph.A. Idenburg, voorzitter van de Harmonisatieraad welzijnsbeleid
Prof.dr.J. Kooiman, hoogleraar bestuurskunde aan de Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde te Delft

Adviserende leden
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
Mr.H.D. Tjeenk Willink, raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken.

Permanente adviseurs
Prof.dr.ir.W.J. Beek, voorzitter directie Unilever research Vlaardingen/Duiven te Vlaardingen
Dr.A.J.G.M. Bekke, senior-organisatieadviseur bij Twijnstra Gudde NV management consultants te Deventer.

Secretariaat
Drs.A.B. van der Scheer, medewerker van de afdeling Organisatie van de directie Overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, secretaris
Mevrouw A. van Bergen, chef van de afdeling Algemene zaken van de directie Overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, adjunct-secretaris.

Postadres secretariaat
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon secretariaat (doorkiesnummers)
070-71 67 68 b.g.g. 71 67 57
070-71 67 61 b.g.g. 71 67 64

2 Lijst van ontvangen schriftelijke reacties op rapport nummer 1

Jack Kelly, President's reorganization project, Washington, DC, 18 oktober 1979

Prof.mr.J.G. Steenbeek, Instituut voor staats- en administratief recht, Rijksuniversiteit Utrecht, 23 oktober 1979

Mr.J.M. Polak, Den Haag, 31 oktober 1979

Ir.C.A. Aangenendt, directeur van de Rijksdienst wegverkeer, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2 november 1979

Prof.dr.H. Daalder, Vakgroep politieke wetenschappen, Rijksuniversiteit Leiden, 5 november 1979

Prof.dr.A. Hoogerwerf, Onderafdeling der bestuurskunde, Technische hogeschool Twente, 6 november 1979

Drs.G. Kostelijk, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 8 november 1979

Drs.A.J. van der Staay, directeur van het Sociaal en cultureel planbureau, 14 november 1979

Mr.W.J. van Eijkern, ministerie van Justitie, 16 november 1979

Ir.D. Tinbergen, Den Haag, 19 november 1979

Ir.N. Bruijsert, voorzitter van het Interprovinciaal overleg (IPO) voor algemene en personeelszaken, 20 november 1979

Prof.dr.P. de Wolff, wnd. voorzitter van de Raad van advies voor het wetenschapsbeleid, 22 november 1979

Mr.J.H. Grosheide, directeur-generaal, hoofd van de directie Politie, ministerie van Justitie, 23 november 1979

Prof.drs.B.K. Brussaard, ministerie van Binnenlandse Zaken, 26 november 1979

Dr.J. Spaander, directeur-generaal van het Rijksinstituut voor de volksgezondheid, 26 november 1979

Drs.G.H.J.M. Peijnenburg, secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, 27 november 1979

A. Beek, RA, lector Koninklijke militaire academie, 28 november 1979

Mr.J.M. Kan, lid van de Raad van State, 28 november 1979

Drs.A. Bours, Instituut voor bestuurskunde, Universiteit van Amsterdam (op verzoek van de Vereniging voor bestuurskunde), 29 november 1979

Dr.L.E.M. Klinkers, Instituut voor staats- en administratief recht, Rijksuniversiteit Utrecht (op verzoek van de Vereniging voor bestuurskunde), 29 november 1979

Ir.A.J. de Roos, directeur-generaal van de Arbeid, ministerie van Sociale Zaken, 29 november 1979

Dr.I. Samkalden, voorzitter van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 30 november 1979

Prof.mr.M. Scheltema, Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, 30 november 1979

Dr.P. Siderius, secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (mede namens de directeur-generaal van de Volksgezondheid en de directeur-generaal voor de Milieuhygiëne), 30 november 1979

Vakgroep bestuurskunde, Katholieke universiteit Nijmegen (coördinator: R.J. in 't Veld; bijdragen: L. Euser, W. Kickert, W. van Raay), 30 november 1979

