

NAAR KERNDAPARTEMENTEN
kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst

24 juni 1993

rapport van de vierde externe commissie staatkundige,
bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

NAAR KERNDAPARTEMENTEN
kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst

24 juni 1993

rapport van de vierde externe commissie staatkundige,
bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

NAAR KERNDAPARTEMENENTEN

kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst

inhoudsopgave

24 juni 1993

Voorwoord

Samenvatting

0. Inleiding en leeswijzer
1. Historisch overzicht van de discussie over organisatie en functioneren van de rijksdienst
2. Veranderingen in organisatie en functioneren van de rijksdienst: 1980 tot heden
3. Probleemanalyses en oplossingsrichtingen: een overzicht
4. Uitgangspunten van de commissie
5. Kwaliteitsverbetering
6. Kerndepartementen
7. Flexibilisering van de departementale organisatie; blokkendoosmodel en projectministerschap
8. Departementale herindeling
9. Voorstel: stappenplan

bijlagen:

- 1- samenstelling van de commissie
- 2- literatuurlijst
- 3- proeve van invulling van het kerndepartementenmodel voor de bestaande ministeries

achtergrondstudies:

- Uitgebreid overzicht van de discussie over organisatie en functioneren van de rijksdienst
- Kerndepartementen, een internationaal vergelijkend onderzoek, vakgroep bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Voorwoord

De kwaliteit van de overheid is van groot belang voor de toekomst van de Nederlandse samenleving. Verbetering van structuur en functioneren van de rijksdienst kan een bijdrage leveren aan verhoging van de kwaliteit van de overheid. Voor verbetering zijn heldere keuzen noodzakelijk. Daarom heeft de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing - door sommigen aangeduid als de commissie Wiegel - dan ook naast analyses van knelpunten in de huidige structuur en organisatie van de rijksdienst vooral keuzen moeten maken. Deze keuzen zijn tot stand gekomen vanuit een grondhouding van respect voor politiek en ambtenarij in het algemeen en voor de in de afgelopen jaren reeds tot stand gebrachte verbeteringen in de rijksdienst in het bijzonder.

De commissie kon zich ook tot keuzen beperken, omdat er reeds veel voorstellen en suggesties voor verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst naar voren zijn gebracht. De analyse van de commissie stoelt niet op één enkele theorie of één enkele methodiek. De commissie heeft uit meer dan één bron geput en vond het onnodig nieuwe putten te slaan.

De commissie heeft het vraagstuk van organisatie en functioneren van de rijksdienst niet uitsluitend willen bezien in relatie tot het (huidige) takenpakket, maar meer bepalende factoren op de weegschaal gelegd. De taken van de rijksdienst worden in feite vanuit de politiek bepaald en het is nodig het politieke primaat in al zijn dynamiek te honoreren. De commissie heeft haar advies daarom onderbouwd met meer dan een enkel theoretisch inzicht en zij heeft afgezien van een te nauwe koppeling met kerntaken. Evenmin heeft de commissie zich laten verleiden tot een spel kwartetten met departementen en departementsonderdelen, om zo tot een grootscheepse herindeling van de inhoud van departementen te komen, omdat zij van mening was daarmee geen wezenlijke bijdrage te leveren aan een verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst.

De commissie heeft gekozen voor een pragmatische en gedifferentieerde benadering. Vanuit de in de commissie vertegenwoordigde brede kennis van de overheidsorganisatie - zowel vanuit politieke, ambtelijke als wetenschappelijke invalshoek - heeft zij bestaande analyses, voorstellen en ontwikkelingen op hun merites beoordeeld. Zo is de commissie uiteindelijk gekomen tot een aantal aanbevelingen in de vorm van een stappenplan. Langs de weg van dit stappenplan kan de rijksdienst zich volgens de commissie ontwikkelen tot een hoogwaardige en flexibele organisatie, die in staat is snel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en die zorg draagt voor een adequate koppeling tussen politieke sturing, beleidsvorming en uitvoering.

De commissie heeft haar ideeën in een aantal waardevolle gesprekken kunnen toetsen. Haar gesprekspartners waren: de voorzitter van de Eerste Kamer, tevens oud-regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, de voorzitter van de Tweede Kamer, tevens voorzitter van de Bijzondere Commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, een afvaardiging van de vergadering van secretarissen-generaal en de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken.

Het verheugt de commissie dat zij langs een gescheiden traject en eigen werkwijze, op een aantal hoofdpunten tot overeenkomstige inzichten en aanbevelingen is gekomen als de secretarissen-generaal in hun rapportage over organisatie en inrichting van de rijksoverheid. De commissie is van mening dat de beide rapportages elkaar wederzijds versterken.

De rapportage van de eerste externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (de commissie Scheltema) heeft op enkele punten, met

name ten aanzien van de inrichting van en controle op zelfstandige bestuursorganen, ook belangrijke raakvlakken met het rapport van deze commissie. Ook hierbij is sprake van wederzijdse versterking van de aanbevelingen.

De commissie heeft haar best gedaan om realistische voorstellen te formuleren. De commissie hoopt dan ook dat de Tweede Kamer de voorstellen zal oppakken en de effectuering ervan zal bevorderen.

De politiek is nu aan zet.

Samenvatting

De vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing heeft zich gebogen over de vraag welke verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst mogelijk zijn. De commissie heeft daarbij een pragmatische en gedifferentieerde benadering gekozen. Dit betekent dat zij zich niet op één probleemanalyse of theorie heeft gebaseerd, maar gebruik heeft gemaakt van bestaande kennis en inzichten zoals adviezen van eerdere commissies op dit terrein en verschillende beschikbare analyses en oplossingsrichtingen. Daarnaast zijn de lopende ontwikkelingen en veranderingen in organisatie en functioneren van de rijksdienst van belang geweest bij de overwegingen van de commissie.

Op basis van een ordening en weging van dit bestaande materiaal is de commissie tot een aantal aanbevelingen en conclusies gekomen die in een stappenplan (hoofdstuk 9) zijn samengebracht. Hieronder worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen samengevat.

departementale herindeling

De commissie is van mening dat een grootschalige departementale herindeling, in de zin van het opheffen en samenvoegen van departementen of het op grote schaal herschikken van taken tussen departementen, thans niet bijdraagt aan een verbetering van organisatie en functioneren van de rijksdienst. De commissie is er zelfs van overtuigd dat departementale herindeling op dit moment meer kost (in geld, tijd en energie) dan het oplevert. De belangrijkste argumenten van de commissie voor deze conclusie zijn de volgende. (hoofdstuk 8)

Pleidooien voor departementale herindeling zijn in de meeste gevallen gebaseerd op de vooronderstelling dat een andere samenstelling van de departementen leidt tot een betere interne samenhang in het beleid en dus tot minder coördinatie en een effectievere besluitvorming. De gewenste samenhang tussen beleidsterreinen is echter politiek bepaald en dus tijdgebonden. Het gevaar van een herschikking van taken tussen departementen op basis van een dergelijk tijdgebonden inzicht in samenhangen is dan ook, dat tegen de tijd dat de herindeling voltooid is de inzichten alweer veranderd zijn. De doelstelling van de herindeling, namelijk het realiseren van meer samenhang, komt daarmee op losse schroeven te staan.

De vooronderstelling dat door het samenvoegen van departementen de coördinatieproblematiek vermindert, acht de commissie ook aanvechtbaar. De coördinatie wordt weliswaar verplaatst van het interdepartementale naar het intradepartementale krachtenveld, maar het is de vraag of dat beter is. Vanuit een oogpunt van een evenwichtige verdeling van macht ('checks and balances') kan het juist goed zijn dat twee of meer departementen zich met een vraagstuk bezig houden. Verschillende belangen en invalshoeken worden daardoor expliciet gemaakt en leiden als dat nodig is uiteindelijk tot een afweging in het kabinet. In sommige gevallen kan het dus goed zijn dat verschillende aspecten van een bepaald beleidsterrein door verschillende departementen en bewindslieden worden behartigd.

De commissie is tot de conclusie gekomen dat het probleemoplossend vermogen van departementale herindeling gering is. Daar komt bij dat het, gegeven de omvang van de huidige departementen, om zeer ingrijpende organisatieveranderingen gaat, waarmee veel tijd, geld en kostbare ambtelijke energie verloren gaan. De ervaring met de laatste grote herindeling (de vorming van VROM en WVC in 1983), sterkt de commissie in haar opvattingen hieromtrent.

De commissie realiseert zich dat departementale herindeling, met name het opheffen van departementen, politiek interessant kan zijn omdat men ermee kan 'scoren'. De commissie doet een dringend beroep op de politiek om daarvoor niet te zwichten. Departementale herindeling met als voornaamste reden politiek spierballenvertoon,

is voor de rijksdienst zonder twijfel contraproductief. Gezien de ingrijpende gevolgen van het opheffen van departementen, mag verwacht worden dat daaraan een zeer zorgvuldige afweging van alle kosten en baten vooraf gaat. Korte termijn voordelen mogen daarbij niet de doorslag geven.

Geen departementale herindeling dus, maar wat dan wel? De commissie komt tot drie centrale aanbevelingen:

- * krachtig doorzetten van de ontwikkeling naar kerndepartementen;
- * invoering van een algemene bestuurdienst;
- * invoering van het projectministerschap-nieuwe-stijl.

In combinatie leiden deze drie elementen tot een kleine, flexibele rijksdienst die bestaat uit kerndepartementen gericht op beleidsontwikkeling; bemensd met een hoogwaardig en mobiel ambtenarencorps; waarbij snel en adequaat extra energie en aandacht voor politieke prioriteiten kan worden gemobiliseerd door de instelling van een krachtig projectministerschap-nieuwe-stijl.

De drie centrale aanbevelingen worden hieronder kort toegelicht.

kerndepartementen

De commissie bepleit een krachtig doorzetten van de reeds in gang gezette ontwikkeling naar kerndepartementen, die zich in de eerste plaats richten op beleidsontwikkeling. Een kleinere rijksdienst, met een totale omvang van tussen de tien- en vijftienduizend rijksambtenaren, kan flexibel inspelen op veranderende omstandigheden en eisen die aan de overheid worden gesteld. De bestuurbaarheid en bestuurskracht van de rijksdienst kunnen op deze wijze worden vergroot. (hoofdstuk 6)

Ten aanzien van de weg die gevolgd moet worden om tot deze kerndepartementen te komen, bepleit de commissie een praktische aanpak. Aansluitend bij lopende operaties en ontwikkelingen moet worden gezien welke taken en diensten kunnen worden geprivatiseerd, extern verzelfstandigd, gedecentraliseerd of afgestoten. In bijlage 3 heeft de commissie bij wijze van handreiking zelf per departement aangegeven welke mogelijkheden er op deze terreinen wellicht nog zijn.

Een zeer belangrijk aandachtspunt bij de realisering van kerndepartementen is de kwaliteit van de verbindingen (hoofdstuk 5). Met name ten aanzien van extern verzelfstandigde uitvoeringsdiensten is een goede aansturing, terugkoppeling en evaluatie essentieel. De invalshoek van de ministeriële verantwoordelijkheid speelt hierbij een belangrijke rol. De bevoegdheden van de minister ten aanzien van een verzelfstandigde dienst moeten helder geregeld zijn. Met de commissie Scheltema is de commissie van mening dat er op dit punt eenduidige kaders moeten komen.

De commissie is van mening dat bij de vorming van kerndepartementen ook hoort een verdere verzelfstandiging van de planbureaus (CPB, SCP, RPD, RIVM). Die planbureaus dienen dienstbaar te zijn aan het gehele kabinet en daartoe te worden opgehangen aan het ministerie van Algemene Zaken en te worden aangestuurd door de minister-president, namens het gehele kabinet.

Om misverstanden te voorkomen; vorming van kerndepartementen en als gevolg daarvan een substantiële verkleining van de rijksdienst, leidt niet per definitie tot besparingen. Verzelfstandiging en privatisering kunnen tot een grotere efficiency leiden, maar ook hier gaat de kost voor de baat uit. Een politieke keuze om te komen tot bezuinigen op de rijksdienst staat los van de ontwikkeling naar kerndepartementen. Om werkelijk op de rijksdienst te kunnen bezuinigen moeten andere keuzes worden gemaakt.

algemene bestuursdienst

Voor de kwaliteit van het functioneren van de rijksdienst is menskracht een bepalende factor. De commissie bepleit daarom een blijvende extra inspanning om de kwaliteit van het overheidspersoneel te verbeteren. Ook op dit terrein constateert de commissie een aantal positieve ontwikkelingen. Daarbij aansluitend bepleit zij de invoering van een algemene bestuursdienst, waarin interdepartementale mobiliteit en een gecoördineerd opleidingsbeleid centraal staan. Een voortvarend loopbaanbeleid voor rijksambtenaren, waarin departementale en interdepartementale mogelijkheden aan elkaar worden gekoppeld, is niet alleen van groot belang voor de kwaliteit van het zittende overheidspersoneel, maar leidt ook tot een versterking van de positie van de overheid op de arbeidsmarkt. Interbestuurlijke uitwisselingsmogelijkheden, zowel naar Europa als naar de lagere overheden, kunnen hierop een belangrijke aanvulling zijn.

De commissie bepleit een stapsgewijze ontwikkeling van een algemene bestuursdienst vanuit een centraal punt, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken het meest voor de hand ligt om dit proces te sturen.

Als bijzonder aandachtspunt bij de ontwikkeling van een algemene bestuursdienst dient aandacht te worden besteed aan het vergroten van de mogelijkheden tot projectmatig werken, zowel binnen de departementen als interdepartementaal. (hoofdstuk 5)

projectministerschap-nieuwe-stijl

Als belangrijk middel tot het vergroten van de flexibiliteit en responsiviteit van de rijksdienst, bepleit de commissie de invoering van het projectministerschap-nieuwe-stijl. Voor politieke topprioriteiten waarbij verschillende departementen betrokken zijn, kan bij de kabinetsformatie worden besloten tot de instelling van een of enkele projectministers-nieuwe-stijl. Dit is een nuttige aanvulling op het bestaande stelsel van politieke en ambtelijke coördinatie, dat overigens naar de mening van de commissie voor de reguliere coördinatietaken voldoet.

Voor het welslagen van het projectministerschap-nieuwe-stijl dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Bij de kabinetsformatie (in het regeerakkoord) dient de projectminister een stevige basis te krijgen in de vorm van heldere afspraken over doelstellingen, termijnen en vooral middelen. De projectminister dient vanzelfsprekend te beschikken over een klein hoogwaardig projectbureau. Daarnaast is het van cruciaal belang dat hij heldere bevoegdheden heeft, waaronder met name een directe aansturing van de relevante onderdelen van verschillende departementen. Hiermee wordt dus een tijdelijke inbreuk gemaakt op de bestaande departementale indeling. Verder is een eigen budget noodzakelijk.

De commissie is van mening dat het projectministerschap in deze vrij zwaar opgetuigde vorm, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de flexibiliteit van de rijksdienst, doordat een en majeure inspanning mogelijk wordt gemaakt op een interdepartementaal beleidsterrein dat als topprioriteit van een kabinet wordt bestempeld. (hoofdstuk 7)

invoeringstraject

De commissie bepleit een fasegewijze invoering van haar voorstellen. Hoofdstuk 9 bevat het stappenplan dat hierbij gevolgd moet worden.

De voorstellen van de commissie sluiten alle aan bij ontwikkelingen die al plaatsvinden. De neuzen staan dus al in de goede richting. Het komt er nu op aan het momentum te benutten en de in gang gezette ontwikkelingen een krachtige impuls te geven. Het meest geëigende moment daarvoor is de kabinetsformatie. In een samenhangend pakket moeten dan besluiten worden genomen over de omvang

van de kerndepartementen; het opzetten van de algemene bestuursdienst en de inrichting van enkele projectministerschappen-nieuwe-stijl. Bij die besluitvorming moet ook worden aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. De commissie bepleit de instelling van een ministeriële commissie, waarin de minister van Binnenlandse Zaken eerstverantwoordelijke is voor de voortgang van het gehele vernieuwingsproces. De vergadering van secretarissen-generaal zal in het proces een coördinerende en signalerende rol vervullen.

Extra aandacht vragen de flankerende activiteiten, met name de ontwikkeling van een eenduidig verzelfstandigingsbeleid en instrumentontwikkeling ten aanzien van de verbindingen. Bij een rijksdienst bestaande uit kerndepartementen zijn juist de verbindingen met uitvoerende diensten, maar ook met andere overheden en maatschappelijke organisaties, van cruciaal belang. Als die verbindingen niet goed geregeld zijn, bestaat er het gevaar dat men over enkele jaren tot de conclusie komt dat de kerndepartementen geen greep meer hebben op de uitvoering, wat zich kan vertalen in een omslag tot een centralisatietendens. Door tijdig aandacht aan dit vraagstuk te besteden, kan dit voorkomen worden, zodat alle voordelen van een kleine, flexibele en hoogwaardige rijksdienst worden benut.

Om de valkuilen die aan het kerndepartementenmodel zijn verbonden te ontlopen, biedt het internationaal vergelijkend onderzoek naar kerndepartementen (uitgevoerd door de vakgroep bestuurskunde van de Erasmus Universiteit) dat de commissie heeft laten uitvoeren zeer nuttige aandachtspunten.

tot slot

De rijksdienst is in ontwikkeling. Die ontwikkeling gaat naar de mening van de commissie de goede kant op. De commissie heeft een samenhangend pakket voorstellen ontwikkeld, dat aansluit bij de lopende veranderingen. De praktische haalbaarheid is hierbij een belangrijke randvoorwaarde geweest.

Om een stevige impuls in de goede richting te geven is een gezamenlijke inspanning van politiek en ambtelijk management nodig. Daarbij is de politiek nu als eerste aan zet.

0. Inleiding en leeswijzer

De vierde externe commissie vraagpunten heeft zich gebogen over vraagpunt 007 uit het rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Dit vraagpunt luidt als volgt:

‘De mogelijkheden tot integratie van beleidsterreinen binnen één ministerie, herverdeling van bevoegdheden tussen ministeries en samenvoeging van ministeries moeten worden nagegaan.’

In de instellingsbrief van de voorzitter van de bijzondere commissie Vraagpunten aan de vierde externe commissie is de volgende zinsnede aan dit vraagpunt toegevoegd:

‘zulks in het kader van een bezinning op de kerntaken van de overheid.’

Het oorspronkelijke vraagpunt 007 is door de bijzondere commissie Vraagpunten geformuleerd in het kader van het coördinatievraagstuk bij de centrale overheid. Met de toevoeging ‘, zulks in het kader van een bezinning op de kerntaken van de overheid’ is de strekking van vraagpunt 007 sterk verbreed.

