

ZOU THORBECKE
NU TEVREDEN ZIJN?

Rapport nummer 1
van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken

VOORWOORD

Dit eerste rapport van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst is het resultaat van ons streven om onze gedachten over de ons opgedragen taak in een zo vroeg mogelijk stadium te toetsen aan die van anderen. Door het uitbrengen van dit rapport trachten wij reacties uit te lokken op de door ons gekozen benadering van de problematiek, om daarmee bij onze verdere werkzaamheden rekening te kunnen houden. In meer algemene zin willen wij met dit rapport een eerste bijdrage leveren tot de gedachtenvorming over de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst. Het ligt in onze opdracht besloten daarover vóór de kabinetsformatie van 1981 te rapporteren.

Dit rapport beperkt zich tot het weergeven van onze algemene zienswijze op de problematiek en het schetsen van de richting waarin wij willen gaan werken. Het bevat geen conclusies en aanbevelingen; wel beogen wij inzicht te geven in de wijze waarop wij tot conclusies en aanbevelingen denken te komen.

Het aantal problemen aangaande hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst is legio. Om te komen tot gefundeerde praktische oplossingen voor de volgens ons belangrijkste problemen, willen wij deze zoveel mogelijk in hun onderlinge samenhangen bezien. Deze samenhangen hopen wij zichtbaar te kunnen maken door uit te gaan van een systeembenadering. In dit rapport wordt hiertoe in grote lijnen een analysemodel geschetst. Dit – nog nader uit te werken – theoretische model heeft de beperkte functie richting te geven aan de te stellen vragen en het te verrichten onderzoek, opdat wij uiteindelijk tot zo concreet en zo praktisch mogelijke conclusies en aanbevelingen kunnen komen.

Wij hebben er nu behoefte aan na te gaan in hoeverre wij naar het oordeel van anderen op de goede weg zijn. Daarom nodigen wij de lezers uit reacties in te zenden, zowel op de door ons gekozen werkmethode als op de uitkomsten waartoe wij – uitgaande van die methode – zijn gekomen. Ook praktische suggesties met betrekking tot het functioneren van de hoofdstructuur van de rijksdienst, los van het hier gepresenteerde model, zijn welkom. Binnen het raam van de door ons gekozen methode willen wij graag in het bijzonder antwoord hebben op de volgende vragen:

- zijn de in hoofdstuk 3 genoemde probleemgebieden voldoende herkenbaar en ter zake;
- wat is het oordeel over de in hoofdstuk 4 in grote lijnen geschetste systeembenadering;
- wat is het oordeel over de uitwerking van het analysemodel in hoofdstuk 5, vooral wat betreft de gekozen centrale kenmerken en de daarbij aangelegde criteria;
- is men het eens met de in hoofdstuk 6 aangegeven keuze van onderwerpen waarop de commissie zich wil gaan concentreren; welke onderwerpen mist men en naar welke genoemde onderwerpen vindt men studie niet nodig.

Wij vertrouwen dat velen bereid zullen zijn met ons mee te denken over deze voor de toekomst van het openbaar bestuur belangrijke problematiek door met kritiek en suggesties te reageren voor 1 december 1979 aan:

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

of aan individuele leden van de commissie.

H. J. L. Vonhoff

INHOUD

	Voorwoord	3
1	Inleiding	7
1.1	<i>Instelling, opdracht, samenstelling</i>	7
1.2	<i>Voorgeschiedenis</i>	8
1.2.1	<i>Commissie-Van Veen</i>	8
1.2.2	<i>De WRR over de organisatie van het openbaar bestuur</i>	9
1.2.3	<i>MITACO</i>	11
1.2.4	<i>Enkele kanttekeningen</i>	12
1.3	<i>Interpretatie van de opdracht; gekozen aanpak</i>	13
2	Globale aanduiding van de problematiek	15
2.1	<i>Beeld van de overheid</i>	15
2.2	<i>Invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen op het optreden van de overheid</i>	16
2.3	<i>Algemene probleemstelling</i>	17
3	Onderscheiden probleemgebieden	18
3.1	<i>Inleiding</i>	18
3.2	<i>Rol van de centrale overheid</i>	19
3.3	<i>Relatie centrale overheid-maatschappelijke omgeving</i>	20
3.4	<i>Bestuurlijke organisatie op centraal niveau</i>	22
3.5	<i>Besturingsinstrumentarium</i>	23
3.6	<i>Organisatie van veranderingen</i>	25
4	Benaderingswijze: keuze van het begrippenkader	27
4.1	<i>Inleiding</i>	27
4.2	<i>Een procesbenadering</i>	27
4.3	<i>Invoer: probleemsigalering</i>	28
4.4	<i>Uitvoer: maatregelen</i>	29

4.5	<i>Doorvoer: verwerking</i>	30
4.6	<i>Slotopmerkingen</i>	31
5	Uitwerking van het analysemodel	33
5.1	<i>Inleiding</i>	33
5.2	<i>Invoer</i>	35
5.2.1	Signalen	35
5.2.2	Selectie	36
5.2.3	Kanaliserings	36
5.2.4	Criteria	37
5.3	<i>Uitvoer</i>	38
5.3.1.	Sturingsbehoefte	39
5.3.2	Besturingsprogramma	39
5.3.3	Inzet van het besturingsinstrumentarium	40
5.3.4	Criteria	40
5.4	<i>Doorvoer</i>	41
5.4.1	Erkenning	42
5.4.2	Integratie	42
5.4.3	Beschikbaarstelling van instrumenten	42
5.4.4	Criteria	42
6	Voorgenomen werkprogramma	44
6.1	<i>Keuze van de onderwerpen waarop de commissie zich wil gaan concentreren</i>	44
6.2	<i>Toelichting op de gekozen onderwerpen</i>	46
6.2.1	Signalerings- en selectiemechanismen	46
6.2.2	Adviesorganen	48
6.2.3	Decentralisatie van rijkstaken	49
6.2.4	De politieke en ambtelijke top	50
6.2.5	Interdepartementale coördinatie	51
6.2.6	Organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering	52
6.2.7	Reorganiserend vermogen	53
6.3	<i>Werkwijze</i>	54

1.1 Instelling, opdracht, samenstelling

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst is ingesteld bij beschikking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nummer OA79-581/2457 van 30 mei 1979 en door de staatssecretaris geïnstalleerd op 27 juni 1979.

De commissie heeft tot taak tijdig voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1981 advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan voor- en nadelen van eventuele wijzigingen in:

- het aantal departementen van algemeen bestuur en/of hun onderlinge taakverdeling;
 - het aantal en de inhoud van de portefeuilles;
 - de wijze van interdepartementale coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau.
- Zij dient daarbij – zo nodig – rekening te houden met mogelijkheden voor wijzigingen in de omvang van rijkstaken, bijvoorbeeld door functionele of territoriale decentralisatie, en met mogelijkheden van coördinatie van wetgeving voor zover die verband houden met het onderwerp van advies.

De samenstelling van de commissie is als volgt.

Leden van de commissie zijn H. J. L. Vonhoff, burgemeester van Utrecht, voorzitter; mr. H. K. J. Beernink, oud-minister van Binnenlandse Zaken ¹; prof. mr. P. de Haan, hoogleraar in het onroerend-goedrecht en de systeemontwikkeling van de administratieve wetgeving aan de Technische Hogeschool te Delft en in het grondgebruikrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam; dr. Ph. A. Idenburg, voorzitter van de Harmonisatieraad welzijnsbeleid; en prof. dr. J. Kooiman, hoogleraar bestuurskunde aan de Interuniversitaire interfaculteit bedrijfskunde te Delft.

Adviserende leden zijn: mr. H. D. Tjeenk Willink, raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken; F. G. Kordes, directeur overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken; en dr. J. W. van der Dussen, plaatsvervangend directeur-generaal van de rijksbegroting bij het ministerie van Financiën.

Secretaris is drs. A. B. van der Scheer, medewerker van de afdeling organisatie van de directie overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adjunct-secretaris is mevrouw A. van Bergen, chef van de afdeling algemene zaken van de directie overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De commissie heeft gebruik gemaakt van haar bevoegdheid zich te laten bijstaan door

¹ Met verslagenheid heeft de commissie kennisgenomen van het overlijden van de heer Beernink op 22 augustus 1979. Zij zal de inbreng van zijn grote ervaring en wijsheid op het gebied van bestuur en politiek node missen.

- 8 | adviseurs van buiten de rijksdienst door de heren dr. ir. W. J. Beek, voorzitter van de directie van Van den Bergh en Jurgens BV, en dr. A. J. G. M. Bekke, senior-organisatieadviseur bij Raadgevend Bureau Berenschot BV, te verzoeken aan haar werkzaamheden deel te nemen. Ook de heer B. Burger, gemeentesecretaris van Utrecht, heeft op verzoek van de commissie gedurende een aantal vergaderingen aan de werkzaamheden deelgenomen.

1.2 Voorgeschiedenis

In het verleden zijn reeds enige malen adviezen uitgebracht, welke betrekking hadden op de organisatie van de rijksdienst, te weten:

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

Alvorens nader in te gaan op de wijze waarop de commissie haar taak denkt te gaan vervullen, zullen in het kort de voorgaande adviezen behandeld worden. Zodoende zal ook duidelijk worden op welke wijze de door de Commissie hoofdstructuur rijksdienst gekozen benadering afwijkt van die van haar voorgangers.

1.2.1 Commissie-Van Veen

Op 3 december 1969 is de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie ingesteld door de minister-president namens de raad van ministers. Aan haar voorzitter, de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, heeft zij haar meer gangbare naam 'commissie-Van Veen' te danken. Naast de staatssecretaris maakten enige hoogleraren, een staatsraad en een hoge ambtenaar deel uit van de commissie. De commissie kreeg als opdracht ter voorbereiding van een volgende kabinetsformatie een studie te maken van mogelijke verbeteringen in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie tussen de departementen.

Begin 1971 bracht de commissie haar advies uit. In grote lijnen had het advies betrekking op drie zaken:

- 1 de interdepartementale taakverdeling
- 2 de opzet van de interdepartementale coördinatie
- 3 de organisatie van de politieke en ambtelijke top van de departementen.

Ad 1, de interdepartementale taakverdeling

De commissie-Van Veen verwacht weinig heil van een algehele reorganisatie van de interdepartementale taakverdeling. Het ontbreken van ondubbelzinnige criteria maakt het onmogelijk een blauwdruk voor een ideale organisatie te maken. De commissie ziet meer in het op korte termijn herverkavelen van taken tussen departementen op die

gebieden, waar duidelijke knelpunten aanwezig zijn. Een opsomming van bestaande knelpunten wordt in het advies gegeven.

Ad 2, de opzet van de interdepartementale coördinatie

De commissie-Van Veen acht herverdeling van taken niet voldoende. Zij stelt: 'De ontwikkeling van de laatste decennia gaat naar een groeiende verving van overheidsstaken, niet naar een opdeling in streng afzonderlijke deelgebieden. De commissie verwacht dan ook van een juiste organisatie van de coördinatie meer duurzame resultaten dan van een op dubieuze veronderstellingen gebaseerde totale ommekeer van de taakverdeling over de departementen' (pag. 17).

De commissie presenteert een algemeen coördinatiemodel en werkt dit uit voor een aantal belangrijke beleidsgebieden. Dit houdt onder meer in het aanwijzen van coördinerende bewindslieden, het meer gebruik maken van ministeriële onderraden en het instellen (voor zover nog niet aanwezig) en beter gebruiken van interdepartementale commissies (ambtelijke 'voorportalen' van de onderraden).

Verder doet de commissie nog voorstellen aangaande een betere werkwijze van de ministerraad en het secretariaat ervan.

Tenslotte stelt de commissie voor in te stellen:

- een bureau ter bestudering van interdepartementale taakverdeling en coördinatie (bij het ministerie van Binnenlandse Zaken);
- een Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (bij het ministerie van Algemene Zaken);
- studiediensten bij de ministeries van Maatschappelijk en Cultureel Welzijn (CRM) en van Buitenlandse Zaken.

Ad 3, de organisatie van de politieke en ambtelijke top van de departementen

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

1.2.2 De WRR over de organisatie van het openbaar bestuur

Als gevolg van het advies van de commissie-Van Veen is op 6 november 1972 ingesteld de Voorlopige wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid. De definitieve instelling vond plaats bij de Instellingswet WRR van 30 juni 1976.

Op 10 januari 1975 bracht de WRR aan de minister-president een nota uit inzake de organisatie van het openbaar bestuur (rapport nummer 6), omdat volgens zijn zeggen: 'de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland verschillende knelpunten vertoont die

- 10 | een planning op lange termijn en een gecoördineerde beleidsvorming in de weg staan' (pag. 8).

In het rapport behandelt de raad de volgende drie problemen:

- 1 het beleidsvormingsproces
- 2 de interdepartementale taakverdeling en coördinatie
- 3 de verhoudingen tussen de overheden, in het bijzonder die tussen de centrale en de lagere overheden.

Ad 1, het beleidsvormingsproces

Bij het bestuderen van het beleidsvormingsproces valt het de WRR op dat er de laatste jaren een wildgroei heeft plaatsgevonden van beleidsvoorbereidende organen. Deze wildgroei heeft geleid tot doublures en overlappingsen.

Voorts is het onduidelijk welke criteria de keuze tussen interne (ambtelijke) en externe (niet-ambtelijke) organen bepalen.

Tenslotte constateert de raad dat er vaak geen goed samenspel is tussen beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling en dat beleidsevaluatie (terugkoppeling) veel te weinig plaatsvindt.

De raad doet de aanbeveling een studie te verrichten naar beleidsvoorbereidende organen (inmiddels heeft de raad gerapporteerd over de externe en interne adviesorganen van de centrale overheid; zie WRR-rapporten nummers 11, 12 en 14) en vraagt meer aandacht voor het werk van de COBA in verband met beleidsevaluatie.

Ad 2, de interdepartementale taakverdeling en coördinatie

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

Ad 3, de verhoudingen tussen de overheden

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

1.2.3 MITACO

Naar aanleiding van het in het voorgaande behandelde WRR-rapport besloot de minister-raad op 28 oktober 1975 om ter voorbereiding van de kabinetsformatie 1977 in te stellen de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie, afgekort MITACO, bestaande uit een vijftal bewindslieden. De MITACO had zich tot taak gesteld knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie te inventariseren en de voor- en nadelen aan te geven van mogelijke wijzigingen. Door de kabinets-crisis zijn deze studies niet afgerond en van een regeringsstandpunt voorzien. Daardoor werd uiteindelijk alleen dat gedeelte gepubliceerd dat oorspronkelijk als inleiding op het rapport was gedacht. Dit stuk werd op 24 augustus 1977 aangeboden aan de Tweede Kamer.

De MITACO beveelt aan dat de 42 in een bijlage genoemde knelpunten, waarvan zij de behandeling niet kon afronden, tijdens de komende kabinetsperiode worden afgehandeld.

Hoewel de MITACO erkent dat vele andere factoren van invloed zijn op de doeltreffendheid van het openbaar bestuur, beperkt zij zich tot de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Zij neemt in het gepubliceerde gedeelte vrijwel dezelfde drie thema's in beschouwing die de commissie-Van Veen behandelde:

- 1 de interdepartementale coördinatie
- 2 de interdepartementale taakverdeling
- 3 het aantal bewindslieden en mogelijkheden om hun taak te verlichten.

Ad 1, de interdepartementale coördinatie

De MITACO gaat in op:

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

Ad 2, de interdepartementale taakverdeling

De MITACO stelt: 'Door de ontwikkelingen in bestuur en samenleving zijn de beleidsgebieden zelf aan verandering onderhevig en wisselt de visie over de inhoud, het belang en de omvang van die beleidsgebieden' (pag. 19). Met name wordt een zestal brede beleidsgebieden in beschouwing genomen waar de bestaande indeling wringt, namelijk:

- welzijnsbeleid
- beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking door de EEG
- beleid inzake milieuhygiëne en ruimtelijke ordening

- 12 |
- wetenschapsbeleid
 - energiebeleid
 - emancipatiebeleid.

Ad 3, het aantal bewindslieden en mogelijkheden om hun taak te verlichten
Het aantal bewindslieden dient beperkt te blijven. Dat vergemakkelijkt het overleg en de coördinatie. De MITACO gaat nader in op plaats en functie van de minister zonder portefeuille en de staatssecretaris.