Dr.J.W. de Pous, voorzitter van de Sociaal-economische raad, 3 december 1979

Dr.G.H. Scholten, secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 3 december 1979

Werkgroep systeembenadering rijksdienst van de Systeemgroep Nederland (p/a dr.G.J. Dalenoort, Instituut voor experimentele psychologie, Rijksuniversiteit Groningen), 3 december 1979

Prof.dr.G. de Zeeuw, Amsterdam, 3 december 1979

S.J. van Eijkelenburg, voorzitter Nederlands christelijk werkgeversverbond, 4 december 1979

Nationale raad voor maatschappelijk welzijn, 4 december 1979

Ir.J.W. Tops, directeur-generaal van de Rijkswaterstaat, 4 december 1979

Dr.C. Boertien, commissaris der Koningin in de provincie Zeeland, 5 december 1979

Ir.T. van den Doel-Grondsma, Vakgroep recht, Technische hogeschool Delft, 5 december 1979

H. van Eekert, algemeen secretaris van het federatiebestuur van de Federatie Nederlandse vakbeweging, 5 december 1979

J.D. van der Harten, commissaris der Koningin in de provincie Noord-Brabant, 5 december 1979

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, 5 december 1979

Drs.A.A.J. Meijer, secretaris van het centraal bestuur van de Centrale van middelbare en hogere functionarissen bij overheid en onderwijs, 6 december 1979

Vakgroep BPS/P, Erasmus universiteit Rotterdam (U. Rosenthal, L. Gerrichhauzen, T. Toonen), 10 december 1979

Mr.M.D. van Wolferen, secretaris-generaal van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 10 december 1979

Dr.J.C. van Noordwijk-van Veen, voorzitter van de Voorlopige centrale raad voor de milieuhygiëne, 11 december 1979

Dr.E. van Spiegel, directeur-generaal voor Wetenschapsbeleid, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 11 december 1979

Mr.R.C.J.M. Rijssenbeek, voorzitter Kamer van koophandel en fabrieken voor Noord-Limburg, 12 december 1979

Ir.H.A. de Groot, directeur-generaal van het Verkeer, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 17 december 1979

Harmonisatieraad welzijnsbeleid, 17 december 1979

Drs.A.L. den Broeder, hoofd van de directie Bijstandszaken, ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 18 december 1979

Dr.H. Festen, voorzitter van de Centrale raad voor de volksgezondheid, 18 december 1979

Mr.J.L.M. Niers, voorzitter van de Raad voor de territoriale decentralisatie, 19 december 1979

Jhr.mr.L.J.H. van Spengler, Amersfoort, 21 december 1979

K. Fibbe, voorzitter van de Nederlandsche maatschappij voor nijverheid en handel, 4 januari 1980

Ir.P.C. de Man, secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, 8 januari 1980

Mr.R. Hotke, directeur-generaal voor Culturele zaken, ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 22 januari 1980

Gedeputeerde staten van Zuid-Holland, 28 januari 1980

Mr.J. van Viegen, secretaris-generaal van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 30 januari 1980

Mr.J.C.W.M. Huijsmans, secretaris-generaal van het ministerie van Financiën, 31 januari 1980

Mr.R.C.J.M. Rijssenbeek, voorzitter Kamer van koophandel en fabrieken voor Noord-Limburg, 31 januari 1980

Drs.H.J. Viersen, directeur-generaal van de Volkshuisvesting, ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 5 februari 1980

Stichting Natuur en milieu, 29 februari 1980

Mr.H. Statema, directeur-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid, ministerie van Binnenlandse Zaken (mede namens de staf van het directoraat-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid), 4 maart 1980

Mr.R.C.J.M. Rijssenbeek, voorzitter Kamer van koophandel en fabrieken voor Noord-Limburg, 13 maart 1980 | 61

Natuurbeschermingsraad, 21 maart 1980

Algemene Rekenkamer, 9 mei 1980.

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)

Druk
De Bink, Leiden

024168F-1067