De vierde externe commissie (verder te noemen: de commissie) heeft deze toevoeging als een oproep begrepen om haar werkveld te verbreden tot de organisatie en het functioneren van de rijksoverheid in brede zin. Coördinatievraagstukken maken daarvan deel uit, evenals de taakverdeling tussen de departementen.

De commissie is als volgt te werk gegaan.

De commissie heeft om te beginnen haar werkveld verkend vanuit drie invalshoeken.

De eerste invalshoek is een historische: wat hebben de verschillende commissies en werkgroepen die deze commissie zijn voorgegaan in de afgelopen ca. twintig jaar gedaan. Achtergrond van deze invalshoek is de wens van de commissie om lering te trekken uit de aanbevelingen van haar voorgangers en mogelijke valkuilen te vermijden. Hoofdstuk 1 bevat de neerslag van deze historische verkenning.

De tweede invalshoek is een praktische: wat is er de afgelopen tien jaar veranderd in organisatie en functioneren van de rijksdienst. Achtergrond hiervan is dat de commissie zich bewust is van het feit dat de rijksdienst niet stil heeft gestaan in de afgelopen periode. Zij wil waar mogelijk voortbouwen op en gebruik maken van reeds in gang gezette veranderingsprocessen. Hoofdstuk 2 bevat de neerslag van deze praktische verkenning.

De derde invalshoek is gericht op de huidige stand in de discussie over organisatie en functioneren van de rijksdienst: welke probleemanalyses en oplossingsrichtingen worden op dit moment gehanteerd. De commissie beseft dat velen zich reeds hebben gebogen over de problemen van de rijksdienst. Waar mogelijk maakt zij gebruik van bestaande analyses en oplossingen. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van een aantal veel gehanteerde probleemanalyses en oplossingsrichtingen.

Op basis van deze verkenning van het werkveld, heeft de commissie een aantal uitgangspunten geformuleerd (hoofdstuk 4). Deze uitgangspunten hebben geleid tot een aantal oplossingsrichtingen, die zijn uitgewerkt in de hoofdstukken 5 tot en met 8.

In hoofdstuk 5 worden mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering beschreven die los staan van eventuele structuurveranderingen. Het gaat daarbij om veranderingen in werkwijze en procedures en om de instrumentering van de overheidsorganisatie. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan coördinatievraagstukken en aan de kwaliteit van het overheidspersoneel als zeer belangrijke factor voor de kwaliteit van het functioneren van de rijksdienst.

Hoofdstuk 6 gaat over kerndepartementen. In dit hoofdstuk wordt een profiel geschetst van een kerndepartement en wordt tevens aangegeven langs welke weg kerndepartementen gerealiseerd kunnen worden.

Hoofdstuk 7 behandelt twee manieren om de flexibiliteit van de rijksdienst te vergroten: het zogenoemde blokkendoosmodel (in verschillende varianten) en het projectministerschap nieuwe stijl.

Hoofdstuk 8 tenslotte gaat in op het vraagstuk van departementale herindeling.

Hoofdstuk 9 bevat de synthese van de oplossingsrichtingen. In dit hoofdstuk schetst de commissie een stappenplan waarmee fasegewijs een verbetering van organisatie en functioneren van de rijksdienst kan worden gerealiseerd. De belangrijkste elementen uit de oplossingsrichtingen die in de hoofdstukken 5 tot en met 8 zijn beschreven, worden in het stappenplan met elkaar in verband gebracht.

In dit rapport is een aantal bijlagen opgenomen.

Bijlage 1 geeft de samenstelling van de commissie weer.

Bijlage 2 bevat een literatuurlijst, ten behoeve van diegenen die zich nader in de problematiek willen verdiepen.

Bijlage 3 geeft bij wijze van proefexercitie van alle dertien departementen weer wat de mogelijke omvang van het kerndepartement over een aantal jaren zou kunnen zijn. Bij het opstellen van deze bijlage is onder andere gebruik gemaakt van de takenanalyses van de departementen die door de secretarissen-generaal zijn opgesteld. De commissie heeft deze exercitie uitgevoerd omdat zij niet wilde blijven steken in abstracte analyses en voorstellen. Op één van de centrale punten van haar voorstellen, namelijk het kerndepartement, heeft zij daarom op deze manier getracht haar voorstellen nader te concretiseren. Zonder enige pretentie ten aanzien van de haalbaarheid en volledigheid, hoopt de commissie met deze bijlage een bijdrage te leveren aan een verdere krachtige ontwikkeling in de richting van kerndepartementen.

Naast deze drie bijlagen in dit rapport, heeft de commissie twee achtergrondstudies laten uitvoeren. Beide studies zijn afzonderlijk uitgebracht.

De eerste studie bevat een uitgebreid overzicht van de discussie over organisatie en functioneren van de rijksdienst. Hoofdstuk 1 van het rapport is een samenvatting van deze achtergrondstudie.

De tweede achtergrondstudie is een internationaal vergelijkend onderzoek naar kerndepartementen, uitgevoerd door de vakgroep bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Een zeer beknopte samenvatting van dit onderzoek is opgenomen in paragraaf 6.6 van dit rapport. De commissie is van mening dat deze achtergrondstudie veel waardevol materiaal bevat, waarmee zij in haar voorstellen rekening heeft gehouden en dat bij de verdere invoering van kerndepartementen in Nederland zeker van nut is.

1. Historisch overzicht van de discussie over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst

1.1 Inleiding

De discussie over bestuurlijke vernieuwing, en dan meer in het bijzonder die over de vernieuwing van de rijksdienst, is niet zonder voorgeschiedenis. In de loop der tijd zijn al verscheidene voorstellen tot vernieuwing van de organisatie en het functioneren van de rijksdienst gelanceerd. Commissies kwamen en gingen en tal van adviezen met mogelijkheden tot verbetering zijn geformuleerd. In al de verscheidenheid van oordelen en beschouwingen hierover, is het soms alsof er maar over één aspect werkelijk overeenstemming is; namelijk dat de praktische doorwerking en betekenis van al de adviezen en commissies zeer beperkt is geweest.

In dit eerste hoofdstuk geeft de commissie een kort overzicht van de discussie over de vernieuwing bij de rijksoverheid tot nu toe. Vier perioden worden onderscheiden. Van elk van die perioden wordt hier globaal aangegeven hoe problemen, analyses en oplossingen onder woorden zijn gebracht. Voor een uitgebreid overzicht wordt verwezen naar de afzonderlijke achtergrondstudie.

1.2 De periode 1972-1977

In deze periode zijn vooral de rapporten van de commissie Van Veen (1972), de WRR (1975) en de Mitaco (1977) belangrijk. In de rapporten staat het vraagstuk van *interdepartementale taakverdeling en coördinatie* in de overheidsorganisatie centraal. Onderzocht worden de knelpunten en klachten die te dien aanzien in de praktijk leven. Daarvoor wordt een casuïstische methode gebruikt. De overheidsorganisatie wordt geanalyseerd als een bestuursapparaat met verticaal georganiseerde departementen en een horizontale beleidsvormingsorganisatie. In de probleemanalyse staat centraal dat de interdepartementale taakverdeling niet meer voldoet, dat de mogelijkheden tot coördinatie beperkt zijn en dat de politieke en ambtelijke top overbelast raken. Welke veranderingen ook in de departementale taakverdeling worden aangebracht, steeds is en blijft de interdepartementale coördinatie van uitermate groot belang. De belangrijkste voorgestelde oplossingsrichting is dan ook de introductie van een nieuw coördinatiemodel. De voornaamste doelstelling die daarmee wordt nagestreefd is het vergroten van de mogelijkheden tot afstemming. Voor wat betreft de invoering van de voorstellen tot vernieuwing wordt vooral de nadruk gelegd op rationalisering op basis van wetenschappelijk onderzoek.

1.3 De periode 1978-1981

In deze periode zijn vooral de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, naar haar voorzitter de commissie Vonhof genoemd (1979-1981) belangrijk. In haar rapporten gaat het om *de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst*. Onderzocht worden de factoren die ertoe bijdragen dat het sturend vermogen van de rijksdienst past bij de maatschappelijke sturingsbehoefte. Daarvoor wordt een systeembenadering gebruikt. De rijksdienst wordt geanalyseerd als een open systeem dat in wisselwerking staat met zijn omgeving. In de probleemanalyse staat centraal dat er in de rijksdienst sprake is van verkokering. De sterke wereld van de sectoren overheerst de zwakke wereld van de integratie. De belangrijkste door de CHR voorgestelde oplossingsrichting is het indelen van de rijksdienst in hoofdbeleidsgebieden. De voornaamste doelstelling die daarmee wordt nagestreefd is het vergroten van de samenhang. Voor wat

betreft de invoering van de voorstellen tot vernieuwing wordt vooral de nadruk gelegd op politieke druk van bovenaf in combinatie met het instellen van een stuurgroep en een projectorganisatie.

1.4 De periode 1982-1985

In deze periode zijn vooral de rapporten van de Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst (1982-1986) belangrijk. In zijn rapporten gaat het om *spelregels en dwarsverbindingen in en om het openbaar bestuur*. Onderzocht worden de (gebrekkige) verbindingen tussen (overheids)actoren en de regels die deze verbindingen beheersen. Daarvoor wordt een netwerkbenadering gebruikt. Het openbaar bestuur wordt geanalyseerd als een organisatie die is uiteengevallen in interorganisationele netwerken waarin door alle actoren op meerdere fronten tegelijk onderhandeld moet worden. In de probleemanalyse staat centraal dat spelregels onduidelijk zijn, waardoor bureaupolitieke conflicten ontstaan die kunnen ontaarden in een fatale rivaliteit. De belangrijkste door de regeringscommissaris voorgestelde oplossingsrichting is conflictregulering. De voornaamste doelstelling die daarmee wordt nagestreefd is het behouden en beheersen van flexibiliteit. Voor wat betreft de invoering van voorstellen tot vernieuwing wordt vooral de nadruk gelegd op decentrale ondersteuning bij incrementele veranderingen.

1.5 De periode 1986-1991

Vooraf de (reeds eerder verschenen) heroverwegingsrapporten over zelfbeheer (1983, 1986, 1988) zijn in deze periode een bron van inspiratie geweest voor de discussie over vernieuwing van de rijksoverheid; zie bijvoorbeeld het rapport van de heroverwegingswerkgroep beheersregels (1991). In de rapporten gaat het om *de overheid als onderneming*, niet omdat de overheid een bedrijf zou zijn, maar omdat zo bepaalde aspecten van de overheidsorganisatie beter naar voren komen. Onderzocht worden de mogelijkheden om te komen tot een meer bedrijfsmatig beheer bij de overheid. Daarvoor wordt een bedrijfskundige (in de zin van: aan het bedrijfsleven ontleende) benadering gebruikt. De overheid wordt geanalyseerd als een organisatie die goederen en diensten voortbrengt en daarvoor economisch schaarse middelen moet opofferen. In de probleemanalyse staat centraal dat in de bedrijfsvoering bij de overheid onvoldoende ruimte is voor eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden op decentraal niveau. Er is onvoldoende inzicht in produkten en prestaties. De resultaatgerichtheid van de overheid is daardoor beperkt. De belangrijkste hier voorgestelde oplossingsrichtingen zijn decentralisatie van bevoegdheden en interne of externe verzelfstandiging. De voornaamste doelstelling die daarmee wordt nagestreefd is het vergroten van de efficiëntie. Voor wat betreft de invoering van voorstellen tot vernieuwing wordt vooral de nadruk gelegd op het werken met proeftuinen die dienen voor het opdoen van ervaring en het testen van de praktische waarde.

1.6 Een geringe doorwerking en praktische betekenis

Kenmerkend voor de discussie over vernieuwing bij de rijksoverheid is het snelle verloop van de woorden waarin er over gesproken wordt. Het bestuursapparaat is na de CHR een systeem geworden en het systeem werd in de adviezen van de Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst een netwerk. Inmiddels is het netwerk alweer deels vervangen door een beeld van de overheid als onderneming, die produkten en prestaties levert en die resultaatgericht moet werken. In onze tijd gaat het in de discussie om 'bestuurlijke vernieuwing' bijvoorbeeld door een 'kerntakenanalyse' of door de invoering van een

'blokkendoosmodel'. Woorden en begrippen die enkele jaren geleden nog in de discussie tot ieders standaardvocabulary behoorden, worden nu nauwelijks meer in de mond genomen. Met het voortdurend opnieuw 'onder woorden brengen' van de overheid zijn telkens weer nieuwe ideeën opgeroepen, over kansen en bedreigingen, over problemen en oplossingen. De moeilijkheid is echter dat het vaak daarbij is gebleven.

De praktische doorwerking en betekenis van eerder verschenen rapporten en adviezen is volgens velen slechts gering geweest. De commissie deelt dit inzicht, hoewel zij daarbij met nadruk wil aantekenen dat dit niet betekent dat er in het functioneren van de rijksdienst niets verbeterd is. De veranderingen en verbeteringen die zijn doorgevoerd zijn echter maar zeer ten dele gerelateerd aan de genoemde adviezen en rapporten.

De verklaring voor de geringe praktische doorwerking en betekenis kan volgens de commissie gevonden worden in de karakteristieken van de discussie over de rijksdienst. Die was lange tijd:

- a. te veel structuur- en te weinig procesgericht;
- b. te veel instrumenteel en te weinig conceptueel;
- c. te veel op eenheid en te weinig op verscheidenheid gericht;
- d. te veel op kwantiteit en te weinig op kwaliteit gericht;
- e. te veel op het ambtelijk apparaat en te weinig op de politiek gericht.

1.7 Slotopmerking

Niet zelden zijn voorstellen tot verandering, verbetering en vernieuwing in mooie woorden blijven steken. Meer dan ooit worden er dan ook vraagtekens geplaatst bij het nut van weer een nieuwe commissie die een advies zal formuleren over bestuurlijke vernieuwing bij de rijksoverheid. Vooruitgangsoptimisme heeft plaats gemaakt voor bijtend cynisme. 'Geen woorden, maar daden', is nu het devies. Op een volgende bijdrage aan de eindeloze reeks rapporten die inmiddels goeddeels onbenut is bijgezet in de serie bestuurlijke vernieuwing zit niemand te wachten.

De commissie is zich daarvan bewust. Het resultaat van haar beraadslagingen is dan ook niet bedoeld als weer een nieuwe toevoeging aan de enorme berg papier die inmiddels, volgeschreven over voorstellen tot verandering, verbetering en vernieuwing bij de rijksoverheid, in het 'ronde archief' is beland. Uiteindelijk heeft zij dat echter niet zelf in de hand. Daadwerkelijk veranderen kan alleen als politiek en ambtelijke management het beide willen en zich er gezamenlijk voor inzetten. Het ambtelijk management, maar vooral ook parlement en kabinet, moeten nu hun verantwoordelijkheid nemen.

2. Veranderingen in organisatie en functioneren rijksdienst: 1980 tot heden

2.1 Inleiding

De dikke rapporten, diepgaande analyses en ingrijpende voorstellen die in het verleden zijn gedaan, lijken maar weinig concrete gevolgen te hebben gehad. Dat betekent echter niet dat er weinig is veranderd; de rijksdienst heeft zeker niet stil gestaan. Er is het afgelopen decennium in de rijksdienst veel veranderd en verbeterd in organisatie, management en beheer. Daarbij zijn overigens, soms zonder dat dit expliciet is gemaakt, ook ideeën uit bijvoorbeeld de rapporten van de CHR gerealiseerd.

Als kader voor haar eigen voorstellen, geeft de commissie hieronder een overzicht op hoofdlijnen van de veranderingen die in de laatste tien jaar in de rijksdienst hebben plaatsgevonden. Daarbij gaat het uitdrukkelijk om trends en de grote lijnen. Een opsomming van concrete organisatiewijzigingen wordt dus niet gegeven. De commissie heeft gekozen voor een positieve en optimistische toonzetting in dit overzicht op hoofdlijnen; niet omdat de commissie geen enkel bezwaar ziet of voorbehouden zou kennen, maar om nadrukkelijk een tegenwicht te bieden tegen de soms eenzijdig negatieve en overdreven pessimistische beeldvorming.

2.2 Beheer

Met de operatie comptabel bestel is de basis gelegd voor een versterkt financieel beheer in de rijksdienst. Zowel de financieel-economische afdelingen als de accountantsdiensten van de ministeries zijn als gevolg van deze operatie sterk verbeterd. Daarnaast heeft een discussie plaatsgevonden over de wenselijkheid van een differentiatie van beheersregels (zowel financieel als personeel) in de rijksdienst. In dit kader is onderzocht of organisatie-onderdelen met meer uitvoerende taken, die echter (nog) niet in aanmerking komen voor externe verzelfstandiging, een eigen, ruimer beheersregime kunnen krijgen. De betrokken diensten krijgen daarmee de status van agentschap. Het doel van deze operatie is het versterken van een doelmatige bedrijfsvoering. Voor een aantal diensten wordt gestudeerd op de mogelijkheden tot omzetting in een agentschap.

2.3 Management

In algemene zin is de laatste tijd de aandacht voor de rol van het management binnen de rijksdienst toegenomen. Zowel ten aanzien van het beheer als ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, is de rol van het ambtelijk management versterkt. Ook is er meer aandacht ontstaan voor het feit dat het ambtelijk management de schakel vormt tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Het project reorganisatie rijksdienst (1981-1986) heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Deze toegenomen aandacht voor en andere kijk op het ambtelijk management heeft op een aantal concrete punten tot wijzigingen geleid.

Zo heeft de voortgaande decentralisatie van beheersbevoegdheden (o.a. in de vorm van zelfbeheer en contractmanagement) belangrijke consequenties gehad voor het management binnen de rijksdienst. Een meer integrale afweging van de inzet van middelen (financiën, personeel, materieel) op decentraal niveau, heeft geleid tot een betere inzet van die middelen. Managementcontracten hebben verder een belangrijke functie bij het expliciteren of indiceren van de produkten van dienstonderdelen en bij het beter plannen en controleren van de voortgang van de werkzaamheden. Outputsturing wordt waar mogelijk ingevoerd.

De grotere aandacht voor integraal management heeft bij veel departementen ook geleid tot een herstructurering van de besluitvormingsstructuur. Zo is in veel gevallen een departementsraad of bestuursraad op centraal niveau ingesteld om de afstemming tussen de onderdelen van een departement, zowel beleidsmatig als beheersmatig te versterken.

Tenslotte verdient in dit kader vermelding dat steeds meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van projectmatig werken. Urgente vraagstukken waarbij verschillende onderdelen van een departement betrokken zijn, worden steeds meer in de vorm van een tijdelijke projectorganisatie aangepakt. Daarbij worden de benodigde krachten en deskundigheden gebundeld en wordt de hiërarchie tijdelijk doorbroken ten behoeve van een snelle en doelgerichte besluitvorming. In enkele gevallen is deze werkwijze ook interdepartementaal gebruikt.