De taak van de minister zou verlicht kunnen worden door het aanstellen van:

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

Op 12 juli 1978 heeft de ministerraad naar aanleiding van het MITACO-rapport onder meer besloten dat:

- de 42 in het rapport genoemde knelpunten in deze kabinetsperiode in behandeling worden genomen. Door toe- en samenvoeging van knelpunten is men tot een definitieve opsomming van 44 knelpunten gekomen, welke over vier achtereenvolgens af te handelen lijsten zijn verdeeld;
- de minister van Binnenlandse Zaken een externe commissie instelt, die voor de verkiezingen van 1981 een advies moet uitbrengen over mogelijke verbeteringen in de hoofdstructuur van de rijksdienst.

1.2.4 Enkele kanttekeningen

Zoals uit het voorgaande blijkt beperken zowel de commissie-Van Veen als de MITACO zich vrijwel geheel tot interdepartementale taakverdeling en coördinatie bij de rijks-overheid. De WRR hanteert een iets breder perspectief en neemt daarbij ook de adviesorganen en de lagere overheden in beschouwing; de samenhang tussen deze drie onderwerpen wordt overigens zeer summier aangegeven.

In de kritiek welke van politicologische en bestuurskundige zijde op deze drie rapporten is geuit vindt men als voornaamste punt terug dat de rapporten te veel de bestuurlijke organisatie als een gesloten geheel zien en te weinig aandacht besteden aan het politieke systeem en in ruimere zin aan het maatschappelijk bestel waarin de (rijks)overheid functioneert.

Ook wordt het als een beperking ondervonden dat de voorgestelde maatregelen slechts gericht zijn op het aanpassen van de organisatie aan de huidige maatschappelijke situatie in plaats van in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

Naar aanleiding van het laatste kritiekpunt kan vermeld worden dat de commissie-Van

Veen wel degelijk oorspronkelijk meer toekomstgericht had willen werken maar daar niet aan toegekomen is door de beperkte tijdsduur en doordat zij zich gericht heeft op wat haalbaar geacht werd bij de kabinetsformatie 1971. De MITACO richtte zich doelbewust alleen op de specifieke knelpunten. Mede door de kabinetscrisis is juist dat gedeelte niet tot een afronding gekomen. Daardoor kon in feite maar een half rapport zonder echte conclusies en aanbevelingen tot stand komen.

Op het verwijt dat te weinig aandacht wordt besteed aan de plaats van de bestuurlijke organisatie in het politieke systeem, kan men antwoorden dat omgekeerd bij de politici te weinig en/of te incidenteel de bestuurlijke organisatie als politiek probleem leeft.

1.3 Interpretatie van de opdracht; gekozen aanpak

De samenstelling van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst is een andere dan die van haar voorgangers. Het is geen 'gemengde' commissie (zoals de commissie-Van Veen), geen permanent adviesorgaan van de regering (zoals de WRR) en geen college van zittende bewindslieden (zoals de MITACO). De minister-president zei hierover in de Tweede Kamer op 17 oktober 1978 het volgende:

'Het gaat in ons plan om een niet-ambtelijke commissie, een commissie die uitsluitend uit buitenstaanders zal bestaan, mensen dus die zelf geen enkele plaats in en betrekking met de rijksdienst hebben maar deze volstrekt van buitenaf, in opperste onbevangenheid, bezien. Dat is nieuw.'

De commissie laat het anderen over, te beoordelen in hoeverre haar samenstelling aan deze eisen voldoet. In ieder geval streeft zij er naar, te beantwoorden aan de verwachting dat zij zich niet zal beperken tot een herhaling van het vele en verdienstelijke werk van haar voorgangers. Binnen de gestelde grenzen wil zij proberen de aan haar voorgelegde problematiek zo onbevangen mogelijk te benaderen.

Opmerkingen over aan het werk van de commissie gestelde grenzen zijn te vinden in de instellingsbeschikking en in de door de staatssecretaris uitgesproken installatierede.

Ten eerste dient de commissie bij haar werkzaamheden rekening te houden met de maatschappelijke ontwikkelingen en het gegroeide staatsbestel. De commissie is zich er van bewust dat haar adviezen moeten passen binnen het raamwerk van de huidige staatsrechtelijke werkelijkheid. Zij acht het echter niet bij voorbaat uitgesloten dat sommige knelpunten in de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst zullen blijken samen te hangen met beperkingen van het gegroeide staatsbestel. Indien de commissie op dergelijke verbanden stuit, zal zij niet nalaten daarop de aandacht te vestigen en na te gaan welke mogelijkheden er zijn voor oplossingen in de toekomst. Een tweede begrenzing is de beperktheid van de aan de overheid ter beschikking staande middelen en de verwachting dat ook in de voorzienbare toekomst groeimogelijkheden afwezig dan wel slechts zeer beperkt zullen zijn.

Ten derde heeft de staatssecretaris de bijzondere aandacht van de commissie gevraagd voor de mogelijkheid van herzieningen van de interdepartementale taakverdeling in

14 | hoofdpijnen, in verband met de te verwachten invloed daarvan op de te kiezen coördinatievoorzieningen.

Tenslotte heeft de staatssecretaris de commissie verzocht haar adviezen zo concreet mogelijk te formuleren met het oog op de praktische bruikbaarheid tijdens een kabinetsformatie. Daarbij heeft hij gewezen op de mogelijkheid met alternatieve oplossingen te komen, vooral ten aanzien van de taakverdeling tussen departementen en het aantal en de inhoud van de portefeuilles.

Wat betreft de benadering van de problematiek heeft de commissie het voornemen om, met gebruikmaking van de kennis die eerder is verzameld, speciale aandacht te besteden aan de maatschappelijke omgeving van de overheid en de daarin te onderkennen ontwikkelingen. Daarbij wil zij niet vervallen in een casuïstische benadering, die het zicht op mogelijke onderlinge samenhangen in de problematiek zou verhinderen. Door middel van een systeembenadering hoopt de commissie samenhangen zichtbaar te kunnen maken tussen naar aard en omvang uiteenlopende problemen in de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst.

Tijdens het beleidsdebat in de Tweede Kamer op 17 oktober 1978 naar aanleiding van hoofdstuk III van de rijksbegroting voor het jaar 1979 is van de zijde van het CDA de wenselijkheid uitgesproken van een gedachtenwisseling van de kamer met de regering over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie, voorafgaande aan de volgende kabinetsformatie. De minister-president heeft daarop geantwoord dat het rapport van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst een deugdelijke grondslag kan vormen voor een algemene gedachtenwisseling. Mede met het oog op deze verwachtingen wil de commissie – anders dan haar voorgangers – niet in afzondering werken en pas aan het slot van haar arbeid naar buiten treden met een kant-en-klaar eindprodukt. Zij wil integendeel proberen in een zo vroeg mogelijk stadium een bijdrage te leveren aan de openbare meningsvorming over de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst, wetende dat deze problematiek gewoonlijk tijdens kabinetsformaties een uiterst ondergeschikte rol speelt in de politieke discussie.

Om deze reden brengt de commissie nu haar eerste rapport uit, dat haar algemene zienswijze op de problematiek weergeeft en de richting schetst waarin zij wil gaan werken. Zij hoopt op dit rapport vele reacties te ontvangen. Voor de zomer van 1980 hoopt zij een tweede rapport uit te brengen met bevindingen naar aanleiding van tussentijds te verrichten onderzoek en studie. Tenslotte streeft de commissie er naar begin 1981 een beknopt eindrapport te produceren dat zo concreet mogelijke aanbevelingen bevat.

2.1 Beeld van de overheid

De opzet van de Nederlandse overheidsorganisatie dateert van ruim 130 jaar geleden, toen eerdere aanzetten een meer definitieve vorm kregen in de Grondwet van 1848 en de daarop gebaseerde organieke wetten. Er hebben weliswaar aanpassingen plaatsgevonden, en de organisatie van vooral de centrale overheid is sindsdien sterk uitgebreid, maar de grondtrekken van de overheidsorganisatie zijn niet wezenlijk veranderd. De huidige overheidsorganisatie vertoont in hoofdzaak de kenmerken van grote bureaucratische organisaties.

In de eerste plaats overheerst een formalistische benadering van de spelregels van de democratische rechtsstaat. Het geschreven en ongeschreven staatsrecht stelt randvoorwaarden aan het overheidsoptreden. Enerzijds hebben de hierin vastgelegde spelregels de verdienste dat zij de rechten van de burger verankeren en een zekere symboolwaarde vertegenwoordigen. Anderzijds is er een zekere verstarring opgetreden bij de hantering van deze spelregels, waardoor zij onvoldoende garanties bieden voor een soepel functioneren van de overheid in deze tijd. Het bestuursrecht, dat de bevoegdheidsuitoefening van de overheid regelt en de rechtspositie van de burger daarbij vastlegt, heeft in het algemeen een te weinig beleidsmatig en een te weinig instrumenteel karakter, mede doordat de vereiste samenhang in de wetgeving ontbreekt. Er is een onoverzichtelijk en onvoldoende flexibel stelsel van formele regels ontstaan. De regels zijn niet altijd bekend. Daarbij neemt de waardering voor dit soort spelregels af en wordt de neiging zich daaraan te houden kleiner. Tegelijkertijd echter wordt van de overheid een toenemende zorgvuldigheid geëist bij de hantering van spelregels ten opzichte van de burger.

Een tweede kenmerk is de sterk geformaliseerde en hiërarchische gezagsstructuur. De verantwoordelijkheden op elk niveau worden ingeperkt door het naasthogere niveau: elke bestuurlijke eenheid wordt bestuurd vanuit een centraal punt dat naar buiten toe verantwoordelijk is. Deze gezagsstructuur hangt ook samen met de politieke verantwoordingsplicht naar buiten. Dit verklaart de invloed van politieke verhoudingen op de ontwikkeling van de organisatie van de centrale overheid. Zo kan de inhoud van de ministeriële portefeuilles gezien worden als de resultante van tijdens opeenvolgende kabinetformaties genomen politieke gelegenheidsbeslissingen.

Ten derde stamt de indeling in departementen uit een periode dat de overheidstaken in hoofdzaak als op zichzelf staand konden worden beschouwd en afzonderlijk van elkaar werden behandeld. Mede hierdoor treden de verschillende delen van de centrale overheid in hoge mate onafhankelijk van elkaar en zelfstandig op. Deze omstandigheid werkt het bureaucratisch streven naar handhaving van de status quo en behoud van eigen invloed in de hand. Deze algemene tendentie wordt nog versterkt door het heersende stelsel van coalitiekabinetten. Het hiermee gepaard gaande politieke klimaat is

- 16 | niet bevorderlijk voor ingrijpende veranderingen. Door de verbreding en onderlinge vervlechting van de overheidstaken leidt de zelfstandige opstelling van departementen tot interdepartementale coördinatieproblemen. De geschetste 'verkokering' wordt onder meer weerspiegeld in de bestuurlijke wetgeving, waarvan het te sectorale karakter ('de veertien wetsfamilies') bijdraagt tot de onoverzichtelijkheid en het gebrek aan flexibiliteit waarvan hiervoor sprake was.

Tenslotte worden de beïnvloedingsmogelijkheden van de nationale overheid steeds meer ingeperkt door invloeden uit het buitenland. Verschijnselen als inflatie, werkgelegenheid en energie- en milieuvraagstukken kunnen op nationaal niveau niet meer beheerst worden. De handelingsvrijheid van de Nederlandse overheid wordt verder beperkt door verdragen en andere internationale verplichtingen, onder meer samenhangend met het lidmaatschap van een groot aantal internationale organisaties. Daarbij doet zich het probleem voor dat aan de Europese gemeenschappen weliswaar steeds meer bevoegdheden worden overgedragen, maar dat de ontwikkeling van controle-mogelijkheden daarmee geen gelijke tred houdt.

2.2 Invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen op het optreden van de overheid

De maatschappij is de afgelopen honderd jaar ingrijpend gewijzigd en verandert nog steeds. De maatschappelijke problemen worden onoverzichtelijker en de snelheid van veranderingen neemt toe. Oude zekerheden brokkelen af en daarmee gaat de maatschappelijke consensus als basis voor de besluitvorming tekort schieten. De maatschappij wordt steeds mondiger. Er komen steeds meer belangen behartigende en diensten verlenende organisaties. Hierdoor verdwijnt het vanzelfsprekende primaat van de overheid op allerlei gebieden. Daarmee gaat ook een zeker legitimiteitsverlies gepaard. Door deze ontwikkelingen zijn de overheidstaken in belangrijke mate van karakter veranderd. De verhouding overheid – burger zal altijd blijven bestaan, maar – en dat is een verandering – de overheid is steeds meer gaan fungeren als centraal sturings- en verzorgingsapparaat, dat in samenspel met de maatschappij diensten verleent. De overheid wordt daarbij gedwongen hele maatschappelijke ontwikkelingen – bijvoorbeeld op sociaal-ruimtelijk en sociaal-economisch gebied – in goede banen te leiden. Hiervoor zijn nieuwe sturingsvormen vereist, waarin de behoefte van de burger – als staatsburger, niet als onderdaan – aan medezeggenschap tot haar recht kan komen.

Tegelijkertijd wordt als gevolg van belangentegenstellingen die zich in maatschappelijke onderhandelingsprocessen voordoen ook een toenemend beroep op de overheid gedaan om als arbiter op te treden. De wijze waarop de overheid op dat beroep reageert kan er overigens – paradoxaal! – toe leiden dat de mondigheid en de zelfstandigheid van de burger worden bedreigd in plaats van gediend.

Ook de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) heeft in zijn rapport 'De komende vijftwintig jaar' gewezen op de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de rol van de overheid. Op de bladzijden 55/56 van dat rapport staan vijf ontwikkelingen beschreven die in onderlinge samenhang de basis voor structuur en functioneren van de overheidsorganisatie enigermate aantasten. In aansluiting hierop meent de Commissie hoofdstructuur rijksdienst de consequenties van de algemene maatschappelijke ontwikkelingen voor de structuur en het functioneren van de overheid te kunnen samenvatten als een afnemend sturend vermogen, ook al neemt het aantal terreinen waarop gestuurd wordt toe.

2.3 Algemene probleemstelling

Onderzocht zullen worden factoren die er toe bijdragen dat het sturend vermogen van de overheid past bij de maatschappelijke sturingsbehoefte.

Bij de keuze van de te onderzoeken factoren zal de commissie zich enerzijds richten op de door haar van belang geachte probleemgebieden. Hierop gaat zij in hoofdstuk 3 in. Anderzijds zal de commissie bij de keuze van de te onderzoeken factoren gebruik maken van het in hoofdstuk 4 gegeven analysemodel, dat in hoofdstuk 5 wordt uitgewerkt. Daarbij zullen ook de aan te leggen criteria voor de beoordeling van structuur en functioneren van de organisatie van de rijksoverheid aan de orde komen.

De commissie is voornemens op basis van het te verrichten onderzoek naar de geselecteerde factoren aanbevelingen te doen gericht op:

- a vergroting van de 'passendheid' van de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren bij de maatschappelijke behoefte;
- b de wijze waarop de aanbevolen aanpassingen kunnen worden verwezenlijkt.

3.1 Inleiding

De commissie constateert dat een groot aantal problemen in de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren kunnen worden onderkend. Zij heeft getracht deze problemen te ordenen. Haars inziens kunnen de problemen worden gerangschikt onder een vijftal noemers. Het verband tussen drie van de categorieën is er een van afnemende reikwijdte en toenemende specificiteit, met accenten op achtereenvolgens het raakvlak tussen maatschappij en politiek, het politiek-bestuurlijke niveau en bestuurs-technische vraagstukken. De andere twee categorieën van problemen zijn van een andere orde: de eerste heeft betrekking op de voorafgaande vraag naar de rol van de centrale overheid; de laatste categorie heeft betrekking op de ten slotte te stellen vraag naar de voorzieningen voor de doorvoering van noodzakelijk geachte aanpassingen van de centrale overheid. De commissie onderscheidt de volgende probleemcategorieën:

- rol van de centrale overheid.

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

- de relatie tussen de centrale overheid en de maatschappelijke organisaties in haar omgeving.

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

- de bestuurlijke organisatie op centraal niveau.

Wanneer de centrale overheid op zichzelf wordt beschouwd kunnen problemen worden waargenomen, die betrekking hebben op de structuur en het functioneren van dit geheel. Het gaat hier om vragen over de departementale indeling, het aantal departementen en de grensafbakening daartussen, over de inhoud, de aard en het aantal portefeuilles, en over de consequenties daarvan voor structuur en functioneren van de interdepartementale en departementale coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau. De voorgangers van deze commissie hebben in het bijzonder over deze categorie van problemen gerapporteerd;

- het bestuurlijke instrumentarium dat de centrale overheid ter beschikking staat.

De centrale overheid heeft problemen bij het gebruik maken en met elkaar in verband brengen van instrumenten die haar ter beschikking staan ten behoeve van de uitoefening van haar taken, zoals: wetgeving, planning, financiering, personeel, organisatie, informatievoorziening en methoden van besluitvorming, onderzoek, analyse, evaluatie en controle;

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

Deze categorieën van problemen worden hieronder nader uitgewerkt. De indeling in categorieën betekent niet dat de problemen los van elkaar staan. Integendeel: het is waarschijnlijk dat de afzonderlijke problemen pas diepte en scherpte krijgen in hun onderlinge samenhang.

3.2 Rol van de centrale overheid

De bestuurlijke vormgeving van de (rijks)overheid kan niet los worden gezien van haar takenpakket. In veel beschouwingen over de overheidsorganisatie wordt dit pakket min of meer als gegeven gezien. Voor nieuwe, van buiten opgelegde taken wordt dan de bijpassende organisatievorm gezocht; overigens veelal een uitbreiding van een reeds bestaand deel van de organisatie. Toch is dat een wat simpele wijze van zien. Het optreden van de overheid zelf kan ook weer nieuwe taken doen ontstaan. Zo leidde de beslissing tot afsluiting en inpoldering van de Zuiderzee tot een hele reeks nieuwe taken op het gebied van ontginning, inrichting en sociaal-economische opbouw van de ingepolderde gebieden. Beide soorten van taken komen overigens in de meeste gevallen tot stand na acties uit de maatschappij; zij houden nauw verband met opkomende maatschappelijke behoeften.

In de loop van de laatste tientallen jaren heeft de overheid ten behoeve van de uitvoering van haar takenpakket een centraal sturings- en verzorgingsapparaat in het leven geroepen. Die dienstverlening en sturing hebben weer bepaalde verwachtingen opgeroepen waarvan het de vraag is in hoeverre deze (nog) kunnen worden waargemaakt. Om toch aan dat verwachtingspatroon te blijven voldoen (bijvoorbeeld ten aanzien van werkgelegenheid) gaat de overheid – daartoe door maatschappelijke druk uitgedaagd – er steeds meer toe over ook de voorwaarden die zij voor sturing essentieel acht te beïnvloeden.

Dit geheel aan verzorgende en sturende taken is zo complex geworden dat daar geen overzicht meer over bestaat. Ook valt nauwelijks meer te overzien welke organisatorische en bestuurlijke voorzieningen het best bij dit complex van taken passen. Wel staat vast dat er door de toenemende (soms opgedrongen) neiging meer centraal te willen besturen overbelasting van de leidinggevende organen ontstaat. Waar dit niet het geval lijkt te zijn, wordt de overbelasting 'afgewenteld' of genegeerd – met alle slechte gevolgen vandien. Deze verschijnselen gaan vooral ernstige vormen aannemen bij een grotere noodzaak tot afweging – zoals momenteel het geval is.

20 | De beantwoording van de vraag voor welke taken de overheid aansprakelijk gesteld moet worden en welke taken buiten de overheidssfeer behartigd moeten worden ligt op een terrein dat de commissie niet wil en kan betreden, namelijk dat van de politieke keuze. Deze keuze is voorbehouden aan politieke partijen en hun vertegenwoordigers. Wel merkt de commissie op dat bij de beoordeling van voorstellen tot uitbreiding van overheidstaken deze principiële vraagstelling in het algemeen onvoldoende tot haar recht komt. Daarbij komt dat in concrete situaties de personele, financiële en materiële consequenties van de beantwoording van deze vraag voor de overheidsorganisatie een volstrekt verwaarloosde rol spelen.

3.3 Relatie centrale overheid – maatschappelijke omgeving

De verdere uitbouw van de verzorgingsstaat leidt in zijn besturing tot een toenemende verstrengeling van de overheidsdienst met maatschappelijke groeperingen. Dat wil zeggen dat de overheid wel bepaalde taken vervult (bijvoorbeeld prioriteitstellingen, algemene belangenafweging, financiering, aspecten van beheersing) maar dat daarnaast maatschappelijke organisaties grote delen van de uitvoering, de begeleiding en soms ook van de beleidsbepaling voor hun rekening nemen. Al naar gelang de aard van het beleidsterrein en de daarop werkende maatschappelijke organisaties zal de verstrengeling verschillend zijn. Dat roept problemen op van vormgeving, verantwoording en controle.

Met de toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen publieke en private sector op bepaalde maatschappelijke terreinen ontstaat ook een groeiende afhankelijkheid tussen op die terreinen werkzame organisaties onderling. Dat roept de behoefte op aan herkenbare organisatorische voorzieningen ten behoeve van sturing, coördinatie en beleidsontwikkeling. Dit laatste soms onder eindverantwoordelijkheid van de overheid en het maatschappelijk veld.

Bij de toenemende maatschappelijke organisatiegraad en de toenemende verstrengeling tussen overheid en organisaties in haar omgeving mag zeker de individuele burger en zijn relatie met de overheid niet uit het oog worden verloren. De daarmee samenhangende problematiek is tot nu toe zeker niet bevredigend opgelost – met name niet bij de rijksoverheid.

Als partiële remedies tegen de neiging tot centralisatie en de daarmee gepaard gaande overbelasting van de centrale overheid wordt er steeds meer gedacht in de richting enerzijds van complementair bestuur in de zin van horizontale en verticale coördinatie en anderzijds van zowel territoriale als functionele decentralisatie.

Wat betreft complementair bestuur kan verwezen worden naar de werkzaamheden van de werkgroep-Van der Poel, die haar eindrapport eind 1979 zal uitbrengen. Aangaande decentralisatie kan worden opgemerkt dat participatie van maatschappelijke belangen-

groeperingen in besluitvorming en uitvoering van beleid gemakkelijker te realiseren is op lagere bestuursniveaus dan op dat van het rijk. Nagegaan zou moeten worden welke soorten rijkstaken zich lenen voor territoriale en welke voor functionele decentralisatie en hoe dan de organisatie en besluitvormingsstructuur moet zijn op rijksniveau om aan een aldus gedecentraliseerd bestel leiding te kunnen geven.

In het kader van de afstoting van rijkstaken stelt de RTD een onderzoek in naar criteria die kunnen worden gehanteerd bij het beantwoorden van de vraag welke concrete taken van het rijksniveau naar provincies of gemeenten kunnen worden gedecentraliseerd. De WRR heeft op zijn programma een onderzoek staan naar mogelijkheden voor verdergaande functionele decentralisatie, met name in de richting van zelfstandige bestuursorganen.

Deze activiteiten – en er zijn er meer – duiden op het grote belang dat moet worden toegekend aan vormen van decentralisatie, zowel uit een oogpunt van doelmatigheid (ontlasting van departementale apparaten) als uit een oogpunt van democratie (beleid zo dicht mogelijk bij de betrokkenen brengen).

Een belangrijk verschijnsel in de verhouding tussen de overheid en het maatschappelijk veld zijn de zogenaamde adviesraden. Daarvan zijn er vele honderden, met zeer uiteenlopende bevoegdheden, activiteiten en invloed. De WRR heeft er al op gewezen dat er in dit onoverzichtelijk stelsel van adviesraden zeker reden is tot 'opschoning'. Probleem is bijvoorbeeld de relatief schaarse externe deskundigheid die ten behoeve van het beleid van de overheid kan worden ingezet, waarmee zo doelmatig mogelijk moet worden omgesprongen. Ook de vermenging van (deel)belangen en advisering baart zorg: zijn maatschappelijke organisaties (en vooral de machtige onder hen) het met het betrokken deel van de overheidsorganisatie eens, dan is het veel lastiger afwijkende (deel)belangen nog in een bredere afweging van prioriteiten in te brengen. Met instandhouding van de belangrijkste functies van adviesorganen dient het stelsel kritisch te worden onderzocht. Daarbij kan worden voortgebouwd op gegevens onder andere door de WRR verzameld.

Politieke organen hebben de neiging zich vooral te richten op korte-termijnoplossingen van problemen die niet zelden een lange-termijnkarakter hebben. Daardoor dreigt de aandacht voor maatschappelijke implicaties voor de lange termijn in de verdrukking te komen. Lange-termijndenken is binnen de structuur van de rijksoverheid zwak ontwikkeld, zeker wanneer het om de onderlinge samenhang van te verwachten ontwikkelingen gaat. De daarvoor noodzakelijke voorzieningen zijn veelal afwezig. Daarbij gaat het – naast inhoudelijke kanten – ook om de organisatorische voorwaarden voor een dergelijk vooruitkijken en een geïntegreerde benadering. Bovendien verhindert de politieke actualiteit vaak dat nieuw beleid en het daarvoor noodzakelijke langdurige voorwerk voldoende van de grond komen.

Er wordt wel eens spottend gesproken over de rijksoverheid als de veertien onverenigde departementen. Ieder departement voert zijn eigen beleid ten opzichte van de sector die het 'beheert'. Ondanks alle pogingen tot coördinatie komt het vaak voor dat de maatschappij en ook de lagere lichamen geconfronteerd worden met het op elkaar botsen van de verschillende soorten sectorbeleid. De samenhang tussen ontwikkelingen in de maatschappij heeft immers geleid tot een groeiende vervlechting van taken van overheidsorganen in het algemeen en van departementen in het bijzonder.

Het grootste probleem lijkt dan ook niet het bestaan van veertien departementen – met hun aanhang – te zijn, maar de wijze waarop deze met elkaar omgaan. Vooral bij interdepartementaal werken zijn er grote problemen als gevolg van de eerder genoemde verkokering en daarmee samenhangende verschijnselen als hokjesgeest en competentiekwesties. Deze mag men overigens niet los zien van het 'buitengebeuren'. Wellicht zijn gebreken in de interdepartementale samenwerking deels te wijten aan een afnemende consensus buiten de overheid.

In de huidige situatie is een bewindsvrouw of -man steeds minder in staat om bepaalde beslissingen alleen te nemen, maar heeft daarvoor de medewerking nodig van een of meer ambtgenoten. Tegenover het verlies aan invloed op het door het eigen departement te voeren beleid staat de winst dat zij/hij steeds meer invloed krijgt op het beleid van ambtgenoten.

Met name het toenemen van het aantal ministers – maar hier en daar ook het optreden van staatssecretarissen die een eigen beleid voeren dat soms nogal los staat van dat van hun minister – maakt dat steeds meer tijd van bewindsliden besteed wordt aan het op elkaar afstemmen van het beleid. Via interdepartementaal ambtelijk overleg lost men deze problemen niet op. De beleidsambtenaren hebben voor alles tot taak om hun minister te dienen. Dit betekent dat zij in interdepartementaal overleg zoveel mogelijk opties openhouden voor hun minister of staatssecretaris en daarmee voor hun eigen departement en dus vaak niet in staat zijn om tot adviezen te komen waarin na afweging van alle argumenten voor of tegen uiteindelijk een beredeneerde keuze wordt gedaan. Onder dergelijke omstandigheden zal steeds meer tijd worden besteed aan overleg om moeizaam ingegraven posities te overbruggen en te komen tot de voor een verantwoorde keuze noodzakelijke afweging, met als gevolg dat de ontwikkeling van nieuw beleid wegens gebrek aan tijd onvoldoende van de grond komt.

Welke taakverdeling ook gekozen wordt, coördinatie zal altijd nodig blijven. Daarbij maakt het wel verschil of er veel dan wel weinig instanties bij de coördinatie zijn betrokken en welke de bevoegdheden zijn van de betrokkenen. Geprobeerd kan worden de coördinatie noodzaak te verminderen door bepaalde taken en bevoegdheden van

het ene departement over te hevelen naar het andere of door wijzigingen aan te brengen in het aantal en de indeling van portefeuilles en departementen. Problemen daarbij zijn het ontbreken van zuiver 'objectieve' criteria en de onderlinge strijdigheid van aan te leggen criteria. Wel bestaan er samenhangen tussen taken op bepaalde beleidsterreinen, die aanleiding zouden kunnen zijn voor het toedelen van zwaartepunten aan departementen, maar deze samenhangen zijn niet systematisch in kaart gebracht. In de praktijk spelen andere factoren een rol; zo blijken de verhoudingen tussen coalitiepartners bij kabinetsformaties van rechtstreekse invloed te zijn op de vorming van nieuwe departementen en de verschuiving van taken tussen bestaande departementen. Ook maatschappelijke organisaties proberen hierop invloed uit te oefenen.

Taakverdelingsproblemen doen zich vaak juist voor bij de regeling van de interdepartementale coördinatie. Zo blijken de bevoegdheden van coördinerende bewindslieden niet altijd duidelijk en bevredigend geregeld te zijn. Hun positie is in het algemeen erg zwak, tenzij die op een bijzondere wet steunt, zoals die van de minister van Financiën op de Comptabiliteitswet en die van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op de Wet op de ruimtelijke ordening.

Een centraal probleem bij de bestuurlijke organisatie op rijksniveau is dat er geen duidelijke en afdwingbare algemene regeling bestaat voor de organisatie van de rijksdienst, zoals dat wel voor de lagere lichamen het geval is. Mede daardoor zijn departementen ten aanzien van problemen die de gehele organisatiestructuur en de daarbij behorende processen raken niet of zeer moeilijk 'op één lijn te krijgen'. Vele elementen van organisatiebeleid die bij andere grote organisaties tot de centrale verantwoordelijkheden worden gerekend zijn bij de Nederlandse rijksdienst slechts met vrijwillige medewerking van de grond te krijgen. Ook kabinetsafspraken blijken daarvoor in het algemeen onvoldoende.

De in deze paragraaf aangeduide problemen leiden tot een verheviging van congestieverschijnselen bij de politieke en ambtelijke top, zowel op interdepartementaal als departementaal niveau. Als gevolg hiervan vertoont de centrale overheid als geheel een geringe slagvaardigheid, weinig aandacht voor nieuwe ontwikkelingen en een defensieve opstelling.

3.5 Besturingsinstrumentarium

De rijksoverheid heeft de beschikking over een groot arsenaal aan instrumenten waarmee zij haar beleid vorm geeft. Er komen ook steeds nieuwe instrumenten bij. Toch bestaat de indruk dat er bij de hantering van deze instrumenten bepaalde problemen bestaan. Een eerste – en misschien wel het grootste – probleem is de gebrekkige onderlinge afstemming bij het gebruik van allerlei besturingsinstrumenten. Onderscheiden we als belangrijkste instrumenten wetgeving, planning, financiering en organi-

satie, dan kunnen allerlei problemen worden geconstateerd in de relatie tussen deze instrumenten. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- de wetgevingsorganisatie. Deze is uitermate zwak met name wat betreft de relatie tussen wetgeving en beleid. Niet alleen is de wetgevingsfunctie organisatorisch versplinterd over de departementen, maar ook binnen de departementen (enigszins variërend naar departement) laat de organisatie van de wetgevingsfunctie nogal wat te wensen over. Bij wetgeving moet behalve aan de juridische vormgeving veel aandacht besteed worden aan de eigen aard van het onderwerp van de wetgeving en aan de daaraan verbonden organisatorische consequenties. Met name op het laatste punt schort het meestal aan de inbreng van voldoende deskundigheid. Veel wetgeving wordt ook op de eerste twee punten als onvoldoende beoordeeld;
- wetgevingsfinanciering. Een centraal probleem daarbij is dat wetgeving financiering vast legt voor lange tijd, zonder dat er voldoende rekening wordt gehouden of kan worden gehouden met wijzigende inzichten en omstandigheden (bijvoorbeeld sociale wetgeving);
- planning en wetgeving. Probleem is dat over een breed front wettelijk geregelde planning, vaak gepaard gaande met pogingen tot decentralisatie en/of complementair bestuur, in opkomst is, met name op ruimtelijk en cultureel gebied, zonder dat deze wetgeving voldoende onderling en met bestaande regelingen wordt gecoördineerd en ook zonder dat de economische wetgeving in deze ontwikkeling wordt betrokken. Ook is de parlementaire invloed op de planning van het regeringsbeleid, in vergelijking tot die ten aanzien van de wetgeving, nog zeer gebrekkig;
- financieringsorganisatie. Probleem is dat het overgrote deel van de middelen van lagere lichamen van het rijk moet komen, zonder dat deze middelen duidelijk zijn gekanaliseerd in hoofdstromen die via de provincies en gemeenten nader worden onderverdeeld, waardoor financiële decentralisatie mogelijk zou worden;
- financieringswetgeving. Probleem is dat een groot deel van de overheidsfinanciering, afgezien van de begrotingswetgeving, niet wettelijk is geregeld, waardoor pseudo-wetgeving welig tiert, gepaard gaande met centralisme ten opzichte van lagere lichamen en rechtsonzekerheid voor gesubsidieerde instellingen.