2.4 Personeelsbeleid

Behalve de decentralisatie van het personeelsbeheer, waardoor het management binnen de departementen meer betrokkenheid en meer invloed krijgt, zijn er op het terrein van het personeelsbeleid binnen de rijksdienst nog andere relevante ontwikkelingen. Zo hebben in de afgelopen jaren de mogelijkheden tot differentiatie in beloning op grond van arbeidsmarktknelpunten en individueel functioneren zich tot nuttige managementinstrumenten ontwikkeld. In samenhang hiermee is het periodiek voeren van functioneringsgesprekken en het beoordelen van medewerkers steeds meer een vanzelfsprekend onderdeel van het personeelsbeleid geworden.

Alle departementen hebben de afgelopen jaren een loopbaanbeleid (management development) ingevoerd of zijn dat aan het ontwikkelen. Als complement daarvan wordt ook meer aandacht besteed aan structureel opleidingsbeleid. De binnen-departementale mobiliteit wordt door deze ontwikkelingen bevorderd. Op het terrein van de interdepartementale mobiliteit is onlangs een kaartenbak voor top-managementpotentieel opgezet.

Ook op het gebied van het formatiebeheer heeft decentralisatie plaatsgevonden. De departementen hebben daarbij meer eigen vrijheden gekregen op het terrein van het formatiebeheer.

2.5 Omvang en organisatie

De afgelopen tien jaar zijn verschillende operaties in gang gezet die belangrijke wijzigingen in de omvang en de organisatie van de rijksdienst tot gevolg hebben gehad. Privatisering, decentralisatie en verzelfstandiging van (uitvoerende) organisatieonderdelen, in combinatie met taakafstoting en posterioriteitsstelling, hebben geleid tot een ontwikkeling die al enigszins gaat in de richting van kleine, op strategische beleidsvorming gerichte kerndepartementen. In hoofdstuk 6 zal daarop nader worden ingegaan. Belangrijk is hier om te constateren dat dit ook heeft doorgewerkt in de volumeontwikkeling van de rijksdienst.

Gerekend vanaf 1986 is sprake van een netto-afname van circa 20.000 formatieplaatsen in het volume van de rijksdienst, ondanks het regulariseren van de 'grijze formatie' en het ontstaan van nieuwe rijksoverheidstaken als gevolg van (wijzigende) kabinetsprioriteiten en/of externe ontwikkelingen. De omvang van de rijksdienst nu is ongeveer gelijk aan de omvang in 1978: circa 150.000 formatieplaatsen. De verwachting is dat de omvang van de rijksdienst de komende jaren als gevolg van verzelfstandigingen verder zal afnemen met nog eens ongeveer 30.000 formatieplaatsen. Overigens moet daarbij worden bedacht dat het slechts voor een deel gaat om het daadwerkelijk schrappen van formatieplaatsen (onder andere in het kader van de afslankingsoperatie). Een groot deel van de afname in de volume-ontwikkeling van de rijksdienst is het gevolg van overdracht van rijkstaken aan andere overheidsorganisaties; aan overheden op lokaal of regionaal

niveau en aan zelfstandige bestuursorganen of andere (intern) verzelfstandigde organisatievormen.

Zeer recent is in het kader van de operatie Grote Efficiency de kwaliteit en de omvang van de rijksdienst nog eens onderzocht. Dit heeft geleid tot een reeks van maatregelen, zoals reorganisaties, verzelfstandigingen, verbetering van bedrijfsvoering, meer doorberekening van kosten, afstoten van taken, afslanking van diensten en verkleinen van de overhead (stafdiensten). Dit zal in 1994 leiden tot een reductie van ca. 5900 formatieplaatsen.

Op deze plaats verdient nog vermelding het feit dat de vergadering van secretarissen-generaal in deze operatie een belangrijke rol heeft gespeeld. Deze interdepartementale samenwerking op ambtelijk topniveau vormt een belangrijke stap op de weg naar ontkokering. De secretarissen-generaal hebben in maart 1993 een rapportage aan het kabinet uitgebracht over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst. De basis voor dit rapport wordt gevormd door afzonderlijke takenanalyses van alle departementen.

Ook los van operaties zoals de Grote Efficiency vinden bij alle departementen regelmatig grotere of kleinere wijzigingen in de organisatiestructuur plaats. Deze aanpassingen van de organisatie zijn een gevolg van veranderende inzichten of gewijzigde omstandigheden (bijv. reorganisatie bij de ministeries van O&W en van Defensie en de opbouw van DG Milieu bij VROM).

2.6 Slotopmerkingen

Enkele hoofdlijnen kunnen uit dit overzicht van veranderingen in de rijksdienst worden gedestilleerd:

- a. Verschillende principes en ideeën afkomstig uit het bedrijfsleven zijn in de afgelopen tien jaar in organisatie en management van de rijksdienst geïmplementeerd: bedrijfsmatig werken, integraal management, contractmanagement, decentralisatie van beheerbevoegdheden en projectmatig werken.
- b. Een toenemende aandacht voor de kwaliteit van het personeel heeft geleid tot aanpassingen in personeelsbeheer en -beleid. Naar verwachting zal dit onderwerp in de komende periode nog belangrijker worden.
- c. In de afgelopen periode is de aandacht voor het management van de rijksdienst toegenomen. Dit heeft geleid tot een versterking van de rol van het management, zowel ten aanzien van beheer als ten aanzien van beleidsontwikkeling.
- d. Opvallend is verder de sterke trend tot verzelfstandiging van organisatieonderdelen, en dan met name uitvoerende diensten. Hiermee is een ontwikkeling in gang gezet naar kleinere departementen die vooral gericht zijn op beleidsontwikkeling.
- e. Tenslotte is er een tendens te zien in de richting van een erkenning van differentiatie en variatie. Begin jaren tachtig werden veranderingen doorgevoerd op basis van grote operaties waarin voornamelijk vanuit één oplossing gewerkt werd (bijvoorbeeld de privatiseringsoperatie). Vanaf eind jaren tachtig wordt steeds sterker benadrukt dat van geval tot geval naar de beste oplossing (bestuurlijk, organisatorisch en beheersmatig) moet worden gezocht: maatwerk is het devies. De operatie Grote Efficiency is een duidelijk voorbeeld van deze aanpak.

De rijksdienst is de afgelopen tien jaar veranderd. Niet zozeer als gevolg van grootscheepse operaties, als wel door initiatieven van ambtenaren zelf (met name van management en stafdiensten) onder politieke druk om de kosten en de omvang van de rijksdienst terug te brengen. Er blijft natuurlijk altijd veel te verbeteren. Het hierboven geschetste beeld is dan ook geen eindbeeld. Veel van de ingezette veranderingen lopen gewoon door. Hierbij moet worden opgemerkt dat er tussen de departementen grote verschillen zijn: verschillen in omvang, in structuur en

cultuur en daarnaast ook accent- en tempoverschillen als het gaat om de hierboven geschetste veranderingsprocessen. Het besef van de noodzaak tot vernieuwing en voortdurende aanpassing aan de veranderende omstandigheden en eisen die aan de rijksdienst worden gesteld, leeft echter overal en heeft ertoe geleid dat de rijksdienst voortdurend in beweging is.

3. Problemanalyses en oplossingsrichtingen: een overzicht

3.1 Inleiding

De oplossing voor het probleem van de rijksoverheid bestaat niet. Wat wij aanduiden als de rijksoverheid, is in feite een samenstel van ongelijksoortige en wederzijds afhankelijke organisaties. Die ongelijksoortigheid is een logisch gevolg van de diversiteit aan taken die het rijk uitvoert. Differentiatie en variatie zijn kenmerkend voor de overheidsorganisatie en dus ook voor de problemen daarbinnen. In de discussie over vernieuwing van de overheid is langzaam het inzicht doorgedrongen dat een verscheidenheid van problemen niet eenvoudig kan worden opgelost met één of slechts enkele universele oplossingen. Een omvattend tekentafel-ontwerp als blauwdruk voor een vernieuwde rijksoverheid is volgens de commissie dan ook niet voorhanden.

Er is sprake van een grote variatie en differentiatie van problemanalyses en oplossingsrichtingen. Toch is het mogelijk om enkele hoofdlijnen uit de discussie te destilleren. In dit hoofdstuk geeft de commissie een overzicht van de hoofdlijnen in problemanalyses en oplossingsrichtingen ten aanzien van de organisatie en het functioneren van de rijksoverheid. Daarbij wordt steeds ook de mening van de commissie weergegeven.

3.2 Aandacht voor de eigensoortigheid van de overheid

In de afgelopen periode was in de discussie over de organisatie en het functioneren van de rijksoverheid vooral het bedrijfsleven een bron van inspiratie. Ervaringen uit het bedrijfsleven vormden de grondslag voor vernieuwing van de overheid. Bestuurders en ambtenaren hebben ontdekt dat van ondernemers en managers uit het bedrijfsleven het nodige te leren valt. Dat heeft veel goeds opgeleverd (zie hoofdstuk 2). In toenemende mate is echter ook duidelijk geworden dat een bedrijfsmatige manier van denken zijn beperkingen kent, want de overheid is geen bedrijf. In de discussie over vernieuwing van de overheid moet zeker aandacht zijn voor effectiviteit en efficiency, maar ook voor heel andere waarden, zoals het democratisch gehalte, de mogelijkheden van parlementaire beïnvloeding en controle, rechtsstaatwaarborgen en de idee van een evenwichtige en controleerbare machtsverdeling. Deze specifieke hoedanigheden van de overheid als politiek-democratische organisatie zijn in de afgelopen 'no-nonsense' jaren op de achtergrond geraakt.

De commissie vindt het een goede zaak dat er in de meer recente beschouwingen over het functioneren van de overheid weer aandacht is voor de eigensoortigheid van de overheid en voor de specifieke waarden die daarbij horen. Dit heeft niet alleen consequenties voor de wijze van inrichting van de overheidsorganisatie, waarbij naast efficiency bijvoorbeeld ook een goed machtsevenwicht een rol speelt, maar ook voor de ambtenaar als 'overheidsdienaar'. Naast de gebruikelijke eisen die aan elke werknemer gesteld mogen worden, zoals loyaliteit en een goede inzet, kunnen aan een overheidswerknemer nog andere eisen gesteld worden die te maken hebben met de bijzondere rol van de overheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om degelijkheid, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid, die in het kader van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten opzichte van burgers van belang zijn.

3.3 Departementale herindeling: steeds meer vraagtekens

Een van de mogelijkheden tot verandering en verbetering van de rijksoverheid die regelmatig in de discussie opduikt is departementale herindeling. Onder

departementale herindeling wordt dan verstaan een verandering van de structuur van de rijksdienst door het wijzigen van omvang en taakstelling van tenminste twee departementen. De gedachte daarachter is dat deze vorm van herstructurering de samenhang binnen een of meer departementen vergroot, dan wel de verhoudingen tussen departementen verbetert. Hierdoor zou de coördinatie van het regeringsbeleid verbeteren.

In de discussies rond dit onderwerp worden steeds meer vraagtekens bij deze oplossingsrichting geplaatst. Dat wordt onder andere duidelijk in een themanummer van het tijdschrift Bestuurskunde (begin 1992) over dit onderwerp. In de diverse bijdragen aan dat tijdschrift worden de volgende kanttekeningen geplaatst bij departementale herindeling. Ten eerste wordt opgemerkt dat niet helder is welke problemen zouden worden opgelost door het samenvoegen of opheffen van departementen. Als de probleemstelling wel helder is, wordt vervolgens de vraag gesteld of die problemen niet op een eenvoudiger manier kunnen worden aangepakt. Ten tweede wordt gewezen op de hoge financiële, organisatorische en personele kosten van een departementale herindeling. In dit kader wordt opgemerkt dat departementale herindeling kan leiden tot onzekerheid en demotivatie en tot verspilling van energie aan interne problemen. Ten derde wordt gewezen op de noodzaak van een evenwichtige machtsverdeling in de rijksdienst: het vraagstuk van checks and balances. Is het niet beter dat tenminste twee departementen (en dus twee ministers) zich bezighouden met een beleidsterrein dan één? De vorming van superdepartementen wordt over het algemeen onwenselijk geacht. Een vierde kanttekening die wordt gemaakt is dat departementale herindeling een structuuroplissing is, waarbij de ene starre situatie door de andere starre situatie wordt vervangen.

In het algemeen constateert de commissie dat er toenemende kritiek is op departementale herindeling als mogelijke oplossingsrichting. De commissie onderschrijft die kritiek. In hoofdstuk 9 wordt hierop nader ingegaan.

3.4 'Europa' en de rijksdienst

Niet zelden wordt er vanuit gegaan dat de rijksoverheid zich door de schaarbeweging van communautarisering en decentralisatie ontwikkelt van een centrale overheid tot een min of meer afhankelijk 'tussengeschakeld' bestuur. In deze redenering zou de rijksoverheid slechts die taken blijven doen, die overblijven nadat is vastgesteld welke taken naar Brussel gaan en welke taken gedecentraliseerd en verzelfstandigd kunnen worden. Soms wordt daaraan nog toegevoegd dat dit de aanleiding zou zijn om de organisatie en de indeling van de departementen grondig te herzien.

Hier wordt vervolgens tegenin gebracht dat de eenwording van Europa niet betekent dat 'als vanzelf' taken van de rijksoverheid verdwijnen. Integendeel: onderhandelingen in Brussel vragen om een intensieve en tijdrovende beleidsvorming, waarbij de consequenties voor Nederland van de commissievoorstellen moeten worden bekeken, de haalbaarheid en dus de situatie in de andere lidstaten moeten worden ingeschat en een Nederlands standpunt moet worden geformuleerd. Ook de omzetting van EG-richtlijnen in de nationale rechtssfeer biedt nog allerlei keuzemogelijkheden die om beleidsafswegingen op nationaal niveau vragen. Daar komt nog bij dat Brussels beleid vaak grote uitvoeringslasten voor de lidstaten met zich brengt.

De commissie concludeert dat de Europese integratie een verlies van taken en bevoegdheden aan Brussel betekent, maar dat tegelijk ook door de eenwording van Europa nieuwe taken voor de nationale overheid ontstaan, terwijl een verlies aan bevoegdheden veelal niet betekent; een verlies aan medeverantwoordelijkheid voor de vorming en uitvoering van het communautaire beleid. De gedachte dat Europese integratie zou betekenen dat Nederland een buitengewest van Europa wordt, en dat daarmee een inkrimping van taken en bevoegdheden van de nationale overheid

gepaard zou gaan die als vanzelf zou leiden tot een overeenkomstige inkrimping van (het aantal) ministeries, wijst de commissie af.

Dat betekent overigens niet dat de eenwording van Europa geen gevolgen zou moeten hebben voor de Nederlandse rijksdienst. Met de totstandkoming van een Verenigd Europa is een verzakelijking van de Nederlandse houding ten opzichte van Europa gewenst. Het ideaal van de Europese eenwording is belangrijk, maar het zeker stellen van de nationale belangen, bij de opzet en vormgeving van Europese regelgeving en Europees beleid, is dat zeker ook. Wat betreft dat laatste kan de Nederlandse rijksdienst zich, naar het oordeel van de commissie, beter organiseren. De inbreng van Nederland op het Europees niveau zou moeten worden verbeterd.

3.5 Een bezinning op de kerntaken van de overheid

Een bezinning op de kerntaken van de overheid wordt steeds vaker geopperd als invalshoek van waaruit naar de organisatie van de departementen kan worden gekeken. De achterliggende gedachte daarbij is dat eerst moet worden nagegaan wat de wezenlijke taken van de overheid zijn alvorens naar de organisatie van die overheid gekeken wordt. De kerntaken van de overheid zouden kunnen worden bepaald door voor elke taak van de rijksoverheid na te gaan wat de aard, de strekking en de reikwijdte is, om zo de geëigende soorten van overheidsinterventie te kunnen bepalen en vervolgens te bezien welke instrumenten zouden moeten worden ingezet en welke bestuurlijk-organisatorische vormgeving bij die overheidstaak hoort. Pas nadat zo een compleet beeld van alle overheidstaken is ontstaan, kan dan worden bezien hoe de taken op het rijksniveau het beste georganiseerd kunnen worden en zou een aanpassing van de indeling en omvang van de departementen kunnen worden overwogen.

De commissie heeft ervoor gekozen om een dergelijke omvattende analyse niet uit te voeren en wil daarvoor de volgende overwegingen opvoeren:

- a. Een bezinning op de kerntaken van de overheid, die zo omvattend wordt opgezet, zal zeer omvangrijk, ingrijpend en tijdrovend zijn. Daar komt bij dat het de vraag is of uit een dergelijke benadering, die voorbij gaat aan de bestaande situatie, voorstellen zullen komen die uitvoerbaar zijn.
- b. Een beschouwing over de kerntaken van de overheid kan altijd maar van tijdelijk en relatief belang zijn. De maatschappij is voortdurend in beweging, wensen en opvatting over het (kern)takenpakket van de overheid veranderen daardoor ook voortdurend. Belangrijker dan om te proberen (statisch) vast te leggen wat de kerntaken van de overheid zijn, is het om de dynamiek en ontwikkeling in het takenpakket centraal te stellen en condities en randvoorwaarden voor verandering te schetsen.
- c. Ook als bepaald is wat de kerntaken van de overheid zijn, kan daaruit niet logisch worden afgeleid hoe de organisatie van de departementen eruit zou moeten zien, omdat zelfs kerntaken niet per definitie door de overheid zelf hoeven te worden vervuld. De vervulling van kerntaken kan soms (na het stellen van randvoorwaarden) heel goed worden overgelaten aan publiekrechtelijke lichamen, zelfstandige bestuursorganen of organisaties die betrekkelijk los staan van de overheid.
- d. Dan is er nog een meer principiële overweging. Er zijn geen objectieve (wetenschappelijke) criteria voorhanden aan de hand waarvan zou kunnen worden bepaald wat de kerntaken van de overheid zijn. De vraag of een taak van de overheid ook een kerntaak is, kan alleen worden bepaald op basis van subjectieve, ideologische en politiek-strategische overwegingen. Het is de kerntaak van de politiek (en niet van deze commissie) om vast te leggen wat de kerntaken van de overheid zijn.

De commissie heeft ervoor gekozen om niet een omvattende taken-analyse uit te voeren. Dat betekent niet dat de achterliggende gedachte de commissie niet

aanspreekt. De commissie deelt het inzicht van degenen die een bezinning op de kerntaken van de overheid voorstaan, dat de organisatie van de overheid een afgeleide zou moeten zijn van de inhoud van beleid en dus van het takenpakket van de overheid. De commissie leidt daaruit af dat er organisatorische vormen moeten worden ontwikkeld, die een snelle afstemming van organisatie op beleid in concrete gevallen mogelijk maakt. Een hoge prioriteit moet worden toegekend aan de vergroting van de flexibiliteit van de overheid; alleen dan is tijdig inspelen op veranderende samenhangen en aanpassingen in de prioriteitsstelling mogelijk.