Naast deze problemen in de toepassing van het brede scala van besturingsinstrumenten is er ook aandacht nodig voor vragen die verband houden met andersoortige instrumenten als personeel, besluitvormingstechnieken, informatievoorziening, controle en evaluatie. Het is uiteraard in het kader van de werkzaamheden van de commissie, die beperkt in tijd zullen zijn, niet mogelijk en ook niet wenselijk om op alle vragen rond deze aspecten van het functioneren van de rijksoverheid in te gaan. Toch kan de commissie moeilijk om een aantal van deze vragen heen.

Zo kan er nauwelijks systematisch over de structuur van de rijksdienst worden gesproken wanneer niet aandacht wordt geschonken aan vragen van personeelsbeleid. De rijks-overheid wordt bijvoorbeeld gekenmerkt door een zeer geringe mate van interdeparte-

mentale mobiliteit. Dit werkt verschijnselen als hokjesgeest, starheid, competentiekwesties en weerstand tegen veranderingen in de hand.

Betreffende informatievoorziening kan geconstateerd worden dat de behoefte aan beleidsrelevante informatie (al dan niet in geautomatiseerde vorm) voortdurend groeiende is. Daartegenover staat dat informatie als machtselement in het relatiepatroon tussen departementen ook steeds groter wordt: informatie is een kostbaar goed waar in het onderlinge verkeer zeer zuinig mee wordt omgesprongen.

Met betrekking tot de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt kan worden opgemerkt dat methoden en technieken die daarvoor beschikbaar zijn of kunnen worden ontwikkeld binnen de rijksoverheid nauwelijks van de grond zijn gekomen. Dit geldt met name voor de evaluatie, zowel van de toepassing van afzonderlijke instrumenten waarmee een bepaald beleid wordt gevoerd als van de samenhangen tussen de toegepaste instrumenten.

3.6 Organisatie van veranderingen

De reeds in het verleden gebleken noodzaak van het instellen van speciale commissies, die ditmaal geleid heeft tot de instelling van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, is al een aanwijzing dat de gedachtenvorming over de noodzaak van veranderingen binnen de hoofdstructuur van de rijksdienst een speciale behandeling vereist. Men zou immers ook kunnen verwachten dat noodzakelijk geachte aanpassingen 'normaal' in het organisatiebeleid zou zijn opgenomen. Dat dit niet het geval is blijkt uit de speciale aandacht die nodig is om aanpassingen bij kabinetsformaties te regelen. Reden hiervoor is de nauwe relatie tussen politieke en bestuurlijke aspecten bij dergelijke veranderingen. Het ontbreekt tot dusverre aan – tenminste – drie voorwaarden waaraan moet worden voldaan om veranderingsprocessen op gang te krijgen:

- de noodzaak van verandering moet worden erkend met name bij degenen die er het meest bij zijn betrokken;
- er moet een zekere politieke wil zijn niet alleen om een veranderingsproces op gang te brengen maar ook om de uitvoering er van door te zetten;
- er moet voldoende technische en bestuurlijke know-how aanwezig zijn om veranderingen voor te bereiden en bij invoering te begeleiden.

Behalve voor het op gang brengen van veranderingen zijn ook voorzieningen nodig voor het doorvoeren van veranderingen en het oplossen van daarbij voorkomende problemen. Daarbij rijst de vraag of het gaat om grootscheepse veranderingen dan wel om geleidelijke aanpassingen.

Gezien de politieke en bestuurlijke weerstanden tegen ingrijpende veranderingen zal er tenminste voldaan moeten worden aan een aantal voorwaarden om geleidelijk aanpassingen tot stand te brengen. Ook deze zijn bij de rijksoverheid maar zeer ten dele aanwezig. Zo kunnen de organisatie- en personeelsfuncties nauwelijks voldoen aan eisen die men bij een organisatie met een omvang als die van de rijksdienst zou mogen

26 | en moeten stellen aan de voorzieningen voor de voorbereiding en begeleiding van veranderingsprocessen. Daar zijn een aantal structurele kenmerken mede debet aan zoals de onderling gescheiden departementale verantwoordelijkheden, maar ook oorzaken die meer in de ambtelijke cultuur liggen (zoals honkvastheid en hang naar vertrouwde vormen en procedures).

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk heeft de commissie de problematiek van de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst zoals die uit allerlei beschouwingen naar voren komt geformuleerd in termen van knelpunten. Deze opsomming als zodanig is evenwel een onvoldoende basis om tot aanbevelingen te komen. Zij zou leiden tot een casuïstische benadering. Een opsomming van knelpunten biedt op zichzelf namelijk onvoldoende mogelijkheden om inzicht te verwerven in mogelijke onderlinge samenhangen tussen de genoemde knelpunten, in hun relatieve gewicht, in eventuele richtingen waarin ontwikkelingen ten aanzien van die knelpunten te verwachten zijn en in aanwijzingen voor aanbevelingen om tot verbeteringen te komen. In paragraaf 1.3 heeft de commissie aangegeven dat zij de voorkeur geeft aan een samenhangende benadering van de problematiek. Om te kunnen uitstijgen boven casuïstiek is een hulpmiddel nodig in de vorm van een analysemodel dat wel aan de genoemde eisen kan voldoen.

De commissie heeft niet de pretentie een analysemodel te ontwikkelen dat op alle onderdelen aan de eerder genoemde eisen voldoet. Daartoe ontbreekt de tijd en biedt ook de beschikbare meer theoretisch georiënteerde literatuur niet in alle opzichten voldoende houvast. Toch zal de commissie een globaal analysemodel hanteren waarin zij voldoende aanknopingspunten hoopt te vinden voor keuze en richting van haar beschouwingen, uit te voeren onderzoek en eventuele aanbevelingen.

In dit hoofdstuk schetst de commissie de omtrekken van het te hanteren analysemodel. In hoofdstuk 5 zal dit model worden uitgewerkt en zullen ook de onderlinge relaties tussen de gehanteerde begrippen worden aangegeven. De commissie is zich er van bewust dat het model een theoretisch en nog betrekkelijk abstract karakter heeft. In een volgende fase van haar werkzaamheden zal het verder moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd.

4.2 Een procesbenadering

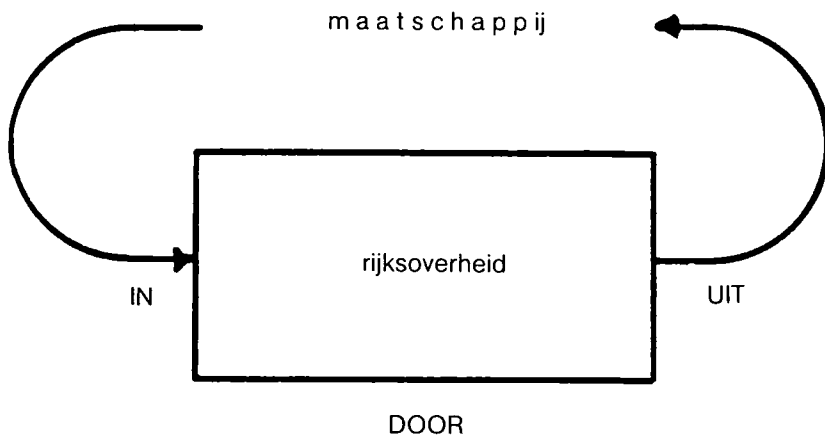
Analytisch kan de overheid op eenvoudige wijze worden gezien als een systeem waarin zich een aantal processen afspeelt. Daartoe beziet de commissie de rijksoverheid in beginsel als één complex geheel van organisatiedelen (zowel politiek als ambtelijk), dat in twee opzichten met de maatschappij in relatie staat. Enerzijds wordt vanuit de maatschappij een veelheid van eisen en verlangens op de overheid afgevuurd. Dit noemt de commissie *invoer*.

Anderzijds kent dit complex van organisatiedelen ook een 'opbrengst' zijde. Daarmee doelt de commissie op de 'produkten' van de overheid, dat wil zeggen alles wat aan maatregelen naar buiten komt, in de vorm van goederen, diensten en besturingsinstrumenten zoals voorschriften, heffingen, subsidies en steunregelingen. Dit noemt de commissie *uitvoer*.

- 28 | Daarnaast kan dit complex van organisatiedelen ook op zichzelf worden beschouwd, namelijk als een 'produktieorganisatie', waarin eisen en verlangens in 'beleid' worden omgezet teneinde de gevraagde producten te kunnen leveren. Dit noemt de commissie *doorvoer*.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Schema 1: De rijksoverheid als open systeem (eerste versie)



Met behulp van de driedeling invoer/uitvoer/doorvoer zal de commissie een aantal belangrijke consequenties van maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot de overheidsorganisatie in kaart brengen.

4.3 Invoer: probleemsigalering

Aan de invoerzijde heeft de overheid (in al haar sectoren en geleidingen) vooral te maken met het geheel aan signalen in de vorm van eisen en verlangens die op haar afkomen. Deze signalen kunnen afkomstig zijn zowel van buiten – bijvoorbeeld van het particulier initiatief of individuele burgers – als uit de politieke en ambtelijke delen van de overheidsorganisatie zelf.

In toenemende mate – de WRR wijst hier met name op – spelen georganiseerde deelbelangen hierbij een rol. Zowel in aantal als in belang neemt hun invloed toe, hetgeen in alle sectoren en op alle niveaus tot uitdrukking komt, zij het verschillend van vorm en

mate. De overheid tracht deze ontwikkelingen zelf ook te stimuleren en te sturen, zoals bijvoorbeeld in de bestuurlijke vormgeving van het specifiek welzijn op lokaal niveau in de Kaderwet specifiek welzijn tot uitdrukking komt. Deels zijn deze ontwikkelingen echter autonoom, dat wil zeggen niet door de overheid te remmen of te bevorderen.

Op nationaal niveau komt het toenemende belang van maatschappelijke organisaties tot uitdrukking in hun deelneming in de talrijke adviesorganen die door de overheid zelf in het leven worden geroepen.

Deze ontwikkelingen kunnen in een tweetal hoofdpunten als volgt worden samengevat:

- 1 toenemende betekenis van het maatschappelijk veld in georganiseerde vorm bij het formuleren van eisen en verlangens ten aanzien van het optreden van de overheid op alle niveaus en in alle sectoren;
- 2 toenemende verstrengeling, zowel in bestuurlijk als in politiek opzicht, tussen de overheidsorganisatie als zodanig en het maatschappelijk veld.

Het resultaat hiervan lijkt een afnemend zicht van de overheid op de overdaad aan op haar afkomende eisen en verlangens, gepaard gaande met problemen in de verwerking daarvan.

Hypothesen kunnen worden geformuleerd in termen van:

- een met de overdaad aan signalen samenhangende moeilijke *toegankelijkheid*, ten gevolge waarvan verschillen ontstaan in de mate van openheid ten opzichte van de maatschappelijke omgeving;
- een onvoldoende *evenwichtigheid* in het doorlaten van signalen, tot uiting komend in een gebrekkige selectie;
- een onvoldoende *probleemgerichtheid* bij de keuze van de kanalen waarin de door de selectie heenkommende signalen worden geleid.

4.4 Uitvoer: maatregelen

Onder uitvoerkant verstaat de commissie – zoals al uiteengezet – alles wat de overheid produceert aan goederen, diensten en besturingsinstrumenten. De belangrijkste vragen die daarbij naar voren komen hebben betrekking op de effecten van het overheids-optreden. Resulteren de maatregelen in de effecten die werden verwacht? Bezitten de gebruikte instrumenten de effectiviteit die kan worden verwacht?

Het instrumentarium waarover de overheid beschikt wordt steeds uitgebreider. Dat schept problemen van onderlinge afstemming. Wel wordt meer en meer getracht het instrumentarium in onderlinge samenhang te hanteren. Zo worden op verschillende gebieden, bijvoorbeeld die van het ruimtelijk beleid, het milieubeleid en het welzijns-beleid, pogingen gedaan om te komen tot gecoördineerde wetgeving op basis van plannen. Traditioneel is er echter een gebrek aan belangstelling in politieke kringen voor vragen van doelgerichtheid en doelmatigheid van de instrumenten. De coördinatie-

30 | problematiek wordt niet alleen door de uitbreiding van het instrumentarium verzaagd maar ook door de veranderingen in de overheidstaak, waarop de traditionele instrumenten moeilijker toepasbaar zijn.

De consequenties van deze ontwikkeling kunnen ten dele weer in overeenstemming met hetgeen de WRR constateert als volgt worden samengevat:

- 1 een toenemend aantal instrumenten, die op hun werking onvoldoende zijn onderzocht;
- 2 het vermoeden dat deze instrumenten elkaar in toenemende mate tegenwerken, althans niet ondersteunen;
- 3 toenemende moeilijkheid van degenen die met het overheidsoptreden te maken hebben om in het geheel aan instrumenten en hun werking nog de weg te weten en daar op gepaste wijze gebruik van maken;
- 4 het introduceren van nieuwe instrumenten ter ondervanging van de hiervoor aangeduide negatieve effecten ('reparatiewetgeving').

Deze vier verschijnselen staan niet los van elkaar: door het gebrek aan effectiviteit van besturingsinstrumenten (zie 3) worden er nieuwe bedacht (zie 4) die ook weer weinig effect sorteren (zie 2), waardoor een onoverzichtelijke situatie ontstaat (zie 1) en ook de rechtmatigheid in het gedrang komt (zie 3).

Resultaat lijkt te zijn dat de overheid ten dele niet doet hetgeen verwacht wordt, en dat hetgeen zij doet ten dele minder effectief is dan verwacht mag worden.

Hypothesen kunnen worden geformuleerd in termen van verlies aan *maatschappelijke aanvaardbaarheid*, mede ten gevolge van geringe *effectiviteit*, waarbij onvoldoende *doelmatigheid* en verlies aan *rechtmatigheid* belangrijke interveniërende factoren zijn.

4.5 Doorvoer: verwerking

De overheid heeft uit de in de twee voorgaande paragrafen genoemde ontwikkelingen nauwelijks consequenties getrokken voor het eigen functioneren. Dit is mede te wijten aan de in hoofdstuk 2 geconstateerde 'wetmatigheden' in de overheidsorganisatie die zowel het signaleren van ontwikkelingen als het daarop reageren sterk bemoeilijken. Hierbij kan gedacht worden aan de meer genoemde verkokering, die leidt tot een te sterk op behoud van het bestaande gerichte opstelling. Het resultaat is een gebrekkige horizontale en verticale beleidscoördinatie, waardoor de overheidsorganisatie onvoldoende in staat is zich bij de maatschappelijke ontwikkelingen aan te passen – zoals ook door de WRR is vastgesteld. Pogingen om in deze situatie verbetering te brengen zijn van bescheiden omvang geweest en dan nog voornamelijk van sectorale aard. Weerstand tegen veranderingen bij de politieke en ambtelijke delen van de overheidsorganisatie speelt hier een rol.

Deze constatering kunnen in de volgende hoofdpunten worden samengevat:

- 1 het takenpakket van de overheid is steeds verder toegenomen, zowel autonoom, dat wil zeggen door het eigen initiatief van de overheid of door bureaucratische processen, als door eisen van buitenaf;
 - 2 de werking van mechanismen (structuren en processen) die gericht zijn op afweging zijn afgenomen of ten beste gelijk gebleven;
 - 3 de aanpassingen van de overheidsorganisatie zijn marginaal en weinig systematisch. Nieuwe taken worden 'traditioneel' opgevangen en (meestal afzonderlijk) ingepast;
 - 4 evaluatie, dat wil zeggen bezien of en hoe een taak zou moeten worden aangepakt dan wel voortgezet, vindt alleen incidenteel en dan nog hooguit gedwongen plaats, terwijl het effectueren van een eventueel voornemen iets niet meer te doen heel moeilijk is. Het resultaat hiervan lijkt een toenemend onvermogen van de overheidsorganisatie in haar geheel te zijn om tot samenhangende keuzen te komen, laat staan vooruit te lopen op te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Deze tekortkomingen doen zich op zowel politiek als ambtelijk niveau voor.
- Hypothesen kunnen worden geformuleerd in termen van: een gebrekkig *anticiperend vermogen*, onvoldoende *samenhang* en een geringe *flexibiliteit*.

4.6 Slotopmerkingen

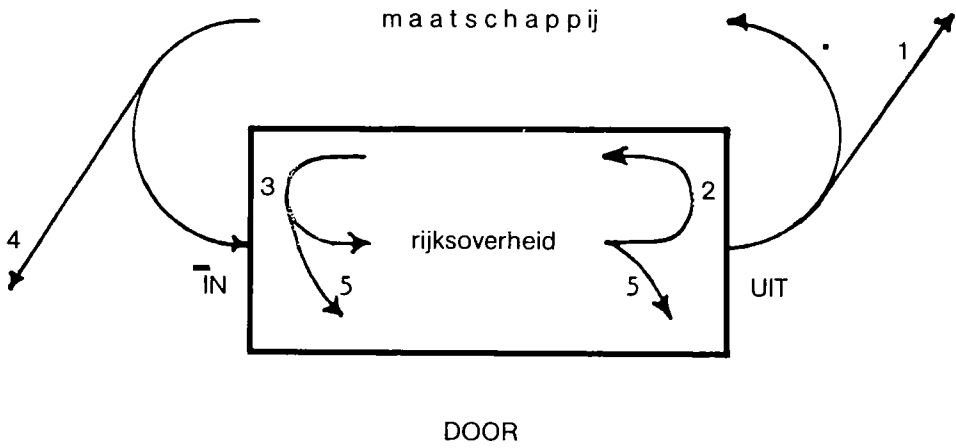
Het analysemodel dat in grote lijnen is geschetst is ontleend aan een open-systeembenadering van de overheidsorganisatie. Dit wil zeggen dat deze organisatie als een complex van met elkaar verbonden organisatiedelen wordt beschouwd, die onderling en met de omgeving waarbinnen zij functioneren in wisselwerking staan.

Bij deze benadering staan processen centraal, die aangeven op welke wijze signalen vanuit de maatschappij (in de vorm van eisen en verlangens) op de overheidsorganisatie afkomen. Maar zulke signalen komen ook uit de organisatie zelf. Zowel de externe als de interne signalen (invoer) worden binnen de organisatie (al of niet in samenwerking met georganiseerde delen van de maatschappij, bijvoorbeeld via adviesorganen) verwerkt (doorvoer) tot maatregelen (uitvoer). Niet alle signalen worden verwerkt; een deel gaat binnen de overheidsorganisatie verloren of wordt na afweging genegeerd omdat de prioriteit anders wordt gekozen (selectie).

De effecten van de maatregelen komen te zijner tijd naast nieuwe signalen weer als signalen aan de invoerkant terug (terugkoppeling). Niet alle maatregelen hebben het beoogde effect: sommige hebben geen effect, andere hebben neveneffecten of werken averechts.

De pijltjes in schema 2 wijzen op de hiervoor genoemde aspecten: niet effectieve maatregelen (1), op de overheid zelf gerichte maatregelen (2), signalen van binnenuit (3), niet door de overheid opgevangen signalen (4) en signalen die binnen de overheid verloren gaan (5).

32 | Schema 2: De rijksoverheid als open systeem (tweede versie)



5.1 Inleiding

In het voorgaande zijn de omtrekken geschetst van de benadering die de commissie zich voorstelt te volgen. Om beter zicht te krijgen op de specifieke elementen binnen en rond de overheidsorganisatie die in het bijzonder tot de problemen bijdragen zoals die in de voorgaande hoofdstukken in algemene zin zijn aangeduid, zal de commissie het begrippenkader uitwerken en nader concretiseren.

Een dergelijke specificatie is eveneens nodig om aan te geven welke onderwerpen de commissie in beschouwing wil gaan nemen en in welk verband.

Tenslotte dient deze specificatie van begrippen tevens de aanknopingspunten te geven voor de keuze van onderwerpen die zich voor nader onderzoek lenen.

Waar mogelijk zal de commissie binnen het kader van haar opdracht en binnen het beschikbare tijdsbestek op een beperkt aantal onderwerpen onderzoek doen of laten doen. Dit onderzoek zal ten dele dienen ter empirische ondersteuning van een aantal veronderstellingen over de feitelijke situatie zoals deze wordt aangetroffen. Daarnaast zal een deel van het onderzoek zich richten op een verdere verdieping van begripsmatige aspecten die door de commissie van belang worden geacht. Deze zal bijvoorbeeld betrekking hebben op studie naar aan te leggen criteria. Van belang is verder dat het onderzoek er toe bijdraagt zicht te krijgen op elementen die in het systeem veranderbaar zijn.

Bij de uitwerking van het analysemodel worden bij ieder van de drie procesaspecten (invoer, uitvoer en doorvoer) enkele centrale kenmerken onderscheiden. Bij ieder van die kenmerken (ook weer voor zover mogelijk in onderling verband) noemt de commissie het naar haar oordeel belangrijkste criterium dat op dat kenmerk betrekking heeft. Dit begrippenkader is niet 'neutraal'. De commissie beoogt met de gemaakte onderscheidingen primair de aandacht te vestigen op die kenmerken van het geheel die naar zij verwacht het meeste inzicht in de problemen verschaffen, deze in hun onderling verband plaatsen, de analyse er van vereenvoudigen en zo kunnen leiden tot aanbevelingen gericht op het ondervangen van deze problemen.

Bij verschijnselen van sociale aard aan te leggen criteria zullen slechts zelden een absoluut karakter kunnen hebben. Ook in dit rapport hebben zij dat niet. Wanneer de commissie bijvoorbeeld spreekt over het criterium toegankelijkheid dan bedoelt zij daarmee aan te geven dat in algemene zin de toegang voor signalen uit de maatschappij als maatstaf dient te worden gehanteerd bij de vraag of de overheidsorganisatie voldoet aan eisen van openheid ten opzichte van de maatschappij.

De gekozen criteria kunnen overigens onderling strijdig zijn; in dat geval zal daar tussen moeten worden gekozen of zullen er althans prioriteiten aan moeten worden toegekend.

Schema 3 geeft een samenvattend overzicht van de procesaspecten, de bijbehorende kenmerken en de aan te leggen criteria, waarop in de volgende paragrafen nader wordt ingegaan.

Schema 3: Overzicht van bij procesaspecten behorende kenmerken en daarbij aan te leggen criteria.

Aard van de problematiek	Procesaspecten		
	Invoer	Uitvoer	Doorvoer
maatschappelijk/ politiek	signalen: – toegankelijkheid	sturingsbehoefte: – maatschappelijke aanvaardbaarheid	erkenning: – anticiperend vermogen
politiek/bestuurlijk	selectie: – evenwichtigheid (democratie)	besturingsprogramma: – doeltreffendheid	integratie: – samenhang
bestuurlijk/technisch	kanalisering: – probleemgerichtheid	inzet van de instrumenten: – rechtmatigheid – doelmatigheid (ook bij combinatie van instrumenten)	beschikbaarstelling van de instrumenten: – flexibiliteit

De drie procesaspecten invoer, uitvoer en doorvoer dienen niet alleen analytisch te worden onderscheiden, zij dienen ook weer in hun onderling verband te worden gezien. Zo krijgt verbetering van de doorvoercapaciteit pas betekenis door een relatie te leggen met de invoer en de uitvoer.

Aan de invoerkant is bijvoorbeeld de mate waarin de overheid in staat is signalen uit de maatschappij op te vangen mede afhankelijk van de mate waarin deze signalen bij de doorvoer binnen het bestaande takenpakket kunnen worden verwerkt, terwijl andersom door de wijze van reageren op eisen en verlangens uit de maatschappij een deel van de doorvoercapaciteit wordt vastgelegd. Daarbij is het takenpakket op zichzelf niet statisch, omdat daaruit ook nieuwe taken kunnen ontstaan en bestaande taken van karakter kunnen veranderen, kunnen worden uitgebreid, ingekrompen of beëindigd.

In de relatie tussen doorvoer en uitvoer kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden in hoeverre een mogelijke toeneming van de effectiviteit van het beleid op bepaalde deel-terreinen (uitvoer) ten koste gaat van de samenhang tussen verschillende vormen van deelbeleid binnen de overheidsorganisatie als geheel (doorvoer). Deze vraag heeft

betrekking zowel op de interne coördinatieproblematiek als op de noodzaak om bij het komen tot samenhangende beslissingen zich verzekerd te weten van een zekere mate van externe medewerking bij het uitvoeren van beleid.

5.2 Invoer

De invoerzijde van de overheidsorganisatie is (analytisch) het deel van de overheid waar signalen worden opgevangen. Deze signalen kunnen allerlei vormen hebben: van een louter signaleren van een maatschappelijke ontwikkeling tot de eis aan de overheid daaraan iets te doen. Deze signalen kunnen zowel vanuit de maatschappelijke omgeving worden afgegeven, als van binnenuit komen. Ze kunnen spontaan komen of worden uitgelokt.

Slechts een deel van deze signalen wordt opgevangen; en daarvan weer een deel uiteindelijk in één of andere activiteit omgezet.

Aan deze invoer kunnen drie kenmerken worden onderscheiden die gezamenlijk een complex vormen waarmee dit deel van het overheidsoptreden kan worden geanalyseerd en op basis waarvan mogelijkwijs aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de hand van aan te leggen criteria.

Deze drie kenmerken zijn: signaal, selectie en kanalisering.

Kort samengevat: uit het geheel aan signalen dat op de overheidsorganisatie afkomt, vindt op allerlei manieren selectie plaats. De door deze selectie heenkommende signalen worden in kanalen geleid.

5.2.1 Signalen

Bij signalen gaat het in principe om alles wat buiten en binnen de overheid leeft en op de een of andere wijze wordt verwoord.

Is aan een signaal een mate van druk op de overheid verbonden om een activiteit te ontplooiën dan is er sprake van een eis. Zowel eisen als andere signalen zijn voor het goed functioneren van de overheid van groot belang. Signalen kunnen wijzen op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen; eisen geven (minimaal) een indicatie van de daaraan verbonden verwachtingen ten aanzien van de overheid.

Naarmate een signaal duidelijker als eis wordt waargenomen zal het vermogen van het signaal om binnen de organisatie door te dringen groter worden. Naarmate het signaal verder doordringt, zal de kans op een actie toenemen. De aard van de signaalgever – veelal een maatschappelijke organisatie – en van zijn relatie tot de overheid bepaalt in belangrijke mate het doordringingsvermogen: een vraag van de FNV dringt gewoonlijk verder door dan een eis van de Nederlandse vereniging tot bescherming van voetgangers. Van belang is ook dat sommige signalen van betekenis helemaal niet opge-

36 | vangen worden en dat andere signalen een veel verdere doorwerking hebben dan verwacht zou mogen worden.

5.2.2 *Selectie*

Bij selectie gaat het in principe om alle mechanismen die er voor zorgen dat wat als signaal op de overheid afkomt wordt opgevangen. Deze selectie kan een positieve en een negatieve vorm aannemen. Bij de positieve vorm kunnen routinematige en niet-routinematige selectie worden onderscheiden.

Positieve selectie vindt plaats wanneer een signaal wordt opgevangen en op de een of andere wijze zijn weg vindt binnen de organisatie en 'bewerkt' wordt. Meestal zal dit leiden tot het verrichten van een bepaalde activiteit. Het is echter ook mogelijk dat deze vorm van selectie leidt tot de beslissing niet verder op het signaal in te gaan.

Negatieve selectie betreft al die vormen waarbij een signaal wordt opgevangen en daarna in het systeem verdwijnt, hetzij 'zo maar', hetzij bewust ('doodzwijgen', in een la deponeren, op een dood spoor zetten).

Onder routinematige positieve selectie kunnen al die regels en gewoonten worden verstaan die ervoor zorgen dat het signaal wordt opgevangen en volgens routine-procedures wordt verwerkt. Deze vorm van selectie zal in het algemeen de bestaande organisatorische lijnen volgen en dus sectoraal zijn.

Bij de niet-routinematige positieve selectie kunnen twee vormen worden onderscheiden:

- die waarbij gebruik wordt gemaakt van opgedane ervaringen. Deze vorm van selectie zal veelal een onderdeel vormen van de terugkoppeling. De signalen vormen een onderdeel van het leerproces dat het gevolg is van het uitvoeren van bepaalde activiteiten;
- die welke gebaseerd is op nieuwe inzichten, onderzoek, veranderende opvattingen en omstandigheden.

Bij beide vormen kan het gaan om signalen van buiten of van binnenuit dan wel om een combinatie daarvan.

5.2.3 *Kanaliserings*

Bij kanalisering gaat het in principe om de keuze van het kanaal waarin door de selectie heengekomen signalen worden geleid. In iedere grote organisatie is de wijze waarop signalen worden verwerkt van grote betekenis voor de uitkomsten. Specialisatie gekoppeld aan een hiërarchische opbouw zorgt ervoor dat bij een eenmaal gekozen kanaal er nagenoeg geen weg terug is. Zeker in onze sterk gescheiden departementale structuur is een dergelijke keuze nagenoeg definitief.

Aanvulling in een later stadium of eventuele bijsturing is wel denkbaar, maar deze zal zelden of nooit van ingrijpende aard kunnen zijn.

Dit komt met name tot uiting in de grote mate van vertekening die signalen in het verwerkingsproces ondergaan, hetgeen overigens kenmerkend is voor alle grote, bureaucratisch gestructureerde organisaties. Iedere op- en neergaande beweging door de organisatie heen brengt nieuwe vertekeningen met zich mee.

Wat in onze bestuurlijke verhoudingen als coördinatie bekend staat heeft vooral als functie dat de betrokken organisatieonderdelen er voor kunnen zorgen dat hun invalshoek in het proces vertegenwoordigd is.

5.2.4 *Criteria*

ad 5.2.1: toegankelijkheid voor signalen

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van wat er in de maatschappij leeft is een grote mate van openheid ten opzichte van de maatschappij nodig. Een dergelijke openheid kan vooral tot uiting komen in het toegankelijk maken van de overheidsorganisatie voor signalen. Dit behoeft uiteraard niet alleen de centrale overheid te zijn; ook signalen op andere niveaus (ten aanzien van bepaalde aspecten zelfs bij voorkeur) hebben dezelfde functie.

Vergroting van de toegangsmogelijkheden zal bewust moeten worden nagestreefd. Daarbij moet wel duidelijk worden dat openheid voor signalen niet automatisch ook actie betekent. Integendeel: naarmate de openheid groter is zal ook het selecterend vermogen groter moeten worden. Dit is van belang in verband met het karakter van het bureaucratisch proces: als er eenmaal op een signaal is gereageerd is er een welhaast onstuitbaar proces op gang gekomen dat op den duur leidt tot actie; desnoods jaren later als niemand dergelijke actie echt meer wil.

Bij het vergroten van de toegankelijkheid is dus onder andere nodig dat:

- de toegang een zo breed mogelijk karakter heeft, en met name ten aanzien van zich minder sterk manifesterende aspecten een actief karakter;
- signalen die de overheid zelf oproept een juist verwachtingsgehalte hebben (niet de belofte van participatie en deze dan naast zich neerleggen).

ad 5.2.2: evenwichtigheid van de selectie

In de analyse wordt er van uitgegaan dat de overheid momenteel door een veelheid van eisen en verlangens (signalen) wordt overspoeld.

Het is niettemin waarschijnlijk dat niet alle signalen over maatschappelijke ontwikkelingen die voor de overheid nu of in de toekomst van belang zijn doordringen tot de overheid. Daarom moet niet alleen aan de toegankelijkheid, maar ook aan de selectie bijzondere aandacht worden besteed. Methoden om zelfs bij een groot doordringingsvermogen van een signaal bewust geen actie te ondernemen in plaats van negatieve selectie of helemaal geen selectie verdienen zeker ook aandacht.

Aan de wijze waarop positieve selectie plaatsvindt kunnen weer een aantal criteria

- 38 | worden gesteld. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:
- de plaats waar de selectie plaatsvindt;
 - de procedures waarmee de selectie plaatsvindt;
 - de inhoudelijke selectie.