3.6 Coördinatieproblematiek en de problematiek van de verbindingen

Coördinatie is altijd een centraal probleem geweest in de discussie over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst (zie hoofdstuk 1). Bij de commissie Van Veen en de CHR ging het om de horizontale afstemming tussen departementen. In de adviezen van de Regeringscommissaris voor de Rijksdienst werd de aandacht verruimd tot de verbindingen tussen de rijksoverheid en de maatschappelijke organisaties. Ook nu nog is de coördinatieproblematiek actueel. De ontwikkeling richting kleine kerndepartementen en grote verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties brengt de zorg voor weer nieuwe (verticale) afstemmingsproblemen met zich mee. Naarmate er meer wordt verzelfstandigd en gedecentraliseerd, wordt deze vraagstelling alleen maar actueler. Bij een organisatorische scheiding van beleidsvorming en beleidsuitvoering moet een blijvende interactie tussen die beide worden gewaarborgd. Dat kan alleen door de ontwikkeling van adequate aansturings- en terugkoppelingsmechanismen, zogenaamde 'interfaces.'

De commissie benadrukt het belang van goede verbindingen tussen overheidsorganisaties (horizontaal en verticaal) en tussen de overheid en maatschappelijke organisaties. In hoofdstuk 5 wordt hieraan uitgebreid aandacht besteed.

3.7 Overheid en samenleving: een netwerk

De 'traditionele' visie op de verhouding tussen overheid en samenleving gaat ervan uit dat de overheid een belangrijke sturende functie heeft ten aanzien van ontwikkelingen in de maatschappij. De overheid ontwikkelt beleid ten aanzien van gewenste ontwikkelingen (en niet-gewenste ontwikkelingen) in de maatschappij. Dit beleid wordt vertaald in allerlei maatregelen (wet- en regelgeving, financiering), die erop gericht zijn de maatschappij in de gewenste richting te beïnvloeden. De politiek, in de vorm van een democratisch gekozen bestuur, bepaalt het beleid.

Er is een bepaalde stroming in de bestuurskunde die uitgaat van een andere relatie tussen overheid en samenleving. Uitgangspunt daarbij is de netwerkbenadering, waarbij niet de overheid 'boven' de maatschappij staat, maar daarvan onderdeel uitmaakt als één van de spelers in het spel. Een van de consequenties van deze benadering is dat de overheid niet als de sturende partij wordt beschouwd. Allerlei maatschappelijke actoren en factoren bepalen de ontwikkelingen in de samenleving. De overheid heeft in dat spel de taak om de relevante maatschappelijke actoren bij elkaar te brengen en gezamenlijke beleidsontwikkeling door die actoren te stimuleren. De rol van de overheid daarbij is dus niet zozeer beleidsbepalend, maar vooral normerend in die zin dat eisen worden gesteld aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces (bijv. zorgvuldigheid, rechtsgelijkheid). Vervolgens heeft de overheid de taak het beleid te sanctioneren en te instrumenteren.

Essentieel in deze benadering is dat de inhoudelijke sturingspretenties van de overheid aanzienlijk worden teruggebracht.

De commissie erkent dat ontwikkelingen in de samenleving worden bepaald door een complex van factoren en actoren. Zij is echter wel van mening dat de overheid de taak heeft beleid te bepalen. Daarbij dient de overheid vanzelfsprekend rekening te houden met de belangen van allerlei groeperingen en relevante ontwikkelingen in allerlei sectoren. De overheid, en met name het politieke bestuur heeft echter bij uitstek de taak alle factoren en belangen tegen elkaar af te wegen en op basis daarvan een richting te bepalen. Het systeem van de democratische rechtsstaat beoogt daarbij een evenwichtige inbreng van verschillende groeperingen en belangen te realiseren.

3.8 Aansluiten bij lopende ontwikkelingen

Er verandert veel bij de rijksoverheid (zie ook hoofdstuk 2). Die veranderingen kunnen als uitgangspunt voor verdergaande reorganisaties genomen worden. Een continu veranderingsproces in plaats van schoksgewijze veranderingen wordt in dit kader door velen bepleit. Ter onderbouwing hiervan wordt aangevoerd dat veranderingsprocessen bij de overheid wel worden ingezet, maar niet afgemaakt. Er moeten niet steeds weer voorstellen voor iets 'totaal nieuws' komen. Het is veel belangrijker, al in gang gezette veranderingsprocessen te ondersteunen en te stimuleren. Dat kan door aansluiting te zoeken bij lopende ontwikkelingen, zoals de trend naar kleine kerndepartementen, en die te verdiepen door reflectie en analyse.

De commissie is voorstander van het zoveel mogelijk aansluiten bij reeds lopende veranderingsprocessen en trends. Zij neemt deze echter niet klakkeloos over, maar beoordeelt de bestaande ontwikkelingen op basis van haar uitgangspunten en stelt randvoorwaarden aan de verschillende ontwikkelingen.

4. Uitgangspunten van de commissie

De commissie heeft bij het ontwikkelen van haar voorstellen een aantal uitgangspunten gehanteerd. Die uitgangspunten zijn onder andere het gevolg van een reflectie op de historische verkenning (hoofdstuk 1) en voorts gebaseerd op het overzicht van lopende ontwikkelingen bij de rijksdienst en van probleemanalyses en oplossingsrichtingen (hoofdstukken 2 en 3).

De uitgangspunten van de commissie zijn de volgende:

a. De commissie is van mening dat *de* oplossing voor *het* probleem van *de* rijksoverheid niet bestaat. De bestaande differentiatie en variatie binnen de overheid en het eigen karakter van de overheid moeten worden erkend. De commissie doet dan ook geen poging met een alomvattende probleemanalyse te komen en met één oplossing voor alle problemen. Zij is ervan overtuigd dat dat niet mogelijk is. Dit betekent dat de voorstellen van de commissie langs verschillende lijnen lopen.

b. De commissie is van mening dat niet alleen naar de organisatiestructuur moet worden gekeken. Verbeteringen in de werkwijze van de rijksdienst zijn zeker zo belangrijk. Verbetering van coördinatie en afstemming tussen onderdelen van de overheidsorganisatie ('interfaces') kan de kwaliteit van het overheidshandelen verhogen. Daarnaast is de kwaliteit van het overheidspersoneel essentieel voor een hoogwaardige rijksdienst. De door de commissie voorgestane verbeteringen in de werkwijze staan los van eventuele structuuraanpassingen. (hoofdstuk 5)

c. De commissie acht het van groot belang dat voorstellen tot vernieuwing van de rijksoverheid aansluiten bij en gebruik maken van veranderingsprocessen die al binnen de overheid in gang zijn gezet. Lopende ontwikkelingen moeten op hun merites worden gezien en, waar dat wenselijk is, worden geïntensiveerd. (hoofdstuk 6)

d. De commissie is de mening toegedaan dat de organisatie van de overheid een afgeleide moet zijn van de inhoud van beleid en dus van het takenpakket van de overheid. Dat betekent dat er organisatorische vormen moeten worden ontwikkeld die een snelle afstemming van de organisatie op beleid en taken van de overheid in concrete gevallen mogelijk maakt. (hoofdstuk 7)

e. De commissie is van oordeel dat het vergroten van de flexibiliteit van de overheidsorganisatie grote prioriteit moet hebben, juist om snel te kunnen inspelen op veranderende samenhangen tussen taken en aanpassingen in de prioriteitstelling. Vergroten van de flexibiliteit kan ook gezien worden als alternatief voor structuuraanpassingen. (hoofdstuk 6 en 7)

f. De commissie is van mening dat departementale herindeling niet de oplossing is voor alle problemen van de rijksdienst. Dit volgt logisch uit het voorgaande. Bovendien is de commissie van mening dat andere veranderingen in organisatie en werkwijze van de rijksdienst prioriteit dienen te hebben boven en vooraf dienen te gaan aan departementale herindeling. (hoofdstuk 8)

5. Kwaliteitsverbetering

5.1 Inleiding

Er zijn verschillende invalshoeken om naar organisatie en functioneren van de rijksdienst te kijken. Vanuit die verschillende invalshoeken zijn verschillende soorten aanbevelingen mogelijk voor verbeteringen in organisatie en functioneren. In dit hoofdstuk beziet de commissie de rijksdienst vanuit de invalshoek van de werkwijze. Het gaat dan om processen, instrumenten en de manier van werken. De aanbevelingen die hieruit voortvloeien staan los van de organisatiestructuur van de rijksdienst; zij zijn dan ook in ieder model toepasbaar.

Verschillende aspecten van de werkwijze van de rijksdienst komen in dit hoofdstuk aan de orde. Om te beginnen wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van de verbindingen. Daarbij komen eerst de horizontale verbindingen, oftewel de coördinatie-instrumenten aan de orde (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 komen vervolgens de verticale verbindingen, oftewel de interfaces aan de orde. Vervolgens komt in paragraaf 5.4 de kwaliteit van het overheidspersoneel aan de orde, als bepalend instrument voor de kwaliteit van het functioneren van de rijksdienst. In paragraaf 5.5 komt tenslotte als laatste aspect van de werkwijze de kwaliteit van sturing aan de orde.

5.2 Horizontale verbindingen: coördinatie

De complexiteit van de taken van de overheid is enorm. Alles hangt met alles samen. Om die complexe taak aan te kunnen is specialisatie onvermijdelijk. Die specialisatie vindt haar vertaling in de organisatie van de rijksdienst. De rijksdienst is een samenstel van organisatie-eenheden die zich bezig houden met specifieke taakvelden. Om de samenhang van de onderdelen van het overheidsbeleid te bewaken is coördinatie een voorwaarde. Coördinatie betekent dan het streven naar vergroten, bewaren en bewaken van de samenhang en consistentie van het overheidsbeleid. Coördinatie heeft dus betrekking op de horizontale verbindingen binnen de rijksdienst.

Naast die horizontale verbindingen vragen ook de verticale verbindingen veel aandacht. Het gaat dan om de relaties tussen het beleid en de uitvoering, maar ook om de relaties tussen de uitvoering en de afnemers. De verticale verbindingen komen in de volgende paragraaf aan de orde. In deze paragraaf wordt eerst nader ingegaan op het vraagstuk van de horizontale verbindingen, dus op het coördinatievraagstuk.

Coördinatie is zoals gezegd nodig om de samenhang van de onderdelen van het overheidsbeleid en de consistentie van het beleid als geheel te bewaken. Los van de structuur van de rijksdienst, hoe groot of klein de departementen ook zullen zijn; specialisatie zal altijd nodig blijven om de overheidstaak in al zijn complexiteit behapbaar te maken. Dat betekent automatisch dat coördinatie ook altijd nodig zal zijn. Coördinatie is geen zelfstandige doelstelling, maar een permanente randvoorwaarde voor een goede vervulling van de overheidstaak, dienstbaar aan de inhoudelijke en organisatorische doestellingen van de overheid.

Er kunnen verschillende niveaus van coördinatie worden onderscheiden:

- administratief: afstemming van werkwijze en organisatie van de onderscheiden overheidsonderdelen, bijv. de opzet en indeling van begrotingen
- procedureel: structurering van overleg en besluitvorming, stroomlijning van procedures en instrumenten

- inhoudelijk: afstemming van de inhoud van beleid en de wijze van implementatie en evaluatie

De twee eerste niveaus van coördinatie zijn dienstbaar aan het derde en meest cruciale niveau: de inhoudelijke coördinatie.

De commissie onderscheidt twee soorten taken, waarvoor gedeeltelijk verschillende coördinatie-instrumenten nodig zijn.

Ten eerste zijn er de normale coördinatietaken. Bijna elke overheidstaak heeft raakvlakken met andere taken en beleidsterreinen. Het bestaande beleid dat de afstemming met andere beleidsterreinen tot de normale verantwoordelijkheid van een eerstverantwoordelijke minister behoort, onderschrijft de commissie. Elke minister is verantwoordelijk voor tijdige informatie en overleg jegens andere betrokken bewindslieden en departementen. Het bestaande stelsel van interdepartementale commissies is voor de reguliere ambtelijke coördinatie toereikend.

De commissie bepleit voor specifieke beleidsprioriteiten binnen de normale taakuitoefening een sterker gebruik van de mogelijkheden van interdepartementaal projectmatig werken. Het gaat dan niet om opdrachten of prioriteiten die van zodanig belang zijn dat een projectminister wordt ingesteld, maar wel om tijdelijke bijzondere opdrachten, waarvoor een extra inspanning nodig is. De instelling van een interdepartementale projectgroep, aangestuurd door de eerstverantwoordelijke minister, zou daarvoor vaker gehanteerd kunnen worden.

Ten tweede zijn er de zgn. brandende kwesties, departementoverschrijdende kabinetsprioriteiten waarvoor tijdelijk een majeure inspanning moet worden geleverd. Voor dergelijke taken is een bijzondere instrumentatie nodig, die slechts zeer selectief wordt toegepast. De commissie pleit voor de instelling van het projectministerschap nieuwe stijl om aan dergelijke topprioriteiten vorm en inhoud te geven. In hoofdstuk 7, waar het gaat over flexibilisering van de overheidsorganisatie, wordt dit bijzondere coördinatie-instrument verder uitgewerkt.

Samenvattend is de commissie van mening dat coördinatie in de meeste gevallen een normaal onderdeel is van vrijwel elke overheidstaak. Het beschikbare coördinatie-instrumentarium is in de meeste gevallen toereikend. Voor specifieke kabinetsprioriteiten dient het projectministerschap-nieuwe-stijl te worden geïntroduceerd (zie hoofdstuk 7). Projectmatig werken voor specifieke interdepartementale opdrachten zou vaker gebruikt kunnen worden.

Voor maatregelen op het vlak van de politieke coördinatie wordt verwezen naar paragraaf 5.5 waar het vraagstuk van de sturing van de rijksdienst (politiek en ambtelijk) aan de orde komt.

Tenslotte merkt de commissie op dat de vorming van een algemene bestuursdienst, en de daarmee gepaard gaande noodzakelijke cultuurverandering, een even belangrijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van coördinatie in de rijksdienst, als afspraken over procedures en werkwijzen. In paragraaf 5.4 wordt hierop uitgebreid ingegaan.

5.3 Verticale verbindingen: interfaces

Bij coördinatie zoals hierboven beschreven, gaat het om de horizontale verbindingen binnen de rijksdienst die nodig zijn om de samenhang in overheidsbeleid te bewerkstelligen. Voor de kwaliteit van het overheidsbeleid is het echter minstens even belangrijk dat de verticale verbindingen goed geregeld zijn. Het gaat dan om de koppeling tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering en de koppeling tussen beleidsuitvoering en de afnemers van het beleid en andere maatschappelijke organisaties buiten de overheid. Deze verticale verbindingen vat

de commissie samen met de term interfaces. Het gaat bij deze verbindingen niet om afstemming binnen één organisatie (de rijksdienst), maar om de verbindingen tussen organisaties. Bij een toenemende verzelfstandiging van uitvoerende organisaties en een kleiner wordende rijksdienst, worden die interfaces steeds belangrijker.

Hieronder worden voor de twee genoemde categorieën interfaces voorstellen geformuleerd.

koppeling tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering

Uitvoering van rijksbeleid wordt steeds meer organisatorisch losgekoppeld van de beleidsvoorbereidende organisatie. Deze ontwikkeling naar kerndepartementen die zich vooral bezig houden met beleidsvorming op hoofdlijnen waardeert de commissie positief (zie hoofdstuk 6). Een groot voordeel van deze ont koppeling is onder andere dat de relaties tussen beleidsvorming en uitvoering geëxpliciteerd kunnen en moeten worden. Enerzijds wordt de beleidsvormende organisatie gedwongen duidelijke normen en voorwaarden te stellen aan de uitvoering, anderzijds wordt de uitvoerende organisatie gedwongen verantwoording af te leggen over de uitvoering van het beleid.

De eerste externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (de commissie Scheltema) heeft in haar rapport uitgebreid aandacht besteed aan de relaties tussen de minister en zijn kerndepartement enerzijds en verzelfstandigde eenheden anderzijds (zelfstandige bestuursorganen). De commissie sluit aan bij de aanbevelingen van de commissie Scheltema. Voorts bevat de achtergrondstudie van de Erasmus Universiteit naar kerndepartementen belangrijke aanbevelingen op dit punt. Onder verwijzing naar het rapport van de commissie Scheltema en het onderzoek van de EUR, worden hier kort de volgende instrumenten voor een goede regeling van de interface tussen beleidsvorming en uitvoering genoemd:

- informatieplicht van de uitvoerende dienst
- jaarlijks uitvoeringscontract, waarin zo concreet mogelijk de te leveren prestaties van de uitvoerende dienst worden gespecificeerd
- jaarverslag van de uitvoerende dienst waarin financieel en beleidsmatig verslag wordt gedaan. Het uitvoeringscontract is hiervoor het ijkpunt.
- periodieke evaluatie door een onafhankelijke derde
- recht op uitvoeringstoets door de uitvoerende dienst van nieuwe beleidsvoornemens van het moederdepartement. De uitvoeringstoets is openbaar en wordt door de verantwoordelijke minister meegestuurd naar het parlement.
- adviesrecht van de uitvoerende dienst (gevraagd en ongevraagd)
- duidelijke interventiemechanismen. Het moet over en weer duidelijk zijn op welke gronden een minister op welke wijze kan interveniëren in het functioneren van de uitvoerende dienst (bij instellingswet te regelen).
- raad van toezicht. Door instelling van een raad van toezicht kan een vorm van interne verdeling van macht worden gerealiseerd waarvan zowel preventieve als corrigerende werking uit zal gaan.

De commissie is van mening dat het van belang is deze instrumenten verder te ontwikkelen en tot een zekere standaardisering binnen de rijksdienst te komen. Waar het op afstand zetten van de uitvoering steeds vaker gebeurt is het van groot belang dat de koppeling tussen kerndepartement en uitvoerende diensten goed geregeld is. Ook voor het parlement is het van belang dat er meer duidelijkheid en standaardisering komt in de regeling van de interfaces tussen beleidsvormende en beleidsuitvoerende eenheden. De invulling en instrumentering van de ministeriële verantwoordelijkheid speelt hierbij een belangrijke rol.

koppeling tussen beleidsuitvoering en samenleving

Een tweede aspect van de verticale verbindingen is de koppeling tussen de uitvoering van beleid en de samenleving. Daarbij is in de eerste plaats de koppeling

met de afnemers van die uitvoering van belang. De uitvoerende organisaties hebben een meer directe relatie met de 'klanten' van de overheid, dan de beleidsmakers. Het is van belang voor de kwaliteit van de uitvoering, maar ook voor de beeldvorming, dat de interface tussen uitvoerende diensten en de afnemers zich niet beperkt tot eenrichtingsverkeer, maar ook terugkoppeling mogelijk maakt.

Er zijn om te beginnen drie bestaande instrumenten die van belang zijn voor de interface tussen uitvoering en afnemers. Dat is ten eerste de Wet openbaarheid van bestuur, die een functie vervult bij de publieke verantwoording en controle op uitvoerende overheidsorganisaties. Voorts zijn er de Nationale ombudsman en de rechter die zowel een corrigerende functie in individuele gevallen vervullen, als een meer opiniërende en algemeen corrigerende functie.

De commissie zou hieraan willen toevoegen de mogelijkheid van de invoering van het in Engeland toegepaste 'citizens charter'. Dit is een kwaliteitshandvest waarin de uitvoerende dienst aangeeft welke eisen er aan zijn taakuitvoering gesteld mogen worden. Bij de totstandkoming van dit handvest kan gebruik gemaakt worden van een panel van gebruikers van de dienst. Ditzelfde panel wordt ingeschakeld bij de periodieke evaluatie van een dienst. Met dit instrument wordt een meer directe relatie gelegd tussen de uitvoering van overheidstaken en de burgers of instellingen die de desbetreffende diensten afnemen. De commissie bepleit de invoering van dergelijke kwaliteitshandvesten voor bepaalde uitvoerende diensten.

Naast een goede koppeling tussen de uitvoering en de directe afnemers is ook een goede koppeling met relevante maatschappelijke actoren van belang. Beleidsmakers en uitvoerders moeten open staan voor signalen uit de maatschappij die van belang zijn voor nieuwe beleidsontwikkeling. Deze functie, die omschreven kan worden als monitoring, is voor een belangrijk deel een kwestie van attitude. Kerndepartementen moeten geen gesloten eenheden worden die alleen binnen de overheidsorganisatie naar boven (de politiek), opzij (andere departementen) en naar beneden (de uitvoering) kijken. Invloeden van buiten moeten een gemakkelijke toegang hebben.

Voor een deel wordt in deze koppeling voorzien door adviesorganen, waarin veelal de relevante maatschappelijke actoren op een bepaald beleidsterrein vertegenwoordigd zijn. Een tweede manier om signalen van buiten expliciet te maken, is het inschakelen van de planbureaus. Planbureaus kunnen, eveneens gevraagd en ongevraagd, relevante maatschappelijke signalen verzamelen en ordenen, opdat zij voor beleidsmakers toegankelijk en bruikbaar zijn. (zie verder over de functie van planbureaus paragraaf 6.5).

Naast deze bestaande instrumenten zouden ook meer flexibele en variabele instrumenten gebruikt kunnen worden voor een goede koppeling tussen overheid en samenleving. De commissie denkt daarbij aan meer wisselende en losse overlegsituaties, waarbij toegespitst op een bepaald vraagstuk maatschappelijke groeperingen worden betrokken bij beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld in ad-hoc-adviescommissies).

5.4 De kwaliteit van overheidspersoneel

De kwaliteit van de rijksdienst wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de mensen die er werken. Dit wordt nog sterker als de rijksdienst zich meer gaat beperken tot beleidsontwikkeling. De vakinhoudelijke kwaliteiten en creativiteit van beleidsambtenaren zijn in hoge mate bepalend voor de kwaliteit van beleid. De kwaliteiten van leidinggevendenden zijn in hoge mate bepalend voor de kwaliteit van de verschillende soorten verbindingen die hierboven zijn beschreven. Ook voor elementen die verder in dit rapport nog aan de orde komen, zoals bijvoorbeeld de flexibiliteit van de rijksdienst, is de kwaliteit van het overheidspersoneel mede bepalend. Je kunt immers nog zulke mooie structuren en procedures ontwerpen; als de mensen die daarin moeten werken niet willen helpt het niets.

De commissie is dan ook van mening dat de kwaliteit van de medewerkers zeer hoge prioriteit moet hebben als het gaat om verbetering van organisatie en functioneren van de rijksdienst. Hieronder komen de naar de mening van de commissie belangrijkste aspecten in dit kader kort aan de orde. Elk van die aspecten zou een apart rapport rechtvaardigen. De commissie beveelt aan deze aspecten nader uit te werken bij het nemen van maatregelen voor kwaliteitsverbetering van de rijksdienst.

De commissie pleit voor de geleidelijke invoering van een **algemene bestuursdienst**. Bij een algemene bestuursdienst heeft de commissie het volgende voor ogen. Alle beleidsambtenaren en leidinggevendenden zijn in dienst van de rijksdienst en niet meer van één ministerie (voor de hogere schalen is dit nu al het geval). Hierdoor worden formele belemmeringen om over te stappen van het ene naar het andere ministerie weggenomen.

Voor deze groep ambtenaren worden een geïntegreerd opleidingsbeleid, mobiliteitsprogramma en loopbaanbeleid ontwikkeld. Voor alle drie deze onderdelen geldt dat het bestaat uit een departementaal en een interdepartementaal gedeelte, die goed op elkaar aan moeten sluiten. In het kader van de algemene bestuursdienst is vooral het interdepartementale gedeelte van belang. Elke nieuwe beleidsambtenaar neemt deel aan een interdepartementale introductiecursus. Daarin is enerzijds van belang dat een bepaalde basiskennis over organisatie en functioneren van de overheid wordt opgebouwd (bijv. ook t.a.v. het begrotingsproces) en anderzijds dat een basis wordt gelegd voor een interdepartementaal netwerk. Dergelijke interdepartementale cursussen worden iedere drie jaar herhaald, afhankelijk van het loopbaanplan van de betreffende ambtenaar.

Met het interdepartementale opleidingsprogramma wordt een belangrijke basis gelegd voor interdepartementale mobiliteit. Ook daarvoor wordt, aansluitend op het departementale loopbaanbeleid, een plan ontwikkeld. Zowel bij het loopbaanbeleid als bij het mobiliteitsprogramma gaat het niet alleen om interdepartementale mobiliteit, maar ook om verticale mobiliteit, bijvoorbeeld naar uitvoerende diensten en naar Europese instellingen.

De commissie is van mening dat een centrale eenheid, politiek aangestuurd door de minister van Binnenlandse Zaken en ambtelijk door de vergadering van secretarissen-generaal, de taak moet krijgen de algemene bestuursdienst vorm te geven. Deze centrale eenheid zal het interdepartementale opleidingsprogramma en mobiliteitsprogramma moeten opzetten en uitvoeren. Ook de werving en selectie kan, naast gerichte activiteiten voor de werving van bepaalde specialisten vanuit de departementen, voor bepaalde functies vanuit de centrale eenheid plaatsvinden.

5.5 De kwaliteit van ambtelijke en politieke sturing

Politieke sturing heeft verschillende aspecten. Ten eerste is van belang een goede sturing door bewindslieden van het beleidsvormingsproces. De politieke aansturing door ministers van hun eigen departement is daarbij vanzelfsprekend belangrijk.

Zoals eerder opgemerkt vraagt de politieke aansturing van interdepartementale vraagstukken extra aandacht. Het gaat dan om de politieke component van het interdepartementale coördinatiestelsel. De commissie maakt hierbij onderscheid tussen de normale coördinatie-taken en de zgn. brandende kwesties.

Voor de normale coördinatie-taken is het bestaande coördinatiestelsel van onderraden en ambtelijke voorportalen toereikend. Wel acht de commissie een periodieke herziening van dit stelsel nodig om de veranderende relaties in de overheid, als gevolg van maatschappelijke veranderingen, ook in het coördinatiestelsel te vertalen. De kabinetsformatie is hiervoor het meest aangewezen moment.

Voor de zgn. brandende kwesties moet ook op politiek niveau een bijzondere coördinatievoorziening worden getroffen. De aanwijzing van een projectminister met bijzondere bevoegdheden is daarbij essentieel. Voorts is de instelling van een bijzondere ministeriële commissie mogelijk om de coördinatie ten aanzien van de brandende kwestie ook op politiek niveau te verankeren.

Een tweede aspect van de politieke sturing is de rol van het parlement. De beleidsbeïnvloeding van het parlement komt vooral tot uitdrukking in de rol van medewetgever en in het budgetrecht. Veel beleidsvorming vindt echter plaats in de vorm van beleidsnota's. De mogelijkheden tot beïnvloeding van de Tweede Kamer van dergelijke nota's zijn beperkt. De commissie is van oordeel dat de beleidsbepalende rol van de Tweede Kamer ten aanzien van de beleidsvoorbereiding moet worden versterkt. Hiertoe kunnen de volgende mogelijkheden worden overwogen.

- * Aan de jaarlijkse begroting van elk departement wordt een artikelsgewijze vastlegging van de beleidsvoornemens toegevoegd. Hiermee wordt wat nu in de memorie van toelichting staat expliciet onderwerp van besluitvorming in Eerste en Tweede Kamer.
- * Beleidsnota's worden voorzien van een opsomming van beslispunten die door de Tweede Kamer expliciet moeten worden vastgesteld. Op basis daarvan kan vervolgens wet- en regelgeving worden voorbereid.
- * Uitvoeringscontracten die een minister met uitvoeringsorganisaties afsluit worden aan de Tweede Kamer voorgelegd.
- * Bij alle voorstellen en beleidsnota's die aan het parlement worden voorgelegd, wordt aandacht besteed aan de uitvoeringsaspecten.

De ontwikkeling van de rijksdienst in de richting van kerndepartementen, waarbij sturing op hoofdlijnen van beleid meer accent krijgt, heeft ook consequenties voor het functioneren en de organisatie van het parlement. De commissie kan zich voorstellen dat ook de Tweede Kamer komt tot een meer flexibele organisatie, aansluitend bij de organisatie van het coördinatiestelsel zoals hierboven beschreven. De Tweede Kamer dient zich hierop naar het oordeel van de commissie nader te beraden.

Ten aanzien van de ambtelijke sturing merkt de commissie het volgende op.

De vorming van kerndepartementen brengt met zich dat departementen anders gaan functioneren. Zoals eerder opgemerkt vergt de aansturing van uitvoeringsorganisaties specifieke aandacht (interfaces), maar ook de sturing binnen een kerndepartement zal veranderen. De commissie acht het van belang dat hieraan expliciet aandacht wordt besteed. De ontwikkeling van een heldere management- en sturingsfilosofie, die past bij kerndepartementen is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het ambtelijk management.

Daarmee komen wij bij de secretarissen-generaal, die naar de mening van de commissie een bijzondere rol hebben als topmanagement bij het verbeteren van organisatie en functioneren van de rijksdienst. Elke secretaris-generaal heeft als hoogste ambtelijke manager van het departement een belangrijke taak bij de realisatie van het kerndepartement. De ontwikkeling van een heldere management- en sturingsfilosofie hoort daarbij. Daarnaast dienen de secretarissen-generaal gezamenlijk een verantwoordelijkheid te hebben voor de begeleiding en aansturing van de ontwikkeling naar kerndepartementen in de hele rijksdienst en voor de invoering van een algemene bestuursdienst. Die verantwoordelijkheid betreft zowel de voortgangsbewaking van dit proces bij alle departementen, als het signaleren van problemen en doen van voorstellen om die problemen op te lossen.

De commissie wijst er voor alle duidelijkheid op dat de bijzondere verantwoordelijkheid van de secretarissen-generaal geen afbreuk doet aan de noodzakelijke politieke betrokkenheid bij de verbetering van organisatie en functioneren van de rijksdienst. De gewenste veranderingen vereisen een gezamenlijke inspanning van de politiek verantwoordelijken en het ambtelijk topmanagement.

Tot slot

In dit hoofdstuk heeft de commissie enkele aspecten van het functioneren van de rijksdienst besproken, die van groot belang zijn voor de kwaliteit van het functioneren van de rijksdienst. Zoals in de inleiding reeds is opgemerkt acht de commissie kwaliteitsverbetering ten aanzien van deze aspecten - coördinatie en interfaces, personeel en sturing - van belang, los van de eventuele maatregelen die ten aanzien van de organisatie en structuur van de rijksdienst worden genomen. In hoofdstuk 9 komen de aanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn geformuleerd in het voorstel voor een stappenplan weer terug.

6 Kerndepartementen

6.1 Inleiding

De commissie is van mening dat het met kracht bevorderen van de totstandkoming van kleine kerndepartementen, een belangrijke bijdrage zal leveren aan de kwaliteitsverbetering van de rijksdienst. De commissie is van mening dat een kleinere rijksdienst, opgebouwd uit kleinere eenheden, meer flexibel kan inspelen op veranderende omstandigheden en eisen die aan de overheid worden gesteld. Voorts is de commissie van mening dat zowel de bestuurbaarheid van de rijksoverheid, dat wil zeggen de mogelijkheid voor effectieve sturing door de politiek, als de bestuurskracht van de rijksoverheid zelf, kunnen toenemen door de vorming van kerndepartementen. Met dit voorstel sluit de commissie aan bij de bestaande ontwikkelingen in de rijksdienst.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het waarom, wat en hoe van de ontwikkeling naar kerndepartementen. In paragraaf 6.2 wordt langs twee lijnen een onderbouwing gegeven van de keuze van de commissie voor kerndepartementen. In paragraaf 6.3 wordt aangegeven langs welke weg kleine kerndepartementen volgens de commissie tot stand kunnen komen. In paragraaf 6.4 wordt nader uitgewerkt wat de commissie onder kerndepartementen verstaat. Daarbij wordt een beknopt profiel van een kerndepartement geschetst. In paragraaf 6.5 komen enkele punten aan de orde die extra aandacht vragen als de rijksdienst wordt omgevormd tot een samenstel van kerndepartementen. In paragraaf 6.6 tenslotte wordt een korte samenvatting van de resultaten gegeven van het internationaal vergelijkend onderzoek naar kerndepartementen dat de commissie heeft laten uitvoeren.

De commissie heeft in dit hoofdstuk voor een benadering gekozen, die zou kunnen leiden tot een rijksdienst in enge zin (dus exclusief verzelfstandigde diensten) van tussen de tien- en vijftienduizend ambtenaren.

6.2 Waarom kerndepartementen

a. Voortbouwen op lopende veranderingen

Zoals al enkele malen is aangegeven is de rijksdienst in ontwikkeling. Onderdeel van die ontwikkeling is de verzelfstandiging van een groot aantal diensten en onderdelen van de departementen. Het gaat daarbij om ongeveer 20.000 a 25.000 rijksambtenaren die binnen enkele jaren geen rijksambtenaren meer zullen zijn of in ieder geval geen onderdeel meer zullen uitmaken van de rijksdienst in enge zin (de kerndepartementen).

Een ander lopend proces is de decentralisatie van taken naar gemeenten, provincies en regio's. Tot nu toe gaat het om de overdracht van een aantal taken met een bijbehorend budget van ruim f. 8 miljard. Ook in het kader van de operatie Sociale Vernieuwing vindt decentralisatie plaats. De gevolgen van deze operaties voor de taken en de omvang van de rijksdienst zijn nog niet helder, maar de commissie is ervan overtuigd dat ook deze operaties tot een verkleining van de departementen zullen moeten leiden.

De ontwikkeling naar kleinere departementen die zich meer op hoofdlijnen en op beleidsontwikkeling richten en veel minder op uitvoering van taken, is al jaren bezig. De commissie wil met haar adviezen uitdrukkelijk aansluiten bij deze trend en bepleit een versterking van de reeds in gang gezette ontwikkeling naar kerndepartementen. Zij verbindt wel randvoorwaarden aan deze ontwikkeling.

b. Bestuurskracht, flexibiliteit en bestuurbaarheid

Naast de hierboven beschreven praktische aanleiding om voor kerndepartementen te pleiten - namelijk het feit dat een ontwikkeling in die richting al gaande is -, onderkent de commissie ook inhoudelijke redenen om de ontwikkeling naar kerndepartementen te ondersteunen.

Zo is het de vraag of een rijksoverheid van de huidige omvang in staat is enerzijds adequaat te reageren op nieuwe eisen en vragen uit de maatschappij en anderzijds zelf adequaat handelend op te treden. De huidige omvang van de rijksdienst, zowel in aantallen ambtenaren als in aantallen taken en organisatie-onderdelen, vormt volgens de commissie een belemmering als het gaat om snel reageren en snel optreden. De tijd die bijvoorbeeld gemoeid is met horizontale (interdepartementale) coördinatie voordat er iets gedaan kan worden, is aanzienlijk.

Een ander aspect dat mee heeft gespeeld bij de keuze van de commissie vóór kerndepartementen, is het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich uit over al datgene wat valt binnen de bevoegdheden van de minister. Daarmee is ook het terrein afgebakend waarover een minister verantwoording af moet leggen aan de Tweede Kamer. Ook voor de ambtelijke dienst strekt de verantwoordelijkheid van de minister even ver als de bevoegdheden. De departementen vallen zonder meer geheel onder die verantwoordelijkheid. Gezien de enorme omvang van de departementen is het echter de vraag of de praktische mogelijkheden van een minister tot het aansturen van de organisatie wel overeenstemt met zijn verantwoordelijkheid. In dit verband wordt wel gesproken van de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Gezien het grote belang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren en met name democratisch legitimeren van het openbaar bestuur, acht de commissie het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid tot beleidsontwikkeling op hoofdlijnen en bewaking van de uitvoering van groot belang. Dit kan worden bereikt door verzelfstandiging van uitvoerende overheidstaken aan een orgaan dat ten opzichte van de minister zelfstandigheid bezit. De verantwoordelijkheid van de minister wordt daardoor beperkt tot de bevoegdheden die hem zijn toegekend; dezelfde beperking geldt voor de parlementaire controle. Een wijziging van de ministeriële verantwoordelijkheid in deze zin, kan leiden tot versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid. De vorming van kerndepartementen kan hieraan een bijdrage leveren. De sturing vanuit de politiek - door minister en ministerraad en via hen door de Tweede Kamer - kan hierdoor ook meer tot zijn recht komen.

De commissie verwijst voor een uitgebreide beschouwing hierover naar het rapport van de eerste externe commissie, de commissie Scheltema.

Kortom, door het instellen van kleine kerndepartementen kunnen bestuurskracht, flexibiliteit en bestuurbaarheid van de rijksdienst toenemen.