Een centraal criterium bij selectie vormt evenwichtigheid.

Aan de basis hiervan ligt de gedachte dat voor een democratisch functioneren van de overheid zeker bij de selectie van signalen een zorgvuldige afweging van belangen moet plaatsvinden.

ad 5.2.3: probleemgerichtheid bij kanalisering

Een tegenwicht tegen vertekeningen bij de invoer kan worden gevonden door meer uit te gaan van de aard van de problematiek dan van de bestaande organisatiestructuren. Commissoriale structuren zoals adviesorganen zijn vermoedelijk meer geschikt voor een probleemgerichte benadering dan bureaucratische organisaties zoals departementen. Daar adviesorganen in onze bestuurlijke traditie echter in belangrijke mate aan departementen zijn opgehangen kunnen zij weliswaar een bijdrage leveren tot een zekere verbreding in de probleemoriëntatie, maar deze zal toch beperkt blijven tot hetgeen binnen de grenzen van de departementale indeling mogelijk is – zeker wanneer sectorale belangen een rol spelen.

Daarom is het wenselijk de kanalisering van signalen op te vangen door de overheidsorganisatie meer af te stemmen op probleemvelden. Daarbij kan lering getrokken worden uit de ervaringen met het Zweedse stelsel van commissies ad hoc. Deze commissies hebben daar tot taak de regering en het parlement aan te zetten tot nieuw beleid en/of tot het wijzigen van bestaand beleid. Zij zijn vaak samengesteld uit vertegenwoordigers van de politieke partijen, de regering en de sociaal-economische partners. Hun taakopdracht wordt vastgesteld door het kabinet, waaraan zij ook rapport uitbrengen. Deze rapporten zijn openbaar en worden in brede kring ter discussie gesteld. Zij leiden uiteindelijk vaak tot regeringsvoorstellen voor nieuwe activiteiten of aanpassing van bestaande activiteiten.

5.3 Uitvoer

De uitvoerzijde van de overheidsorganisatie is (analytisch) het deel van de overheid dat zich richt op de 'productie'. Deze ontstaat in belangrijke mate door het hanteren van allerlei soorten besturingsinstrumenten, zoals wetgeving, planning, financiering en beschikbaarstelling van hulpmiddelen zoals openbare voorzieningen, informatie en deskundigheid.

De analyse van het uitvoeraspect van de overheidsorganisatie kan plaatsvinden met behulp van de volgende kenmerken: sturingsbehoefte, besturingsprogramma en de inzet van besturingsinstrumenten.

Kort samengevat: er worden bepaalde sturingsbehoeften geconstateerd; om daaraan te voldoen worden besturingsprogramma's verwezenlijkt met behulp van de inzet van bepaalde besturingsinstrumenten.

5.3.1 *Sturingsbehoefte*

Sturingsbehoefte houdt verband met in de maatschappij levende opvattingen over de mate waarin maatschappelijke processen (en de daarbij behorende verhoudingen) gestuurd dienen te worden (versneld, vertraagd, van richting veranderd). Als zodanig is daaraan een invoerkant te onderkennen. De commissie legt echter de nadruk op uitvoeraspecten: namelijk de binnen de politieke en ambtelijke delen van de overheidsorganisatie heersende opvattingen over de beïnvloedbaarheid van maatschappelijke processen. Deze berusten onder meer op taxaties over de hieromtrent in de maatschappij levende opvattingen, maar zijn daarnaast gebaseerd op daarvan afgeleide in de politiek gangbare opvattingen en – meer rechtstreeks – op oordelen van deskundigen. Daarbij kan worden opgemerkt dat spanningen tussen in de maatschappij levende opvattingen en de interpretatie daarvan door de politieke en ambtelijke delen van de overheidsorganisatie kunnen bijdragen tot gevoelens van onvrede over het functioneren van de overheid.

Bij het begrip sturingsbehoefte gaat het om het totaal aan beïnvloedbare maatschappelijke processen. Dit houdt de veronderstelling in dat de maatschappelijke processen gestuurd kunnen worden. Onderzoek naar de mogelijkheden (afgezien dus van wenselijkheden) om burgers en maatschappelijke processen te sturen is nauwelijks voorhanden. Zowel voor- als tegenstanders van de hiervoor geuite veronderstelling koesteren daarbij meer ideële gedachten dan empirisch ondersteunde inzichten. Het begrip sturingsbehoefte is dus geen objectief gegeven. Deze behoefte zal naar plaats en tijd verschillen. Wel kan op dit moment een toenemende behoefte aan sturing met een samenhangend, integraal, complex karakter worden onderkend.

5.3.2 *Besturingsprogramma*

Het besturingsprogramma houdt verband met de gebundelde sturingsmogelijkheden waarover de overheidsorganisatie in haar geheel in een bepaalde tijdsperiode de beschikking heeft. Door de complexiteit van de maatschappelijke verhoudingen zijn de onderlinge afhankelijkheden zo groot geworden dat het netto-effect van allerlei deelbesturingen voor het geheel afneemt. Daardoor dreigt de besturing in zijn totaliteit verder te worden ondermijnd, hetgeen op zijn beurt weer gevolgen heeft voor de besturing op deelterreinen. Naarmate de sturingsmogelijkheden op deelterreinen beter onderling op elkaar zijn afgestemd zal het netto-besturingseffect voor het geheel toenemen; naarmate zij minder op elkaar zijn afgestemd zal dit effect afnemen. Met programma wordt een op elkaar afgestemde keuze van beschikbare middelen bedoeld om een bepaald probleemveld bestuurd te krijgen en te houden.

40 | 5.3.3 *Inzet van het besturingsinstrumentarium*

Bij de inzet van instrumenten gaat het om het arsenaal aan middelen waarover de overheidsorganisatie beschikt. Deze inzet is niet willekeurig. Er is een zekere voorkeur te onderkennen voor de inzet van instrumenten met een meer korte-termijnkarakter boven instrumenten met een lange-termijnwerking. Zo wordt wetgeving bijvoorbeeld vervangen door subsidiëring als instrument om bepaalde veranderingen teweeg te brengen.

Instrumenten kunnen ook worden onderscheiden naar andere aspecten van hun werking. Zo wordt wel een onderscheid gemaakt tussen instrumenten met een algemene en met een speciale werking; of instrumenten met een zekere en met een waarschijnlijke uitwerking.

Deze onderscheidingen kunnen dienen om uit het beschikbare arsenaal een zo goed mogelijk pakket van instrumenten te kiezen om de voorgenomen besturing te bewerkstelligen.

Ieder van de instrumenten dient bekeken te worden in relatie tot het soort probleem dat men ermee denkt op te lossen of tot de ontwikkelingen die men ermee denkt te beïnvloeden. Eisen daaraan ontleend bepalen mede de keuze van bepaalde instrumenten boven andere.

5.3.4 *Criteria*

ad 5.3.1: *Maatschappelijke aanvaardbaarheid van de sturingsbehoefte*

Bij sturingsbehoefte gaat het in principe om een verzameling van subjectieve opvattingen: in ieder oordeel over de gewenste mate van sturing spelen normatieve (politieke) elementen een belangrijke rol.

Als criterium voor deze behoefte kan het begrip maatschappelijke aanvaardbaarheid worden aangelegd. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin de door de overheid veronderstelde maatschappelijke behoefte aan besturing overeenkomt met de in de maatschappij heersende opvattingen daaromtrent. Uiteraard betekent dit niet dat dit steeds opvattingen van meerderheden betreft.

Naarmate de wijze van sturing op een bepaald gebied in de maatschappij meer als juist wordt ervaren zal de steun voor het optreden van de overheid op dat gebied groter zijn. De vraag naar meer of andere maatregelen ten aanzien van het onderhavige probleem zal daarmee afnemen. Dit betekent niet dat de druk om andere problemen te gaan aanpakken dan eveneens vermindert. Integendeel: de druk zal eerder toenemen.

Maatschappelijke aanvaardbaarheid is dan ook zeker situatiegebonden en zal steeds in het kader van het geheel aan sturingsbehoeften in relatie tot besturingsmogelijkheden bekeken dienen te worden.

ad 5.3.2: *doeltreffendheid van het besturingsprogramma*

Bij besturingsprogramma legt de commissie het criterium doeltreffendheid aan.

Daarmee wordt bedoeld de mate waarin het beleidsoptreden bijdraagt tot het gestelde

doel van de besturing. Doeltreffendheid krijgt dan de betekenis van een maatstaf voor evaluatie in een wat breder verband.

Beleidsmaatregelen moeten niet alleen afzonderlijk maar vooral in hun onderlinge relatie op hun doeltreffendheid worden beoordeeld. Dit criterium – hoewel in nagenoeg ieder beleidsvoorstel ten tonele gevoerd – is in feite één van de minst toegepaste criteria bij het optreden van de overheid. Zelden of nooit is er sprake van een serieus nagaan van de effecten van een bepaald beleid – laat staan in onderling verband met beleidsmaatregelen in andere sectoren. Daarbij komt dat zich bij onderzoek naar effecten van sturing metingsproblemen voordoen, die mede verband houden met de manier waarop doeleinden worden geformuleerd.

ad 5.3.3: rechtmatigheid en doelmatigheid bij de inzet van instrumenten

Als belangrijkste criteria die aangelegd kunnen worden bij de inzet van besturingsinstrumenten ziet de commissie rechtmatigheid en doelmatigheid.

Bij rechtmatigheid gaat het om de toetsing aan het geschreven en ongeschreven bestuursrecht. Bij het laatste wordt in het bijzonder gedacht aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals: 'fair play', zorgvuldigheid, zuiverheid van oogmerk, gelijke behandeling van gelijke gevallen, nakomen van opgewekt vertrouwen, motivering en rechtzekerheid.

Het criterium doelmatigheid heeft betrekking op de verhouding tussen doeleinden en de voor het bereiken daarvan gehanteerde instrumenten. Daarbij gaat het om de mate waarin de ingezette instrumenten onvermijdelijk zijn geweest bij de besturing, respectievelijk de productie van goederen en diensten. Er wordt vooral gekeken naar de verhouding tussen kosten en resultaten. Deze beoordeling dient overigens niet geïsoleerd plaats te vinden, maar ook ten aanzien van toepassing van verschillende instrumenten in hun onderlinge relatie in een bepaalde periode.

5.4 Doorvoer

De doorvoerside van de overheidsorganisatie is (analytisch) het deel van de overheid waar de koppeling tussen de invoer en de uitvoer plaatsvindt. Daarnaast kan bij de doorvoer ook het element van zorg voor de organisatie en procesbewaking als zodanig worden ondergebracht.

Bij de koppeling van invoer en uitvoer gaat het om verwerking van 'eisen' tot 'maatregelen'; of anders gezegd om het gehele proces van de omzetting van probleemsignalering in besturing.

Aan doorvoer zijn weer drie kenmerken analytisch te onderscheiden: de erkenning van gesignaleerde ontwikkelingen, de integratie van de geselecteerde eisen in een samenhangende overheidsvisie en de beschikbaarstelling van instrumenten voor de bewerking van de in de gekozen kanalen geleide signalen.

- 42 | Kort samengevat: op basis van een interne erkenning (politiek en ambtelijk) van een probleem moet een samenhangende visie worden ontwikkeld op dat probleem of complex van (deel)problemen. Binnen dat kader worden de voor de oplossing (of alternatieve oplossingen) benodigde instrumenten voorbereid en worden over hun beschikbaarstelling besluiten genomen.

5.4.1 *Erkenning*

Bij erkenning van tot de overheid gerichte signalen wordt een verband gelegd tussen die signalen en de politiek-maatschappelijke opvatting dat iets wel of niet een probleem is (sturingsbehoefte). Deze erkenning heeft wel een intern karakter, maar hangt samen met een maatschappelijke positiebepaling.

5.4.2 *Integratie*

Met integratie worden die aspecten van doorvoer bedoeld die er voor zorgen dat geselecteerde eisen en verlangens in onderling verband worden geplaatst. Het centrale probleem van iedere grote organisatie is daarbij de juiste verhouding te vinden tussen de behoefte aan het zo doelmatig mogelijk gebruik maken van kennis en ervaring op deelterreinen en het plaatsen van deze gespecialiseerde kennis en ervaring (met de daaraan verbonden invloed) binnen het bredere kader van de gewenste probleemgerichte taakvervulling.

Integratie veronderstelt een gemeenschappelijke basis die kan dienen als uitgangspunt voor selectie en dus ook kan doorwerken in de verwerking tot beleid. Integratie is dus geen 'kleurloos' begrip zoals coördinatie, maar er liggen politieke en eventueel ideologische elementen in opgesloten.

5.4.3 *Beschikbaarstelling van instrumenten*

Met beschikbaarstelling van instrumenten wordt bedoeld het doen van operationele keuzen zoals het toedelen van de benodigde instrumenten (in onderlinge samenhang) aan de belangrijkste aspecten van het beleidsprobleem. Hier zal een menging plaatsvinden van meer technische en bestuurlijke aspecten van beschikbare of te ontwikkelen beleidsinstrumenten.

5.4.4 *Criteria*

ad 5.4.1: anticiperend vermogen bij erkenning van signalen

Bij erkenning van een signaal in zijn politiek-maatschappelijke context kan als belangrijkste criterium het anticiperend vermogen worden aangelegd.

Signalen zouden niet uitsluitend of in de eerste plaats op hun merites voor de situatie van nu, of de korte termijn moeten worden beoordeeld, maar juist ook op hun betekenis voor de toekomst. Een goed onderbouwd en uitgebouwd vermogen tot anticipatie en evaluatie van maatschappelijke effecten is daarbij van primair belang.

ad 5.4.2: samenhang bij integratie

Er is waarschijnlijk geen aspect van het overheidsoptreden dat momenteel meer in de aandacht staat dan de roep om coördinatie en onderlinge afstemming, dat wil zeggen samenhang. Alle rapporten inzake de problematiek van de rijksdienst stellen het gebrek aan samenhang (organisatorisch vertaald in coördinatie) min of meer centraal.

De praktijk is veelal nog steeds zo dat deelbenaderingen als gegeven worden genomen en men op basis daarvan tot coördinatie tracht te komen. Veeleer zou echter samenhang – namelijk vanuit probleemgericht denken – uitgangspunt dienen te zijn.

Toch is het de vraag of samenhang als zodanig voldoende is. De vraag moet namelijk luiden: samenhang waartoe. Met andere woorden: er dient een richting te worden aangegeven, waar een integratieve benadering en de daarop gebaseerde activiteiten toe dienen. Deze richting in de onderlinge samenhang binnen een beleidsprogramma zou haar fundering dienen te vinden in het dieperliggende maatschappelijke behoeftenpatroon (erkenning als maatstaf).

ad 5.4.3: flexibiliteit bij beschikbaarstelling van instrumenten

Bij de keuze van beschikbaar instrumentarium is een centraal criterium flexibiliteit. Reden daarvoor is dat bij het kiezen van instrumenten in het huidige beleid weinig specifieke aandacht aan dit aspect wordt geschonken. Juist bij een probleemgerichte benadering zal er rekening mee moeten worden gehouden dat aspecten van problemen snel kunnen veranderen. Een flexibele opvang – ook gericht op de invoerzijde – lijkt dan geboden. Dit geldt ook voor het eventueel afstoten van taken, hetgeen in de praktijk veelal betekent het niet meer beschikbaar stellen van instrumenten.

- 44** | **6.1 Keuze van de onderwerpen waarop de commissie zich wil gaan concentreren**
Zoals in de inleiding van dit rapport is uiteengezet heeft de commissie een benadering gekozen waarbij gestreefd wordt naar een aanpak van de problemen rond de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst in hun onderlinge samenhang. In hoofdstuk 3 is een overzicht gegeven van uit de praktijk en uit diverse rapporten en beschouwingen naar voren gekomen problemen. In de daaropvolgende hoofdstukken is een analysemodel gegeven dat naar de mening van de commissie een kader kan vormen voor de beoogde samenhangende behandeling van de gesignaleerde problemen.

Uiteraard is de commissie gedwongen een keuze te doen uit de veelheid van naar voren gekomen problemen bij het bepalen van de onderwerpen waaraan zij meer in het bijzonder aandacht wil besteden en van de wijze waarop zij deze wil bezien. In schema 4 is aangegeven welke onderwerpen de commissie wil behandelen en op welke aspecten van het analysemodel zij deze vooral wil bezien.