6.3 De weg naar kerndepartementen

Een mogelijke benadering die wel wordt bepleit om te komen tot de bepaling van de omvang van kerndepartementen is de kerntakenanalyse. Het gaat dan om de vraag welke taken gezien hun aard tot rijksoverheidstaken gerekend moeten worden. Zoals in hoofdstuk 3 al is betoogd is de commissie geen voorstander van een dergelijke benadering. Een kerntakenanalyse is een zeer tijdrovende onderneming, die vooral politiek bepaald is en waarvan de uitkomsten ongewis zijn. Als de vraag beantwoord is of een taak een rijkstaak is, is daarmee immers nog niets gezegd over de gewenste wijze van uitvoering.

In plaats van de benadering van een kerntakenanalyse, kiest de commissie daarom voor een meer praktische benadering. Daarbij worden de bestaande departementale taken en organisaties als uitgangspunt genomen en wordt bezien welke onderdelen daarvan op één of andere wijze op afstand kunnen worden gezet. De bestaande

verzelfstandigings- en decentralisatieplannen vormen een stap naar de kerndepartementen zoals de commissie die bepleit. Het is echter niet voldoende. De commissie onderscheidt vijf manieren om de omvang van de departementen drastisch te verkleinen. Die vijf manieren zijn: privatisering, verzelfstandiging, decentralisatie, afstoting of posterioriteitsstelling, en 'overdracht' aan Brussel. Hieronder worden deze mogelijkheden kort uitgewerkt.

a. Privatisering

De grote privatiseringen (PTT, SDU, RCC) hebben in de jaren '80 plaatsgevonden. De commissie heeft niet de indruk dat er op dit vlak nog veel kan gebeuren, maar zij wil deze mogelijkheid om overheidstaken die op de markt, onder concurrentie, kunnen plaatsvinden ook af te stoten naar de marktsector niet onbesproken laten.

Als privatisering mogelijk is, dient dit te gebeuren. Echte privatisering moet er ook toe leiden dat de overheid geen betrokkenheid meer heeft met de geprivatiseerde taken, ook niet als aandeelhouder. Anders gezegd: privatisering mag niet leiden tot blijvende monopolies op de markt.

b. Verzelfstandiging

Verzelfstandiging is een verzamelbegrip voor het op afstand zetten van taken. Verschillende vormen van verzelfstandiging zijn mogelijk: van interne verzelfstandiging door contractmanagement en zelfbeheer, via het zelfstandige bestuursorgaan tot privatisering (zie boven).

Bij interne verzelfstandiging verandert er formeel niets: de ministeriële verantwoordelijkheid blijft volledig bestaan. Wel wordt er meer duidelijkheid gebracht in de interne verhoudingen en krijgt het management van de desbetreffende eenheid een groter mandaat. Dit kan tot verbetering in de bedrijfsvoering leiden, maar in de visie van de commissie blijft een intern verzelfstandigde eenheid deel uitmaken van het kerndepartement. Interne verzelfstandiging (ook in de vorm van het nieuwe agentschap) levert dus geen bijdrage aan de vorming van kerndepartementen. Alleen als externe verzelfstandiging van een bepaalde taak of dienst niet haalbaar is, bijvoorbeeld om politieke of staatsrechtelijke redenen, kan interne verzelfstandiging als alternatief een rol spelen.

Over de meest vergaande vorm van externe verzelfstandiging, privatisering, hebben we het al gehad, blijft over het zelfstandige bestuursorgaan. De commissie Scheltema heeft uitgebreid aandacht besteed aan dit onderwerp. De commissie sluit zich aan bij de aanbevelingen van de commissie Scheltema en geeft hieronder kort enkele aandachtspunten aan.

Zelfstandige bestuursorganen zijn er in allerlei soorten en maten. Kenmerkend is bij alle vormen dat de ministeriële verantwoordelijkheid een verandering ondergaat. De zeggenschap van de minister, en dus zijn bevoegdheid om in te grijpen, wordt beperkt tot de bevoegdheden die hem bij de instelling van het zelfstandige bestuursorgaan zijn toegekend. Veelal zal dit betekenen dat de minister verantwoordelijk blijft voor de inhoudelijke aansturing, terwijl zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt beperkt of verdwijnt. De verantwoordelijkheid voor een beslissing in individuele gevallen verdwijnt daarmee. Hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid voor de beleidsvoering gaat, alleen op hoofdlijnen of niet, verschilt van geval tot geval. De verantwoordelijkheid voor de financiën verschilt ook per geval. Zo kan de minister bijvoorbeeld wel verantwoordelijk zijn voor het totaal bedrag dat per jaar besteed wordt aan de uitvoering van een taak (apparaatskosten) maar niet voor de manier waarop dat geld wordt besteed.

Bij verzelfstandiging wordt de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot de hoofdlijnen van beleid. Dit betekent dat ook de controlemogelijkheden van het

parlement veranderen. Hieruit vloeit logisch voort dat verzelfstandiging alleen bij of krachtens formele wet dient te geschieden, opdat het parlement kan meebeslissen over de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De scheiding van beleid en uitvoering die door verzelfstandiging van de uitvoering wordt gerealiseerd is niet volledig. De minister blijft bij de huidige vormen van zelfstandige bestuursorganen verantwoordelijk voor de wijze waarop de uitvoering geregeld is. Om deze verantwoordelijkheid waar te maken is een bepaalde vorm van toezicht nodig. De commissie acht het niet wenselijk dat er op de kerndepartementen grote toezichts- en controle-apparaten ontstaan om de zelfstandige bestuursorganen te controleren. Een alternatief is de invoering van het kwaliteitshandvest. Het toezicht op de uitvoering van overheidstaken wordt op deze wijze geobjectiveerd en verzelfstandigd (zie ook hoofdstuk 5 over de instrumentering van interfaces).

De commissie is met de commissie Scheltema van mening dat standaardisering ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen gewenst is. Op dit moment bestaat vaak grote onduidelijkheid over de bevoegdheden van een minister ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan en dus ook over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn de aansturings- en terugkoppelingsinstrumenten gebrekkig ontwikkeld. De commissie sluit zich dan ook aan bij de voorstellen van de commissie Scheltema om te komen tot een samenhangend verzelfstandigingsbeleid.

Tenslotte merkt de commissie op dat de mogelijkheden dienen te worden gezien om bepaalde uitvoerende diensten samen te voegen. De commissie denkt daarbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van bundeling van inspecties en opsporingsdiensten.

c. Decentralisatie

De bestuurlijke organisatie in Nederland is in beweging. In de stedelijke gebieden wordt gewerkt aan de vorming van regionaal bestuur (kaderwet bestuur in verandering). In het hele land wordt gewerkt aan opschaling van de samenwerkingsgebieden en harmonisatie van de diverse functionele gebiedsindelingen. De verhoudingen tussen de bestuurslagen komen in dit proces ter discussie te staan (beleidsnotitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie).

Dit proces zal ook gevolgen hebben voor de mogelijkheden tot decentralisatie van rijkstaken. De commissie is van mening dat in vervolg op de decentralisatie-impuls (DI) en de Sociale Vernieuwing verdere mogelijkheden voor decentralisatie naar gemeenten, provincies en (straks) regio's gezien moeten worden.

Voor decentralisatie geldt net als voor verzelfstandiging dat de taken en verantwoordelijkheden duidelijk gescheiden moeten worden. Als bepaalde taken bijvoorbeeld aan de gemeenten worden overgedragen, dienen de bijbehorende gelden en bevoegdheden ook te worden overgedragen. Het kan niet zo zijn dat de rijksoverheid uitgebreide apparaten in stand houdt om bij de gemeenten over de schouder mee te kijken.

Overigens speelt het probleem van de controle hier minder dan bij verzelfstandiging. Gemeenten en provincies hebben immers een eigen democratisch gelegitimeerd bestuur.

d. Taken afstoten

Een vierde mogelijkheid om de taken en omvang van de rijksdienst te beperken is natuurlijk het eenvoudig beëindigen van bepaalde taken. Waar bij besluiten tot privatisering, verzelfstandiging of decentralisatie het politieke aspect al een belangrijk element in de besluitvorming is, geldt dit in optima forma bij de afweging om bepaalde taken te beëindigen.

De commissie is van mening dat ook deze vraag aan de orde moet worden gesteld. Als het beeld van de kerndepartementen - na verzelfstandiging, privatisering en decentralisatie - duidelijk begint te worden, zal ook zichtbaar worden welke taken minder belangrijk en welke taken belangrijker zijn. Het stellen van posterioriteiten en prioriteiten in een kleine, overzichtelijke organisatie zal makkelijker zijn, dan in de huidige situatie.

e. 'Overdracht' van taken aan Brussel

Het tempo en de aard van de Europese ontwikkelingen zijn onzeker, maar dat er langzamerhand meer beleidsterreinen zullen komen waarop de invloed van Brussel toeneemt is zeker. Dit zal ook van invloed zijn op de taken van de rijksoverheid. De commissie acht echter de gevolgen van de Europese eenwording voor de omvang van de rijksoverheid voorlopig gering. De vertaling naar Nederlandse regelgeving van Europese richtlijnen en de uitvoering van het Europese beleid blijven immers zaken van de Nederlandse overheid. De commissie is van mening dat het nog te vroeg is om de precieze gevolgen van 'Europa' voor de taken en omvang van de departementen te kunnen vaststellen. Zoals reeds opgemerkt zal naar verwachting de rol van de rijksoverheid als interface tussen Europa en lagere overheden belangrijker worden.

6.4 Wat zijn kerndepartementen: een profiel

Een kerndepartement is een kleine organisatie (paar honderd tot maximaal duizend mensen), primair gericht op beleidsontwikkeling. Een kerndepartement bestaat uit hoogwaardige beleidsambtenaren, met oog voor maatschappelijke vraagstukken en een goed ontwikkeld politiek gevoel. Een kenmerk van het ideale kerndepartement is dat het een open, naar buiten gerichte organisatie is. De uiteindelijk omvang van een kerndepartement kan verschillen. De omvang is met name afhankelijk van de hoeveelheid taken of beleidsvelden die aan een minister worden toegewezen.

De hoofdfuncties van een kerndepartement zijn de volgende:

- monitoring van relevante maatschappelijke ontwikkelingen;
- genereren van mogelijke oplossingen;
- selectie van oplossingen (oftewel: beleidsbepaling);
- instrumentering van het beleid (o.a. wet- en regelgeving en financiering);
- aansturen en bijsturen van de uitvoering;
- terugkoppeling en evaluatie;
- draagvlakvorming en voorlichting.

De uitvoering van het beleid vindt per definitie niet in het kerndepartement plaats. Ook onderdelen van de aangegeven hoofdfuncties kunnen buiten het departement plaatsvinden. Zo onderkent de commissie de mogelijkheid om controle op de handhaving van beleid en de evaluatie van beleid uit te besteden. De resultaten van die controle en evaluatie zijn wel essentieel voor het kerndepartement. Terugkoppeling naar de beleidsvorming is noodzakelijk. Ook ten aanzien van de monitoring van relevante ontwikkelingen kan het kerndepartement gebruik maken van externe instanties. De commissie ziet daarbij een duidelijke rol weggelegd voor de planbureaus (zie paragraaf 6.5). Voor de uitbesteding van dergelijke ondersteunende activiteiten moet een kerndepartement over een flink budget kunnen beschikken.

De organisatie van een kerndepartement dient flexibel te zijn. Een kerndepartement moet immers kunnen inspelen op de complexiteit en dynamiek in de maatschappelijke ontwikkelingen. De gewenste flexibiliteit kan worden bereikt door in plaats van op standaardisatie en formalisatie, de nadruk te leggen op een

organische structuur, een modulaire organisatie-opbouw en de inzet van projectmatige organisatievormen.

Om te komen tot een meer *organische structuur* moet volgens de commissie worden gestreefd naar een plattere organisatie, dat wil zeggen minder lagen. In concreto betekent dit dat hoofd- en onderafdelingen waar mogelijk komen te vervallen. Directies moeten zoveel mogelijk gaan functioneren als capaciteitsgroepen. Die capaciteit wordt probleemgericht ingezet. Dit houdt in dat de taakverdeling binnen en tussen directies plaats vindt op projectbasis.

Om te komen tot een meer *modulaire organisatieopbouw* moeten capaciteitsgroepen (directies) volgens de commissie beschikken over zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De directeur dient flexibel te kunnen omgaan met de inzet van middelen.

Om te komen tot meer *projectmatige organisatievormen* is, als pendant van de modulaire organisatieopbouw, een krachtige centrale regie noodzakelijk, opdat snel en effectief op ad hoc basis projectteams door het hele departement heen (en interdepartementaal!) kunnen worden geformeerd.

Een sterke aansturing van het kerndepartement vindt plaats vanuit de kerndepartementsraad, waarin de directeuren-generaal onder voorzitterschap van de secretaris-generaal de samenhang en het samenspel tussen de onderdelen bewaken. De secretaris-generaal heeft daarbij een bijzondere coördinerende verantwoordelijkheid voor het functioneren van de organisatie.

De politieke aansturing gebeurt zoals gebruikelijk in de ministerstaf. Daar worden door minister (en staatssecretaris), in overleg met directeuren-generaal en secretaris-generaal, de inhoudelijke lijnen bepaald.

Afhankelijk van de totale omvang van een departement worden de capaciteitsgroepen (directies) al dan niet in directoraten-generaal ondergebracht. Als een kerndepartement uit ca. vijf directies bestaat, is bundeling in directoraten-generaal niet nodig. In dat geval vormen de directeuren met de secretaris-generaal de kerndepartementsraad.

Naast de directies of directoraten-generaal zal er een centrale stafeenheid blijven bestaan waarin de ondersteunende functies zijn ondergebracht (personeelszaken, financiën, accountantsdienst, communicatie, facilitaire dienst, etc).

De commissie geeft in overweging de mogelijkheid tot de instelling van een eenheid aansturing uitvoeringsorganisaties. Deze eenheid is verantwoordelijk voor het onderhouden van de interface met de uitvoeringsorganisaties. Het gaat dan om de concrete aansturing van de uitvoeringsorganisaties (onder meer het ontwerpen en beheren van uitvoeringscontracten), het verzamelen van informatie over de voortgang en organisatie van de beleidsuitvoering, de evaluatie daarvan en de terugkoppeling naar de beleidsontwikkeling. Elk kerndepartement zal zelf moeten bezien of de instelling van één eenheid voor de aansturing van alle uitvoeringsorganisaties wenselijk is, of dat voor elke uitvoeringsorganisatie de aansturing bij het betrokken beleidsonderdeel wordt ondergebracht. Indien wordt gekozen voor de instelling van een aparte eenheid voor de aansturing van de uitvoeringsorganisatie, kan daarbij tevens worden overwogen een staatssecretaris te benoemen die primair verantwoordelijk is voor de uitvoering.

De commissie beseft dat in het groeiproces naar kerndepartementen de organisatie en werkwijze van zo'n kerndepartement door de direct betrokkenen zelf moet worden ingevuld. De commissie heeft met de hierboven gegeven grove schets een aanzet willen geven voor de invulling van de functies en organisatie van een kerndepartement.

6.5 Aandachtspunten bij de vorming van kerndepartementen

Bij de vorming van kerndepartementen is er een aantal punten dat expliciet de aandacht vraagt. De commissie wil met name de volgende aspecten onder de aandacht brengen: de interfaces, de positie van planbureaus, de rol van het parlement en de mogelijkheid tot bezuinigen.

interfaces

Kerndepartementen zijn in de eerste plaats gericht op beleidsvorming. De uitvoering van dat beleid vindt in principe elders plaats. De commissie is zich ervan bewust dat deze constructie het gevaar in zich bergt dat de beleidsmakers te ver van de uitvoering af komen te staan en geen rekening meer houden met die uitvoering. Daar komt nog bij dat uitvoering en beleidsvorming nooit volledig zijn te scheiden. In elke uitvoeringshandeling zitten ook beleidskeuzes, bijvoorbeeld als het gaat om de interpretatie van regels in een concreet geval.

De verbinding tussen beleid en uitvoering vraagt bij de vorming van kerndepartementen dus extra aandacht. Er zullen goede verbindingen moeten zijn tussen kerndepartement en verzelfstandigde eenheden. Instrumenten hiervoor zijn in paragraaf 5.3 opgesomd.

De interdepartementale coördinatieproblematiek zal naar de verwachting van de commissie afnemen bij de vorming van kerndepartementen. Het kleinere aantal betrokkenen en de gezamenlijke gerichtheid op beleidsontwikkeling zal leiden tot kortere lijnen en snellere besluitvorming. Daarnaast zal de vorming van een algemene bestuursdienst bijdragen aan de verbetering van de coördinatie. Aan de andere kant beseft de commissie dat er altijd coördinatieproblemen en belangentegenstellingen zullen zijn, gegeven de taakverdeling en specialisatie in de rijksdienst en gegeven de individuele ministeriële verantwoordelijkheid.

positie van planbureaus

Naast de departementen leveren ook de diverse planbureaus en de WRR, een bijdrage aan beleidsontwikkeling. Tot de planbureaus rekent de commissie het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), de Rijksplanologische Dienst (RPD) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM). De aard van de planbureaus is verschillend en ook de binding van de planbureaus met de departementen is verschillend. In het licht van de ontwikkeling naar kerndepartementen behoeft het relatiepatroon van planbureaus met departementen opnieuw aandacht.

De eigenlijke functie van planbureaus dient volgens de commissie te zijn het voortbrengen van bruikbare kennis en informatie; bruikbaar voor beleidsmakers. In het traject van kennisvorming vervullen zij een functie naast universiteiten en andere onderzoeksorganisaties. Daarbij opereren de planbureaus minder belangbetrokken dan wetenschappelijke instellingen, adviesbureaus, e.d. Zij overstijgen op grond van hun taakopdracht tevens het gezichtspunt van een individuele minister of een departement.

Departementen zijn de belangrijkste gebruikers van de produkten van planbureaus. Om de functie van planbureaus om deskundige maar 'belangeloze' kennis en informatie te verstrekken te kunnen verzekeren, is een zekere onafhankelijkheid gewenst. Dat speelt met name bij de RPD, die nu nog een onderdeel van het ministerie van VROM is. De eenheid van regeringsbeleid zou gediend zijn met dienstbaarheid van het werk van de planbureaus aan het kabinet als geheel, alsmede met een goede onderlinge afstemming.

De commissie stelt daarom voor de planbureaus los te maken uit de context van een specifiek departement en ze voortaan te laten ressorteren onder de minister-president. De werkwijze zou daarbij als volgt kunnen zijn. De planbureaus stellen jaarlijks een werkprogramma op dat in het kabinet wordt besproken. Wensen van het kabinet om aan bepaalde thema's extra aandacht te besteden worden door het ministerie van Algemene Zaken met de planbureaus afgestemd. Specifieke onderzoeksvragen van individuele ministers worden steeds in het kabinet

besproken en via Algemene Zaken aan de planbureaus doorgegeven. De planbureaus behouden een eigen verantwoordelijkheid voor prioriteitsstelling. Het ministerie van Algemene Zaken heeft een coördinerende en toezichthoudende functie ten aanzien van de planbureaus.

de rol van de Tweede Kamer

Het vormen van kerndepartementen en daarbij met name de verzelfstandiging van uitvoerende taken op grote schaal, heeft consequenties voor de ministeriële verantwoordelijkheid en dus ook voor de positie en werkwijze van het parlement. De commissie Scheltema is hierop uitgebreid ingegaan.