De commissie is gekomen tot de keuze van de volgende onderwerpen:

- 1 signalerings- en selectiemechanismen;
- 2 adviesorganen;
- 3 decentralisatie van rijkstaken;
- 4 de politieke en ambtelijke top;
- 5 interdepartementale coördinatie;
- 6 organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering;
- 7 reorganiserend vermogen.

Schema 4: Relatering van de in beschouwing te nemen onderwerpen aan het analysemodel

	aard van de problematiek*	invoer	uitvoer	doorvoer
1 Signalerings- en selectiemechanismen	a	signalen: – toegankelijkheid		
	b	selectie: – evenwichtigheid		
	c	kanalisering – probleemgerichtheid		
2 Adviesorganen	a	signalen – toegankelijkheid		
	b	selectie: – evenwichtigheid		
3 Decentralisatie van rijkstaken	a		sturingsbehoefte: – maatschappelijke aanvaardbaarheid	
	b		besturingsprogramma: – doeltreffendheid	
4 Politieke en ambtelijke top	a			erkenning: – anticiperend vermogen
	b			integratie: – samenhang
5 Interdepartementale coördinatie	b			integratie: – samenhang
	c			beschikbaarstelling: – flexibiliteit
6 Organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering	b		besturingsprogramma: – doeltreffendheid	integratie: – samenhang
	c		inzet van de instrumenten: – recht- en doelmatigheid	beschikbaarstelling: – flexibiliteit
7 Reorganiserend vermogen	a			erkenning: – anticiperend vermogen
	b			integratie: – samenhang

* a maatschappelijk/politiek
 * b politiek/bestuurlijk
 * c bestuurlijk/technisch

- 46 | Bij deze keuze heeft de commissie zich vooral gericht op de volgende aspecten van de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst:
- problemen in de verhouding tot de omgeving. Dat de commissie hier een accent legt vloeit voort uit de door haar gekozen benadering. Zij is hierop in hoofdstuk 2 en de paragrafen 3.2 en 3.3 in algemene zin ingegaan. De onderwerpen 1, 2 en 3 horen thuis in deze categorie;
 - problemen van structuur en functioneren van de rijksdienst als zodanig. De commissie legt dit accent in overeenstemming met de blijkens eerdere rapporten en vele andere beschouwingen wijd verspreide overtuiging dat hier belangrijke vraagstukken liggen, onder andere wat betreft de doorvoering van noodzakelijk geachte aanpassingen. In dit rapport is daaraan onder meer aandacht besteed in de paragrafen 3.4, 3.5 en 3.6. Tot deze categorie behoren de onderwerpen 4, 5, 6 en 7.

De aangegeven keuze betekent niet dat over andere problemen niets zal worden gezegd. Wel wil de commissie juist bij de gekozen onderwerpen haar beschouwingen zoveel mogelijk onderbouwen met eigen of uit te besteden onderzoek. Gezien de beschikbare tijd en middelen zullen de onder verantwoordelijkheid van de commissie uit te voeren onderzoekopdrachten niet meer dan enkele aspecten kunnen omvatten. Waar de commissie dit noodzakelijk acht zal zij aan onderwerpen die zij niet expliciet door onderzoek kan onderbouwen wel beschouwingen wijden, waar mogelijk met gebruikmaking van door anderen verzamelde gegevens.

De commissie stelt zich voor de behandeling van de problematiek te plaatsen in het licht van het ontwikkelde analysemodel, dat wil zeggen tegen de achtergrond van de procesaspecten in-, uit- en doorvoer en de bijbehorende kenmerken en criteria. Bij alle onderwerpen kunnen zowel invoer- als uitvoer- alsook doorvoeraspecten worden onderscheiden. De commissie wil echter accenten leggen door per onderwerp speciaal aandacht te besteden aan de naar haar oordeel belangrijkste procesaspecten, kenmerken en criteria. Deze benadering leidt tot ruime afzonderlijke aandacht voor invoer- en uitvoeraspecten. De rechtvaardiging hiervoor is dat problemen aan de invoer- en uitvoerkanten van de overheidsorganisatie leiden tot verscherping van op zichzelf ook los van de in- en uitvoerproblematiek bestaande problemen in de doorvoer. In overeenstemming met de haar opgedragen taak zal de commissie in een volgende fase haar beschouwingen toespitsen op de doorvoerproblematiek.

In paragraaf 6.2 licht de commissie de gekozen onderwerpen nader toe. In paragraaf 6.3 tenslotte gaat zij in op de door haar beoogde werkwijze.

6.2 Toelichting op de gekozen onderwerpen

6.2.1 Signalerings- en selectiemechanismen

De groei van het takenpakket van de centrale overheid is onmiskenbaar. De commissie

heeft in het voorgaande al gewezen op haar vermoeden dat deze groei gestimuleerd wordt zowel van buiten de overheid (bijvoorbeeld ten gevolge van aandrang vanuit maatschappelijke organisaties) als van binnenuit (bijvoorbeeld ten gevolge van het streven van organisatieonderdelen naar uitbreiding van hun werkterrein met alle daaraan verbonden intern-bureaucratische voordelen).

Op de meeste beleidsterreinen is bovendien sprake van een toenemende onderlinge afhankelijkheid van de delen van de overheidsorganisatie die op dat beleidsterrein werkzaam zijn (daarin begrepen ook parlementaire organen als kamercommissies) en het maatschappelijk veld. Ook de organisatiegraad van het veld zelf neemt toe, in de vorm van 'koepels' en allerlei inter-organisatorische netwerken.

De commissie is van mening dat enig inzicht in de maatschappelijke organisatiegraad en het relatiepatroon tussen de overheidsorganisatie en het maatschappelijk veld op een aantal uiteenlopende beleidsterreinen onmisbaar is om te kunnen adviseren over daarmee samenhangende aspecten van de structuur en het functioneren van de rijksdienst. Het gaat haar daarbij in termen van het analysemodel vooral om de invoerkant van de overheidsorganisatie, en wel in het bijzonder om de signalerings- en selectiemechanismen die de centrale overheid hanteert ten opzichte van wensen, verlangens en eisen uit haar omgeving.

De vragen die de commissie bij de behandeling van signalerings- en selectiemechanismen aan de orde zou willen stellen luiden bijvoorbeeld:

- in hoeverre is de groei in het takenpakket een gevolg van in de maatschappij gesignaleerde problemen;
- via welke mechanismen wordt uitgemaakt of de overheid aan een gesignaleerd probleem iets moet doen;
- op welke wijze verloopt het proces van de signalering van een probleem tot opname in het takenpakket. Is er bijvoorbeeld een rechtstreekse verbinding vanuit de omgeving naar de bureaucratische delen van de overheid of worden politieke (parlementaire) kanalen gebruikt;
- welke tussenstappen worden genomen bij het proces van probleemsignalering en -selectie, welke afwegingen vinden daarbij plaats en welke criteria worden impliciet of expliciet gehanteerd. De commissie neemt niet aan dat dit proces steeds in éénzelfde richting verloopt. Denkbaar is immers ook dat een behoefte aan taakverruiming leidt tot signalering van meer problemen en vervolgens tot uitbreiding van de taak.

De commissie stelt zich voor bij de beschouwing van vragen als deze vooral aandacht te besteden aan de in subparagraaf 5.2.4 besproken criteria: toegankelijkheid voor signalen, de evenwichtigheid van de selectie en de probleemgerichtheid bij kanalisering. Zij zal trachten haar beschouwingen van enige ondersteuning te voorzien door middel van onderzoek op enkele zorgvuldig gekozen (delen van) beleidsgebieden. Daar het hier

- 48 | om vraagstukken gaat die niet of nauwelijks empirisch zijn onderzocht en ook niet theoretisch zijn uitgediept, zal dit onderzoek slechts indicierend kunnen zijn en niet toetsend.

6.2.2 Adviesorganen

In de relatie tussen de overheidsorganisatie en het maatschappelijk veld spelen adviesorganen een vooraanstaande rol. Als zodanig vervullen zij een belangrijke functie aan de invoerkant van de centrale overheid. Gezien het belang van adviesorganen, behandelt de commissie deze niet onder de meer algemene noemer van signalerings- en selectiemechanismen maar besteedt zij daaraan afzonderlijke aandacht.

Adviesorganen kunnen ook functies vervullen bij de uitvoer (als zij uitvoerende of controlerende taken hebben) en bij de doorvoer (als zij een rol spelen bij de beleidsbepaling). Deze aspecten wil de commissie hier echter niet belichten; de problemen die zich daarbij voordoen vertonen grote overeenkomst met die welke aan de orde gesteld worden in de subparagrafen 6.2.3 en 6.2.5.

De WRR heeft reeds een uitvoerig onderzoek naar de interne en externe adviesorganen van de centrale overheid ingesteld vanuit een bezorgheid over wildgroei. Dit onderzoek richtte zich vooral op het verzamelen van kwantitatieve gegevens en op aspecten van formele aard van deze organen zoals officiële taakomschrijving, samenstelling, wijze van instelling, aantal uitgebrachte adviezen en regels voor de openbaarheid van adviezen.

Aan werkwijze en functioneren van adviesorganen als intermediair tussen overheid en maatschappelijk veld heeft de WRR minder aandacht geschonken. Deze aspecten wil de commissie juist centraal stellen. Daarbij rijzen vragen naar de rol van adviesorganen bij het proces van 'omzetten' van probleemsignalering in beleid. Hoe worden formele taken geïnterpreteerd? Hoe vindt selectie van onderwerpen plaats en welke criteria worden daarbij gehanteerd? Hoe is de toegang tot adviesorganen geregeld? Wordt er bij advisering rekening gehouden met afstemming ten opzichte van bestaande of te verwachten nieuwe taken? Op welke wijze spelen maatschappelijke organisaties hun rol in adviesorganen bij het signaleren van problemen, de selectie van relevante aspecten en het doen van suggesties voor oplossingen? In hoeverre gaat er van hen of van deelnemende vertegenwoordigers van overheidsinstanties aandrang uit tot coördinatie en integratie? Spelen adviesorganen een rol bij evaluatie van bestaand beleid en de daarbij nagestreefde doeleinden en gehanteerde instrumenten?

De commissie stelt zich voor gebruik te maken van reeds aanwezige en beschikbaar komende gegevens zoals het door Binnenlandse Zaken uit te geven overzicht van adviesorganen van de centrale overheid. De commissie zal ook zelf onderzoek instellen naar het functioneren van adviesorganen op een beperkt aantal geselecteerde beleids-

terreinen. Bij dat onderzoek zal het gaan om vragen als de zojuist geformuleerde. De commissie zal bij dit aspect van de invoer van de overheidsorganisatie vooral de criteria toegankelijkheid voor signalen en evenwichtigheid bij de selectie als leidraad hanteren.

6.2.3 *Decentralisatie van rijkstaken*

Momenteel vinden er verschillende onderzoeken op decentralisatiegebied plaats, onder andere dat uitgaande van de Raad voor de territoriale decentralisatie (RTD) naar territoriale decentralisatie van rijkstaken en dat van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) naar functionele decentralisatie. De commissie meent dat het niet op haar weg ligt om zelf onderzoek te gaan doen op de terreinen die door de RTD en de WRR worden bestreken. Wel ziet zij aanleiding de verhouding tussen de centrale overheid en gedecentraliseerde organen als geheel nog eens in beschouwing te nemen. In termen van het analysemodel zijn territoriaal en functioneel gedecentraliseerde organen voor de centrale overheid van belang zowel bij de invoer, als bij de uitvoer als ook bij de doorvoer. Aan de invoerzijde vervullen deze organen functies bij signalering en selectie van problemen. Aan de uitvoerzijde spelen zij een rol bij de uitvoering van het beleid van de centrale overheid.

Wat betreft de doorvoer ondervinden gedecentraliseerde organen veel hinder van overbelasting van de politieke en ambtelijke top (zie 6.2.4), gebrekkige interdepartementale coördinatie (zie 6.2.5) en afstemmingsproblemen bij de hantering van het besturingsinstrumentarium (zie 6.2.6). Met het oog op deze verschijnselen acht de commissie het van belang na te gaan in hoeverre een verdergaande decentralisatie van rijkstaken kan bijdragen tot een wezenlijke verlichting van de doorvoerproblematiek van de centrale overheid.

Deze invalshoek betekent dat de aandacht van de commissie zich vooral zal toespitsen op de uitvoerkant. In dit verband gaat het in hoofdzaak om beleid waarvan de uitvoering geheel of in belangrijke mate door gedecentraliseerde organen wordt of kan worden verzorgd. De studies die door de RTD en de WRR worden verricht zijn met name op dit aspect gericht. De commissie zal daarom in eerste instantie afwachten welke resultaten van die studies te verwachten zijn. Pas daarna, wanneer daarover voldoende duidelijkheid is verkregen, zal de commissie dit aspect zelf op haar programma nemen. Zij zal zich daarbij vooral richten op de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de sturingsbehoeften en de doeltreffendheid van de besturingsprogramma's.

Deze keuze betekent niet dat de commissie geen aandacht heeft voor de invoerproblematiek. Aan de invoerzijde vormen gedecentraliseerde organen belangrijke schakels in het gehele proces van probleemsignalering tot aan het uitvoeren van maatregelen die voor deze problemen oplossingen moeten bieden. Zij staan directer dan de

50 | centrale overheid in contact met de burgers en kunnen zo beter optreden als voelhorens voor problemen betreffende de zorg voor en de dienstverlening aan die burgers. Wel kunnen daarbij afstemmingsproblemen ontstaan wat betreft selectie en kanalisering. Deze invoerproblematiek komt meer algemeen aan de orde in de beschouwingen over signalerings- en selectiemechanismen (zie 6.2.1).

6.2.4 De politieke en ambtelijke top

Bij hiërarchisch gestructureerde organisaties ligt (in zekere zin per definitie) het zwaartepunt aan de top. Daar worden alle beslissingen van enige importantie genomen (althans formeel) hetgeen betekent dat ook het merendeel van de informatiestromen via deze top moet lopen. Een bekend verschijnsel in zulke organisaties is dan ook congestie in de bovenste regionen. Procedures die deze verschijnselen het hoofd moeten bieden schieten tekort als deze organisaties moeten werken in een omgeving die sterk in beweging is en/of wordt gekenmerkt door een grote mate van onzekerheid. In dergelijke situaties dreigt de overbelasting nog toe te nemen. Deze overbelasting heeft gevolgen voor de gehele organisatie: nieuwe activiteiten komen niet van de grond; bestaande activiteiten worden geheel volgens routineprocedures uitgevoerd; men heeft de neiging zich defensief op te stellen. Dit geldt met name wanneer het bestaande takenpakket ook nog ter discussie staat, bijvoorbeeld bij een inkrimpende markt of bij afnemend van beschikbare of te verkrijgen middelen.

Bij de centrale overheid doen de beschreven verschijnselen zich des te heviger gevoelen daar de top in feite uit twee delen bestaat. Het ene deel van de top wordt gevormd door de politieke en ambtelijke leiding van 'de veertien niet verenigde departementen', het andere deel door het kabinet met zijn onderraden, bestaande uit de politieke leiding van de departementen. De congestieverschijnselen bij het eerste deel van deze tweeledige top zijn duidelijk waarneembaar, zij het van departement tot departement verschillend van aard en omvang. Tot de onmiskenbare overbelasting van het meer politieke deel dragen zowel organisatorische oorzaken bij (geen werkelijke agenda-planning van de ministerraad en de onderraden bijvoorbeeld) als partijpolitieke: beslissingen van enige omvang zijn onderwerp van uitvoerig beraad tussen de partijen, hetzij tijdens de kabinetsformatie, hetzij daarna. De congestie die daarmee gepaard gaat heeft vooral betrekking op het doorhakken van knopen en de verdelingseffecten daarvan op de partijpolitieke verhoudingen.

In het Nederlandse staatsbestel zijn de organen die tot eenheid in het bestuur en beleid moeten bijdragen zwak: de minister-president is als voorzitter van de ministerraad en de onderraden primus inter pares, geen regeringschef; de bewindslieden zijn primair de behartigers van die deelbelangen waarvoor zij zich verantwoordelijk weten. Ook bij de afzonderlijke departementen zijn middelpuntvliedende krachten waarneembaar die samenhangen met de overbelasting van de departementale top, al is de situatie per departement verschillend.