In aansluiting op de uitspraken van de commissie Scheltema merkt de commissie op dat wil het model van kerndepartementen die zich op hoofdlijnen en op beleidsontwikkelingen concentreren, kunnen werken, de Tweede Kamer haar controlerende taak ook zal moeten aanpassen en zich daarbij ook op de hoofdlijnen zal moeten concentreren. Alle betrokken partijen zullen in de nieuwe situatie moeten groeien. De commissie beveelt aan dat de Tweede Kamer zich hierover beraadt.

bezuinigingen

Om misverstanden te voorkomen wijst de commissie erop dat de vorming van kerndepartementen niet per definitie tot bezuinigingen leidt. Inkrimping van de rijksdienst door de vorming van kerndepartementen betekent immers niet dat de taken die nu nog binnen de departementen worden uitgevoerd straks niet meer worden uitgevoerd. De commissie sluit niet uit dat verzelfstandiging van uitvoerende taken en privatisering tot efficiencywinst kan leiden. Zij is echter geen voorstander van het opleggen van bezuinigingsmaatregelen vooraf.

Als er op de overheidsorganisatie bezuinigd moet worden - de beslissing hiertoe is puur een politieke beslissing - dan moet dat in de eerste plaats gebeuren door het stellen van posterioriteiten. Op basis van politieke afwegingen dient te worden bepaald in welke sectoren en bij welke taken bezuinigingen mogelijk zijn.

De vorming van kerndepartementen is niet bedoeld om te bezuinigen.

6.6 Internationaal vergelijkend onderzoek

Het concept 'kerndepartementen' staat steeds meer centraal in de gedachtenvorming over de organisatie van de rijksdienst. Een ontwikkeling richting kerndepartementen wordt door velen als een voorwaarde gezien voor de totstandkoming van een effectief en slagvaardig overheidsapparaat. Tegelijk moet worden vastgesteld dat een heldere begripsmatige en organisatorische uitwerking van het concept vaak nog ontbreekt en dat de veronderstelde voordelen van een ontwikkeling richting kerndepartementen nog zelden op feitelijk inzicht gebaseerd zijn. De commissie heeft daarom een achtergrondstudie laten verrichten door de vakgroep bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Doel van het onderzoek was de empirische verkenning en de conceptuele verdieping van het model van kerndepartementen door een systematisch vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in een aantal van de ons omringende landen, te weten: Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken. Het vergelijkend onderzoek richt zich op de vier genoemde landen, omdat daar de organisatorische scheiding die aan het kerndepartementen-model ten grondslag ligt, al vergaand is doorgevoerd.

De empirische verkenning richt zich in eerste instantie op het niveau van 'staat en sturing.' Daarbij wordt ingegaan op de (veranderende) relatie tussen overheid en samenleving. Hierdoor worden verschillen in context tussen de in het onderzoek betrokken landen duidelijk. De empirische verkenning wordt vervolgens voortgezet op het niveau van 'organisatie en management' en richt zich dan met name op de vorming van kerndepartementen. De internationale vergelijking maakt daarbij duidelijk dat de ontwikkeling richting kerndepartementen in Groot-Brittannië, net als bij ons, van betrekkelijk recente datum is. Pas de afgelopen jaren is daar een

proces van (interne) verzelfstandiging in gang gezet dat indirect een ontwikkeling richting kerndepartementen betekende. In Zweden daarentegen bestaan kerndepartementen feitelijk al. Verschil is alleen dat die situatie niet is ontstaan door het met kracht bevorderen van processen van decentralisatie, privatisering of verzelfstandiging, maar in plaats daarvan historisch is gegroeid en in stand gebleven. In Noorwegen en Denemarken ligt het weer anders; daar werd in de vijftiger en zestiger jaren een nieuwe grondstructuur voor de centrale overheid ingevoerd, met kleine kerndepartementen en grote, min of meer zelfstandige, uitvoerende 'direktorater.' Door de bestudering van ervaringen die in deze landen inmiddels met (de ontwikkeling richting) kern-departementen zijn opgedaan, is het mogelijk om te komen tot een conceptuele verdieping van het model van kerndepartementen.

Kerndepartementen kunnen worden omschreven als kleine, flexibele en hoogwaardige departementen die zich concentreren op strategische beleidsvorming en de hoofdlijnen van beleid. In het onderzoek wordt duidelijk gemaakt dat elk van de elementen van deze omschrijving geproblematiseerd kan -en zelfs moet- worden om tot een doordachte begripsmatige en organisatorische invulling van het model van kerndepartementen te komen. Tegelijk is de algemene conclusie van het onderzoek dat met de ontwikkeling richting kerndepartementen een veelbelovende weg is ingeslagen. Het internationaal vergelijkend onderzoek leert dat kerndepartementen tenminste drie belangrijke rollen vervullen:

- a. de rol van politiek secretariaat. De functie van het kerndepartement als politiek secretariaat is het genereren van draagvlak; het gaat dan om het beheer van het relatie-netwerk in het beleidsveld en het ondersteunen van de minister bij zijn pogingen om steun te verkrijgen voor zijn beleid. De rol van politiek secretariaat en de daarmee verbonden primaire functie is tot nu toe sterk onderbelicht gebleven in de Nederlandse discussie.
- b. de rol van strategische beleidskern. De functie van het kerndepartement als kern van strategische beleidsvorming is in termen van de beleidscyclus te omschrijven als het formuleren van problemen, het ontwikkelen van alternatieve oplossingen en het instrumenteren van de implementatie daarvan.
- c. de rol van politiek-bestuurlijk management. De functie van kerndepartementen in termen van politiek-bestuurlijk management betreft de aansturing van de beleidsuitvoering en de terugkoppeling naar de beleidsontwikkeling. Bij aansturing gaat het om opdrachtverlening; om het ontwerpen en beheren van management-contracten, inclusief de daarbij passende financiële relaties, dan wel charters of enigerlei andere gedaante waardoor de relatie tussen minister en uitvoeringsorganisatie vorm krijgt. Bij de terugkoppeling gaat het om kennisbenutting; om het verzamelen van informatie over de voortgang en de organisatie van de beleidsuitvoering, de evaluatie daarvan of de advisering daarover.

Een belangrijke randvoorwaarde bij de organisatorische scheiding van beleidsvorming en beleidsuitvoering is de ontwikkeling van een systeem voor de waarborging van de kwaliteit van beleid. In de ons omringende landen zijn verschillende aangrijpingspunten voor zo'n systeem van kwaliteitsborging ontwikkeld: het versterken van de ombudsfunctie, het instellen van onderzoekscommissies op centraal niveau en raden van bestuur op het niveau van de uitvoerende diensten, het opstellen van kwaliteitshandvesten en het vastleggen van klachtenprocedures, open inschrijving en vrije mededinging bij het verlenen van de opdracht tot het uitvoeren van beleid en het toekennen van een initiatief- en adviesplicht aan uitvoeringsorganisaties. Verder zijn in het onderzoek nog diverse aangrijpingspunten voor verbetering van de aansturing van uitvoeringsorganisaties duidelijk geworden. Te noemen zijn dan: tijdelijke benoemingen en aan prestaties gekoppelde contracten voor de directeuren van verzelfstandigde diensten, vergroting van de aanspreekbaarheid van ambtenaren werkzaam bij de verzelfstandigde diensten en de organisatorische concentratie van de contacten met

verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties in een Eenheid Aansturing Uitvoeringsorganisatie.

De internationale vergelijking maakt overigens duidelijk dat er in andere landen op bepaalde beleidsgebieden alweer een tegengestelde beweging van reïntegratie in gang gezet is. De achterliggende redenering is de volgende; als er sprake is van een vergaande decentralisatie van taken aan lagere overheden, kan het zijn dat er zo weinig taken op centraal niveau overblijven dat een organisatorische scheiding niet (langer) zinvol is en een organisatorische integratie efficiency-winst met zich mee zal brengen. Een reïntegratie van uitvoerende diensten is in Nederland voorlopig nog niet aan de orde. Maar van bijzonder belang is het wel om te onderkennen dat ook in Nederland de mate van decentralisatie consequenties kan hebben voor de vraag of de invoering van een model van kerndepartementen, en de organisatorische scheiding van beleidsvorming en beleidsuitvoering die eraan ten grondslag ligt, in een bepaald beleidsveld wel zinvol is.

Voor een uitgebreide samenvatting van de achtergrondstudie verwijst de commissie naar het afzonderlijk uitgebrachte onderzoeksverslag.

Tot slot

De commissie heeft zich niet willen beperken tot algemene uitspraken over de wenselijkheid van de vorming van kerndepartementen. Zij heeft (mede op basis van de takenanalyses opgesteld door de secretarissen-generaal) een poging gedaan om tot concrete invulling te komen. Bijlage 3 bevat per departement een overzicht van mogelijkheden tot privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie van rijkstaken, waardoor een indicatief beeld ontstaat van de mogelijke toekomstige omvang van kerndepartementen.

7 FLEXIBILISERING VAN DE DEPARTEMENTALE ORGANISATIE; BLOKKENDOOSMODEL EN PROJECTMINISTERSCHAP

7.1 Inleiding

Een mogelijkheid om veranderingen in de samenhang tussen taken van departementen op te vangen is het aanpassen van de departementale organisatie: departementale herindeling. Het gaat dan om ingrijpende structuurveranderingen die veel tijd, geld en energie kosten (zie ook hoofdstuk 8).

De maatschappij blijft echter veranderen. De overheidsorganisatie zal steeds met andere prioriteiten, nieuwe taken en nieuwe samenhangen worden geconfronteerd. Om hierop adequaat te kunnen reageren is een grotere flexibiliteit van de organisatie van de rijksdienst nodig. In het vorige hoofdstuk is hieraan al aandacht besteed bij het profiel van een kerndepartement. Vanuit een andere invalshoek, namelijk die van de organisatie en structuur van de gehele rijksdienst, kan ook gezocht worden naar mogelijkheden tot flexibilisering van de rijksdienst.

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden gezien om met behulp van het 'blokkendoosmodel' een grotere flexibiliteit in de rijksdienst te realiseren. Ondanks het feit dat de commissie de verdergaande varianten van het blokkendoosmodel afwijst, zijn ten behoeve van een goede meningsvorming ook deze varianten in dit hoofdstuk beschreven.

Als een lichte vorm van het blokkendoosmodel komt in de laatste paragraaf de mogelijkheid van het projectministerschap nieuwe stijl aan de orde.

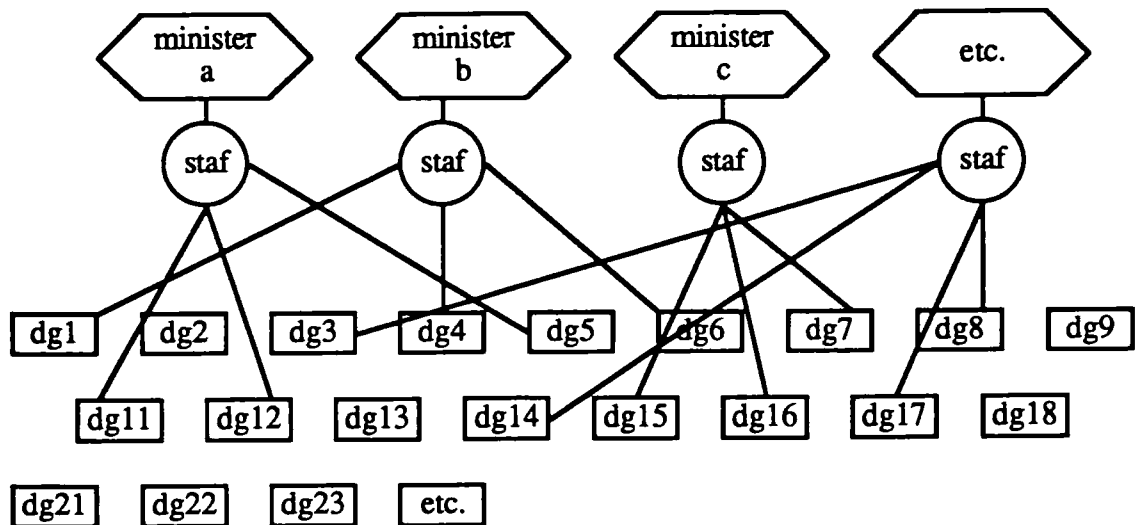
7.2 model 1: Het zuivere blokkendoosmodel

beschrijving van het model

De bestaande departementale structuur wordt opgeheven. Daarvoor in de plaats gaan de (ca. 50) directoraten-generaal als basiseenheden van de rijksdienst fungeren. Elk directoraat-generaal wordt self-supporting en krijgt daartoe een eigen beheerseenheid met een personele, financiële en materiële functie. De bestaande stafdirecties van de departementen worden dus opgeheven. De directeur-generaal krijgt een sterkere beheersverantwoordelijkheid.

Bij het begin van elke kabinetsperiode (in het regeerakkoord) wordt bepaald welke directoraten-generaal aan welke minister worden toegewezen. Deze verdeling kan optimaal worden toegesneden op de inhoudelijke kabinetsprioriteiten en het aantal (politiek) wenselijke ministers. Elke minister krijgt een stafbureau dat de coördinatie tussen de directoraten-generaal van de desbetreffende minister verzorgt.

model 1: het zuivere blokkendoosmodel



voordelen

- grote flexibiliteit
- doorbreken van (departementale) verkokering
- optimale aanpassing van organisatie op politieke prioriteiten
- versterking collegiaal bestuur
- coördinatieproblemen komen eerder onder de aandacht van de minister

nadelen

- destabilisering en verstoring van de continuïteit
- verkokering op DG-niveau
- coördinatieproblemen komen eerder op het bord van de minister
- praktische problemen: huisvesting e.d.
- toename overhead (schaalvoordelen van staffuncties gaan verloren)
- versnippering van deskundigheid

overwegingen bij model 1

Dit model verschaft een grote mate van flexibiliteit. Het is echter de vraag in hoeverre die flexibiliteit niet vooral theoretisch van aard is. Gezien de huisvesting en de traditionele banden blijft de oude departementale indeling in de praktijk natuurlijk een factor van betekenis. Ook is het zeer waarschijnlijk dat in de praktijk bij de kabinetsformatie de oude departementale indeling - die natuurlijk niet voor niets zo is gegroeid - richtsnoer is voor de toewijzing van directoraten-generaal aan ministers. Invoering van het blokkendoosmodel wordt dan vooral een papieren verandering.

Het blokkendoosmodel past bij een meer collegiale vorm van bestuur dan nu op nationaal niveau bestaat (vergelijk het gemeentelijk model). Dit model versterkt een ontwikkeling naar een Nederlandse bestuursdienst.

De commissie acht het zuivere blokkendoosmodel niet wenselijk en gezien de huidige verhoudingen ook niet haalbaar. Het nut van dit model is vooral dat het ons dwingt op een andere manier over de organisatie van de rijksdienst te denken, los van de bestaande departementale structuur, waardoor er ruimte ontstaat voor nieuwe mogelijkheden en ideeën.

Het zuivere blokkendoosmodel doet wat de commissie betreft vooral dienst als denkmodel.

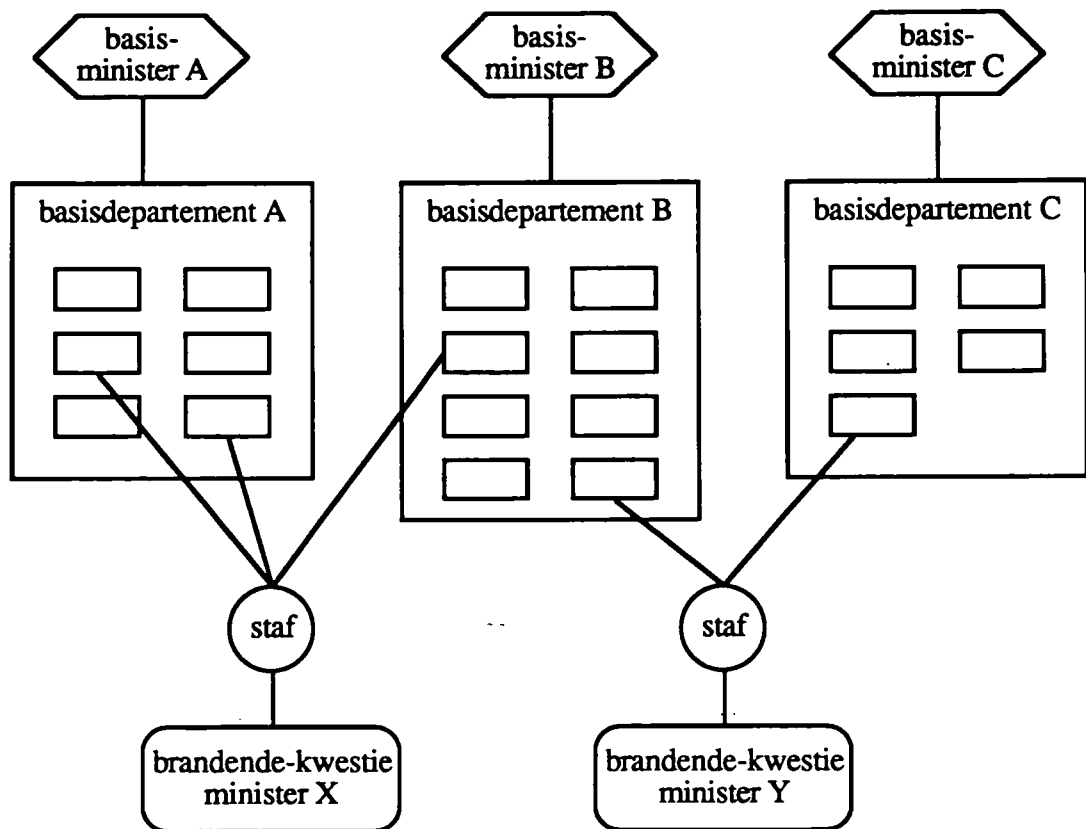
7.3 model 2: een beetje blokkendoos (basisministers en brandende- kwestie-ministers)

beschrijving van het model

De departementale indeling wordt zodanig gewijzigd dat er een beperkt aantal basisdepartementen is (bijvoorbeeld 8). Dit zijn dus vrij grote departementen. Bij de kabinetsformatie wordt, naast de ca. 8 basisministers, op basis van de kabinetsprioriteiten een aantal 'brandende-kwestie-ministers' aangesteld. Elk van deze ministers krijgt een kleine staf en verder de beschikking over de voor zijn taak relevante beleidsonderdelen van de basisdepartementen (beleidsverantwoordelijkheid). De beheersverantwoordelijkheid blijft bij het basisdepartement.