In termen van het analysemodel doen de aangeduide problemen zich vooral voor bij de doorvoer en de uitvoer. Uiteraard hebben doorvoerproblemen ook consequenties voor de invoer. De invoerproblematiek is al belicht in de subparagrafen 6.2.1 en 6.2.2.

Aan de uitvoerkant kan de oplossing gezocht worden in ontlasting van de top door middel van een verregaande spreiding van bevoegdheden. In subparagraaf 6.2.3 is al ingegaan op de decentralisatieproblematiek.

Verbeteringen in de doorvoer kunnen worden verkregen door versterking van de delen van de top die te zwak zijn (bijvoorbeeld in bevoegdheden tot afwegen en knopen doorhakken) en daardoor het meest tot de overbelasting bijdragen (bijvoorbeeld door het niet op de juiste wijze organiseren van informatiestromen en beslissingspunten). De commissie wil haar beschouwingen over de politieke en ambtelijke top toespitsen op de doorvoeraspecten en daarbij aan de versterking van de top bijzondere aandacht schenken. De commissie is zich er overigens van bewust dat een deel van de doorvoerproblematiek een gevolg is van de omstandigheid dat de overheid steeds weer nieuwe taken krijgt opgedragen, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de financiële, personele en materiële consequenties van deze beslissingen.

De commissie zal zich in haar beschouwingen (op enkele onderdelen door gegevens uit onderzoek onderbouwd) richten zowel op het politieke leiding gevende deel van de rijksoverheid als op het departementale deel van die top. Van groot belang daarbij is de onderlinge samenhang tussen beide. Zo is veel van wat aan een slecht functioneren van het kabinet en onderraden wordt verweten, te wijten aan een op onvoldoende wijze functioneren in voorgaande fasen van de beleidsvoorbereiding. De commissie wil daarbij vooral letten op het anticiperend vermogen bij de erkenning van signalen en de samenhang bij de integratie.

6.2.5 Interdepartementale coördinatie

Maatschappelijke ontwikkelingen vertonen onderling steeds meer samenhang. Dat heeft geleid tot een toenemende vervlechting van taken van delen van de overheidsorganisatie, waaronder departementen. Welke taakverdeling men ook kiest, coördinatie zal altijd nodig blijven. Coördinatie op politiek en ambtelijk niveau is in de praktijk echter een moeizaam, tijdrovend en vaak weinig doeltreffend proces. De commissie acht het van belang aandacht te besteden aan de vraag welke verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht in de interdepartementale coördinatie.

Coördinatie tussen departementen heeft zowel invoer- en uitvoer- als doorvoeraspecten. Aan de invoerkant is interdepartementale afstemming nodig bij hantering van signalerings- en selectiemechanismen, waaronder adviesorganen. Hierop is ingegaan in de subparagrafen 6.2.1 en 6.2.2. Ook aan de uitvoerzijde is onderlinge afstemming nodig bij

het treffen van maatregelen. Dit aspect wordt wat betreft de inschakeling van gedecentraliseerde organen aan de orde gesteld in subparagraaf 6.2.3 en wat betreft het in onderlinge samenhang hanteren van het besturingsinstrumentarium in subparagraaf 6.2.6.

De commissie wil haar beschouwingen over interdepartementale coördinatie vooral richten op de doorvoer, waar de koppeling moet plaatsvinden tussen activiteiten aan de invoer- en uitvoerzijden. De in subparagraaf 6.2.4 beschreven congestieverschijnselen zullen onder andere bestreden kunnen worden door betere coördinatievoorzieningen.

De commissie wil bij het doorvoeraspect de aandacht in het bijzonder richten op de criteria samenhang bij de integratie en flexibiliteit bij de beschikbaarstelling van instrumenten. Daarbij zal zij zich niet alleen richten op de organisatie van coördinerende lichamen en functies, maar ook op coördinatieprocessen. Wat het eerste betreft zal de commissie zich mede laten leiden door studie van de ervaringen opgedaan met bepaalde vormen van coördinatie, zoals die door middel van coördinerende bewindslieden. Wat het tweede betreft zal de commissie aandacht besteden aan de wijze waarop eenheden van de overheidsorganisatie zoals departementen met elkaar omgaan. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van inzichten die ontwikkeld zijn bij de bestudering van betrekkingen tussen organisaties die geen wezenlijke bevoegdheden ten opzichte van elkaar kunnen uitoefenen. Dergelijke betrekkingen komen tot stand in onderhandelingen, waarin zowel deskundigheids-, bevoegdheids- als machtselementen een rol spelen. Informatiebezit is daarbij bijvoorbeeld een belangrijk hulpmiddel, waarmee men anderen kan helpen dan wel hinderen.

6.2.6 *Organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering*

In paragraaf 3.5 is reeds ingegaan op het probleem van de onderlinge afstemming van de voornaamste besturingsinstrumenten, namelijk wetgeving, planning en financiering. Met betrekking tot de *coördinatie* van wetgeving en planning is reeds veel onderzoek verricht op de belangrijke deelgebieden van het ruimtelijk en milieubeleid enerzijds en het welzijnsbeleid anderzijds. De commissie hoopt van het resultaat van deze onderzoeken, zoals die met name bij de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening en de Harmonisatieraad welzijnsbeleid plaatsvinden, gebruik te maken voor het doen van aanbevelingen om tot een betere coördinatie op deze en andere gebieden te komen. Zij zal daarbij ook het aspect van de financiering en in het bijzonder de financiële planning in haar beschouwingen betrekken. Voorts zal zij aansluiting trachten te zoeken bij het rapport dat de gespreksgroep-Polak over de coördinatie van de wetgeving in algemene zin heeft uitgebracht.

Nauw met de coördinatie verbonden is de *organisatie* van de wetgevings-, plannings- en financieringsprocessen. Het rapport van de commissie-De Wolff heeft zich destijds sterk

met de organisatie van het planningsproces beziggehouden. Onderzocht zal worden of de planningsorganisatie, zoals wij die nu op rijksniveau kennen, in hoofdzaak bestaande uit drie facetplanbureaus (Rijksplanologische dienst, Centraal planbureau en Sociaal en cultureel planbureau) met een nogal ongelijke taakstelling, aan de coördinatie van de planning ten goede komt. Aan de organisatie van het wetgevingsproces zijn enkele recente studies gewijd, waaronder preadviezen voor de Nederlandse juristen vereniging van dit jaar. De commissie zal vooral aandacht schenken aan de vraag of het wetgevingsproces zodanig kan worden georganiseerd, ook interdepartementaal, dat de coördinatie van de wetgeving, mede in relatie tot planning en financiering, zal worden bevorderd. Daarbij komt tevens de vraag naar voren hoe aan het parlement een grotere invloed kan worden gegeven op de planning van het regeringsbeleid.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat de commissie zich bij dit onderwerp vooral zal richten op de uitvoer- en doorvoeraspecten en minder op dat van de invoer. Dit laatste aspect komt in algemene zin aan de orde bij de signalerings- en selectiemechanismen zoals die besproken zijn in subparagraaf 6.2.1. Bij de uitvoer gaat het vooral om de doeltreffendheid van wetgeving, planning en financiering – waarover weinig kennis voorhanden is – en om de recht- en doelmatigheid bij de inzet van wettelijke en financiële instrumenten. Bij de doorvoer zullen op de voorgrond staan de samenhang in het gebruik van deze instrumenten en de flexibiliteit bij de beschikbaarstelling ervan.

6.2.7 Reorganiserend vermogen

Of het werk van de commissie praktische resultaten zal opleveren is afhankelijk van de mogelijkheid en de wil om noodzakelijk geachte veranderingen in de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst te verwezenlijken. In paragraaf 3.6 heeft de commissie gewezen op een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om veranderingsprocessen op gang te krijgen: brede erkenning van de noodzaak van veranderingen, aanwezigheid van de politieke wil en de bestuurlijke en technische know-how om te veranderen. Daarbij moeten zowel politieke als – bij alle grote organisaties voorkomende – bureaucratische weerstanden tegen veranderingen, die elkaar overigens wederzijds versterken, worden overwonnen. Deze weerstanden zullen variëren met de ingrijpendheid van de voorgestelde veranderingen en de fasen van het veranderingsproces (inleiding, ontwerp, aanvaarding, doorvoering en evaluatie). Factoren die daarbij een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld veronderstelde en werkelijke herverdeling van macht, loyaliteiten, carrièremogelijkheden, bereidheid en capaciteit tot aanpassing aan nieuwe situaties, aanwezigheid van de wil om samen te werken, herscholings-, herplaatsings- en begeleidingsmogelijkheden, voorlichting, inspraak van betrokken personeel en betrokkenheid van ambtenarenbonden. Met de persoonlijke belangen van de direct betrokkenen, met hun eigen afweging daarvan en met de daarmee samenhangende – vaak zeer respectabele – weerstanden tegen veranderingen zal bij reorganisaties terdege rekening moeten worden gehouden. In termen van het analysemodel is

het reorganiserend vermogen van grote betekenis voor de verwezenlijking van noodzakelijk geachte veranderingen zowel aan de invoerzijde als aan de uitvoerkant als ook bij de doorvoer. De commissie zal zich echter bij haar beschouwingen in het bijzonder richten op de doorvoer, in verband met de daar plaatsvindende koppeling tussen invoer- en uitvoeractiviteiten. Daarbij gaat het haar voornamelijk om de samenhang bij de integratie en de flexibiliteit bij de beschikbaarstelling van instrumenten.

Bij haar beschouwingen zal de commissie meer gebruik moeten maken van buitenlandse ervaringen dan van Nederlandse. Ingrijpende veranderingen in hoofdstructuur en functioneren zijn bij de Nederlandse rijksdienst nagenoeg onbekend. Wel zijn er ervaringen met min of meer omvangrijke departementale reorganisaties (bijvoorbeeld de ontstaansgeschiedenis van CRM, de reorganisaties bij O & W en Defensie en de integratie van de personeelsdiensten bij Buitenlandse Zaken) maar daarvan zijn geen systematische analyses gemaakt waaruit de commissie zou kunnen putten.

In een aantal andere landen zijn onderzoeken gedaan naar ervaringen met ingrijpende reorganisaties en naar factoren die de veranderingsgevoeligheid beïnvloeden. De commissie zal haar beschouwingen ondersteunen met een beperkte studie van de hoofdelementen uit deze buitenlandse analyses. Daarbij zullen onder andere de volgende vragen gesteld worden:

- welke problemen hebben aanleiding gegeven tot reorganisatiepogingen;
- in welke richtingen werden oplossingen gezocht;
- hoe zijn of waren de veranderingsprocessen georganiseerd en hoeveel aandacht is daarbij aan personele aspecten geschonken;
- welke ervaringen (zowel positieve als negatieve) zijn daarbij opgedaan.

6.3 Werkwijze

Door middel van het publiceren van dit eerste rapport hoopt de commissie een bijdrage te leveren tot de openbare meningsvorming over de problematiek rond de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst door een discussie uit te lokken over de in het rapport ontwikkelde zienswijze en gekozen werkmethode. Zij stelt het op prijs zoveel mogelijk reacties te ontvangen op dit rapport en wel in het bijzonder op:

- de gekozen systeembenadering (hoofdstukken 4 en 5);
- de onderscheiden probleemgebieden (hoofdstuk 3);
- de keuze van de onderwerpen waarop de commissie zich met name wil gaan richten (de paragrafen 6.1 en 6.2).

De commissie hoopt met deze reacties haar voordeel te kunnen doen bij haar verdere werkzaamheden.

Na het uitbrengen van het eerste rapport zal de commissie zich toeleveren op het uitwerken en op gang brengen van het onderzoekprogramma, dat gebaseerd zal zijn op de

in paragraaf 6.2 toegelichte onderwerpen en kan worden bijgesteld aan de hand van de ontvangen reacties. De bevindingen van de commissie naar aanleiding van de resultaten van het onder haar verantwoordelijkheid verrichte onderzoek en andere verzamelde gegevens zal zij neerleggen in een tweede, eveneens te publiceren rapport, dat voor de zomer van 1980 zal moeten verschijnen.

55

Tenslotte stelt de commissie zich voor begin 1981 haar eindrapport uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken ten behoeve van de kabinetsformateur. Dit rapport zal zijn gebaseerd op de twee voorgaande rapporten en de naar aanleiding daarvan ontvangen reacties. Het eindrapport zal zo beknopt mogelijk zijn en zo concreet mogelijke aanbevelingen bevatten.

Uitgave

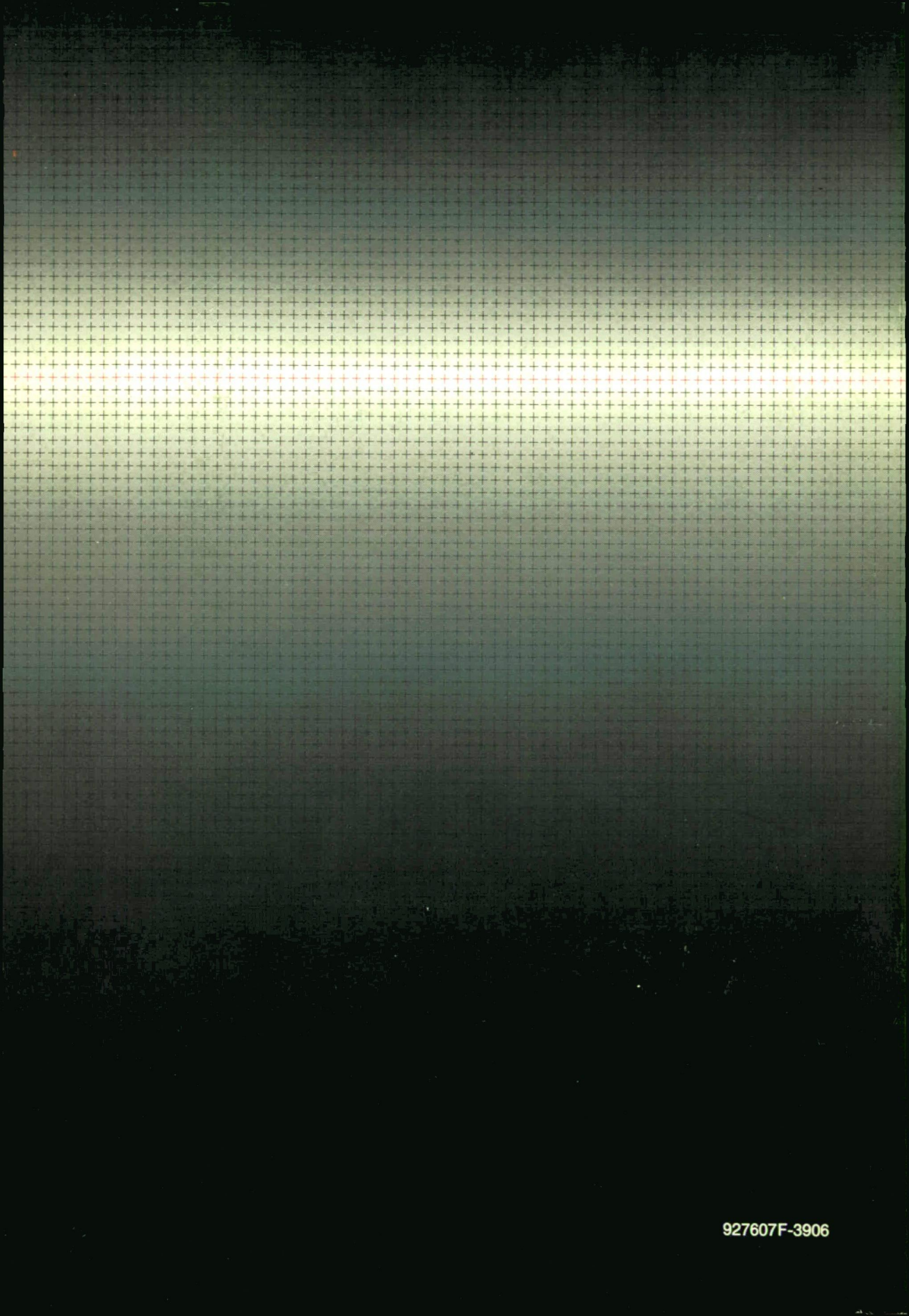
Afdeling Voorlichting van het
ministerie van Binnenlandse
Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-71 60 30

Vormgeving

Staatsdrukkerij
(Floris G. A. Kamphorst)

Druk

Helton Print BV 's-Gravenhage



927607F-3906