Er ontstaan in dit model dus twee soorten ministers: basisministers en 'brandende-kwestie-ministers'. In de ministerraad hebben zij een gelijkwaardige positie.

model 2: een beetje blokkendoos



voordelen

- redelijke flexibiliteit gekoppeld aan redelijke stabiliteit
- extra aandacht voor kabinetsprioriteiten
- mogelijkheden tot projectmatig werken

nadelen

- basisdepartementen zijn erg groot
- ministeriële verantwoordelijkheid voor 'zwevende' DG's is wellicht lastig
- potentiële coördinatie- en competentieproblemen tussen basisministers en 'brandende-kwestie-ministers'

- om de basisdepartementen te vormen is een grootscheepse departementale herindeling nodig, met alle kosten vandien
- coördinatie van verschillende eenheden die onder een 'brandende-kwestie-minister' vallen is moeilijk, omdat de onderdelen fysiek bij een basisdepartement horen

overwegingen bij model 2

Dit model verenigt een redelijke stabiliteit in de vorm van basisdepartementen aan een redelijke flexibiliteit door het instellen van 'brandende-kwestie-ministers'. De praktische bezwaren van dit model zijn echter zeer groot: eerst een grote departementale herindeling en dan per kabinetsformatie een verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van een flink aantal directoraten-generaal. Het is ook de vraag of een systeem met twee soorten ministers in de praktijk niet moeilijk zal functioneren. Wellicht kan een sterkere positie van de minister-president hiervoor een oplossing bieden.

De commissie spreekt zich hier niet uit over de wenselijkheid van departementale herindeling, bijvoorbeeld door het vormen van basisdepartementen. Zie hiervoor hoofdstuk 8.

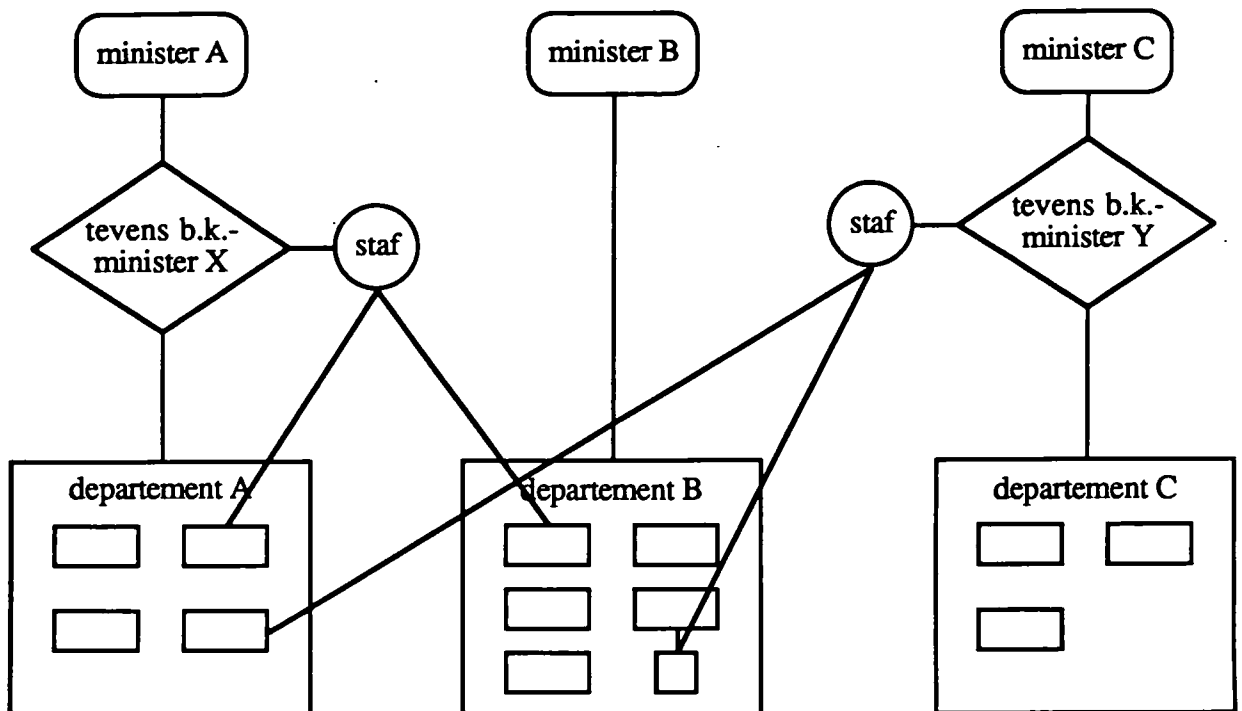
De instelling van brandende-kwestie-ministers kan, wanneer dit instrument zeer selectief wordt toegepast (slechts enkele brandende-kwestie-ministers per kabinetsperiode) wellicht nuttig zijn. De commissie denkt daarbij aan onderwerpen met een zeer hoge prioriteit, die bovendien in essentie interdepartementaal van aard zijn.

7.4 model 3: brandende-kwestie-ministers tevens gewone ministers

beschrijving van het model

De departementale indeling blijft ongewijzigd. Ministers kunnen bij de kabinetsformatie een extra taak krijgen t.a.v. van een bepaalde kabinetsprioriteit. Zij zijn dus naast hun gewone taak 'brandende-kwestie-minister' voor een bepaald onderwerp. Om hun extra taak goed uit te kunnen voeren krijgen zij zeggenschap over onderdelen van andere departementen en over de bijbehorende budgetten (in dit opzicht zijn zij dus meer dan de vroegere projectministers). Een 'brandende-kwestie-minister' krijgt verder een kleine staf (projectbureau) voor de brandende kwestie, die met name de coördinatie tussen de verschillende toegevoegde organisatieonderdelen van andere departementen moet verzorgen.

model 3: brandende-kwestie-ministers tevens gewone ministers



voordelen

- geen grote structuurveranderingen nodig
- grote mate van stabiliteit
- extra aandacht voor kabinetsprioriteiten
- een brandende-kwestie-minister heeft een basis als gewone minister
- invoering van interdepartementaal projectmatig werken

nadelen

- zeggenschap van een brandende-kwestie-minister over onderdelen van andere departementen is in de praktijk moeilijk te realiseren
- beperkte flexibiliteit

overwegingen bij model 3

Dit model is weinig revolutionair. Het kan dan ook zonder veel problemen worden ingevoerd. Dit model lijkt weliswaar op het oude projectministerschap, maar het belangrijkste verschil daarmee is dat de brandende-kwestie-minister zeggenschap krijgt over relevante onderdelen van andere departementen. Hij heeft dus meer dan alleen coördinerende bevoegdheden. Hoe dit in de praktijk zal werken hangt sterk af van de persoon van de minister en de medewerking van zijn collegae die een onderdeel moeten afstaan.

Een voordeel van dit model is dat het goed past bij het uitgangspunt dat de lopende veranderingsprocessen bij de rijksoverheid (m.n. verzelfstandiging van uitvoering en decentralisatie) met kracht moeten worden doorgezet.

Dit model kan in de visie van de commissie een nuttige aanvulling zijn op de ontwikkeling naar kleine kerndepartementen.

7.5 Projectministerschap nieuwe stijl

De commissie komt op basis van een verkenning van de mogelijkheden van invoering van varianten op het blokkendoosmodel tot de conclusie, dat aan de verdergaande varianten naast mogelijke voordelen ook steeds grote nadelen kleven. Zij wijst daarom model 1 en model 2 af.

Het derde model, dat in feite neerkomt op de introductie van een nieuwe vorm van het projectministerschap, spreekt de commissie wel aan. Dit projectministerschap nieuwe stijl kan naar de mening van de commissie een goede aanvulling vormen op het stelsel van politieke en ambtelijke coördinatie-instrumenten dat in paragraaf 5.2 is beschreven. De instelling van een projectminister dient in principe bij de kabinetsformatie te gebeuren. Gezien de bijzondere aard van deze constructie en om inflatie van het instrument te voorkomen, dienen naar de mening van de commissie niet meer dan enkele projectministers te worden geïnstalleerd. Bij de kabinetsformatie (en dus in het regeerakkoord) dient een stevige basis voor het projectministerschap te worden gelegd, in de vorm van heldere afspraken over doelstellingen, termijnen en vooral middelen. Wat dit laatste betreft is het essentieel dat de projectminister kan beschikken over een klein projectbureau. Voorts dient hij zeggenschap te krijgen over relevante beleidsonderdelen van andere departementen en over de bijbehorende budgetten. Begrotingstechnisch en organisatorisch dienen hierover heldere afspraken te worden gemaakt.

De commissie is van mening dat het projectministerschap in deze vrij zwaar opgetuigde vorm, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de flexibiliteit van de rijksdienst, doordat een majeure inspanning op een interdepartementaal beleidsterrein mogelijk wordt gemaakt.

8. Departementale herindeling

8.1 Inleiding

Zoals reeds in de inleiding is aangegeven, heeft de commissie ervoor gekozen het vraagstuk dat haar door de Bijzondere commissie vraagpunten is voorgelegd in brede zin op te vatten. In de voorgaande hoofdstukken zijn dan ook verschillende aspecten van mogelijke verbeteringen van organisatie en functioneren van de rijksoverheid aan de orde geweest. De commissie wil echter niet voorbij gaan aan het vraagstuk van departementale herindeling, dat in vraagpunt 007 expliciet aan haar is voorgelegd. In dit hoofdstuk wordt dan ook op dit vraagstuk nader ingegaan, waarbij voor de commissie de vraag voorop staat of en zo ja hoe departementale herindeling kan leiden tot een verbetering in het functioneren van de rijksoverheid.

De Bijzondere commissie vraagpunten heeft in haar nota (par. II.c) het vraagstuk van de departementale herindeling geplaatst in het kader van de coördinatieproblemen van de centrale overheid. De commissie zal in de volgende paragraaf daarom eerst ingaan op het coördinatievraagstuk en daarbij bezien of departementale herindeling een oplossing voor coördinatieproblemen kan zijn.

Het oplossen van coördinatieproblemen is niet de enige reden voor departementale herindeling. Enkele andere redenen voor departementale herindeling die regelmatig opduiken worden in paragraaf 2 nader bezien.

In paragraaf 3 wordt de laatste grote herindeling kort beschreven en voor zover mogelijk geëvalueerd.

Tenslotte zal de commissie in de afsluitende paragraaf 4, mede op basis van de door haar geformuleerde uitgangspunten, een standpunt formuleren ten aanzien van departementale herindeling als mogelijkheid tot verbetering van het functioneren van de rijksdienst.

8.2 Het coördinatievraagstuk en departementale herindeling

Zoals in hoofdstuk 1 kort is beschreven werd door eerdere commissies die zich over organisatie en functioneren van de rijksoverheid hebben gebogen, de coördinatieproblematiek centraal gesteld. De CHR (commissie Vonhoff) constateerde dat de samenhang in beleid gebrekkig is en dat goede afwegingsinstrumenten ontbreken. De verkokering werd als het grootste probleem gezien. De oplossingen waren dan ook gericht op verbetering van coördinatie en integratie: instellen van hoofdbeleidsgebieden met integrerende ministers, instellen van onderraden en ambtelijke voorportalen gekoppeld aan de hoofdbeleidsgebieden en ook departementale herindeling gericht op vermindering van het aantal departementen per hoofdbeleidsgebied. Het idee hierachter was niet alleen dat door integratie van samenhangende beleidsonderdelen coördinatie beter zou verlopen, maar ook dat coördinatie minder nodig zou zijn.

De commissie is van mening dat coördinatie niet zozeer als een probleem maar als een noodzakelijk onderdeel van het overheidshandelen moet worden beschouwd. In hoofdstuk 5 is hieraan al aandacht besteed. Coördinatie is het voortdurende streven naar vergroten, bewaren en bewaken van samenhang en consistentie in het overheidsbeleid.

De rijksoverheid staat immers voor de taak om conflicterende maatschappelijke belangen met elkaar te verenigen in aanvaardbare oplossingen; het beleid. Die conflicterende belangen zijn weerspiegeld in de organisatie van de rijksoverheid. De overheidsorganisatie is in die zin dus een afspiegeling van de maatschappij. In voortdurende afstemming, overleg en onderhandeling tussen onderdelen van de

rijksoverheid moet gezocht worden naar oplossingen die voldoende recht doen aan de verschillende belangen. De weging van de verschillende belangen dient uiteindelijk door de politiek te worden bepaald.

Coördinatie is dus een noodzakelijk onderdeel in het beleidsvormingsproces. Verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksoverheid dienen er niet op gericht te zijn coördinatie overbodig te maken, er zullen immers altijd conflicterende belangen zijn en coördinatie zal dus ook altijd nodig zijn. In hoofdstuk 5 zijn suggesties gedaan voor veranderingen die tot een betere coördinatie zullen leiden.

Departementale herindeling, in de zin van het in één ministerie bijeen brengen van alle aspecten van een bepaald taakveld, kan in de visie van de commissie zelfs een verslechtering betekenen. Op het eerste gezicht lijken dan weliswaar de coördinatiebehoefte en dus potentiële coördinatieproblemen af te nemen, maar tegelijkertijd worden de belangentegenstellingen, die natuurlijk blijven bestaan, verdoezeld. Vanuit een oogpunt van 'checks and balances' is een situatie waarin de afweging van belangentegenstellingen op politiek niveau plaatsvindt beter. Anders gezegd: departementale herindeling is volgens de commissie geen adequaat middel om coördinatieproblematiek op te lossen of de coördinatiebehoefte te verminderen.

De vorming van kerndepartementen kan in de visie van de commissie wel een bijdrage leveren aan het verminderen van de coördinatieproblematiek. Niet omdat coördinatie daardoor minder nodig is, maar wel omdat de organisatie overzichtelijker wordt en de lijnen zowel binnen een ministerie als tussen ministeries korter worden.

Zoals gezegd wordt wel gesteld dat een zodanige herverdeling van taken over ministeries dat verschillende aspecten van een beleidsveld in één ministerie worden ondergebracht, leidt tot minder coördinatie en meer consistentie in het beleid. De commissie wil hierbij, naast het aspect van 'checks and balances' dat hierboven aan de orde kwam, ook nog de volgende kanttekening maken.

Het verdelen van taken over ministeries is altijd gebaseerd op tijdgebonden inzichten in de gewenste samenhang tussen beleidsvelden. Gezien de snelheid van maatschappelijke veranderingen is het de vraag of een op dit moment wellicht voor de hand liggende herverdeling van taken over ministeries, over vijf of tien jaar ook nog wenselijk is. De complexiteit en dynamiek waarmee de rijksoverheid te maken heeft, vragen veel eerder om flexibiliteit en een hoge responsiviteit, dan om een andere indeling van departementen. Daarmee is niet gezegd dat de huidige verdeling van taken over de ministeries de beste is. Op grond van de inzichten van dit moment is een herschikking op bepaalde terreinen wellicht goed. Maar, afgezien van het feit dat hoe je ook indeelt coördinatie altijd nodig is, is elke nieuwe indeling tijdgebonden. Een nieuwe indeling die nu wellicht nuttig lijkt, kan over 5 jaar achterhaald zijn.

8.3 Departementale herindeling als oplossing voor diverse problemen

Het verminderen of oplossen van de coördinatieproblematiek van de rijksoverheid is niet de enige reden waarom voorstellen voor departementale herindeling steeds weer de kop op steken. Enkele andere redenen voor departementale herindeling worden hier kort besproken.

minder ministers = betere besluitvorming

Een veel gehoord argument voor het samenvoegen van departementen is het verminderen van het aantal ministers, waardoor de besluitvaardigheid van de ministerraad zou toenemen. Dus minder departementen leidt tot minder ministers en dus tot snellere besluitvorming. Aan deze redenering kleven een paar problemen. Ten eerste leidt het samenvoegen van departementen op dit moment, gezien de omvang van de bestaande departementen, waarschijnlijk tot het aanstellen van meer staatssecretarissen. Dit betekent dan dat er wel minder ministers maar ook meer

staatssecretarissen in de ministerraad zullen deelnemen aan de besluitvorming. Een tweede kanttekening is dat feitelijk bij de besluitvorming in de ministerraad bij de meeste onderwerpen ook nu al slechts een paar ministers betrokken zijn. De rest houdt dan zijn of haar mond. Hierin zal weinig veranderen als het aantal minister van 14 naar bijvoorbeeld 10 wordt teruggebracht.

Een derde, en wat de commissie betreft de meest belangrijke kanttekening, betreft het vraagstuk van 'checks and balances' dat hierboven al kort aan de orde kwam. Het samenvoegen van departementen, waarbij samenhangende beleidsterreinen worden geconcentreerd in één departement, kan leiden tot een verlies van duidelijke afweging van belangen op politiek niveau. In toenemende mate zullen afwegingen in het ambtelijke apparaat worden gemaakt, waardoor belangentegenstellingen en beleidsalternatieven niet meer naar boven en naar buiten komen. De commissie acht dit niet wenselijk. Het feit dat bijvoorbeeld bij belangrijke milieuvraagstukken verschillende ministers vanuit verschillende invalshoeken bij de besluitvorming betrokken zijn, betekent dat verschillende majeure belangen die bij dergelijke vraagstukken in het geding zijn, op het hoogste politieke niveau worden afgewogen. Dat is een goede zaak.

efficiencyverbetering door herindeling

Een andere reden die wel wordt aangevoerd ter onderbouwing van departementale herindeling is vergroting van de efficiency. Minder departementen is minder dubbel werk, minder overhead en minder bureaucratie. De commissie acht deze redenering ongegrond. Samenvoeging van departementen of onderdelen daarvan, betekent op de korte termijn alleen maar efficiencyverlies. Er gaat immers veel tijd, geld en energie verloren met de reorganisatie zelf. Bovendien leidt samenvoeging bij de huidige omvang van de departementen tot mammoetorganisaties die bijna per definitie niet efficiënter zullen zijn.

politiek spierballenvertoon

Een derde niet uitgesproken, maar naar de mening van de commissie zeer belangrijke reden voor departementale herindeling is het tonen van politieke daadkracht. De politiek laat zien dat ze die ambtenarij nu eens echt zal aanpakken. Met het opheffen van departementen wordt ingespeeld op het wijdverbreide vooroordeel dat 'de' overheid slecht werkt, bureaucratisch is en ambtenaren toch alleen maar elkaar bezig houden.

Het meest kwalijke aan deze reden voor departementale herindeling is dat er geen sprake is van een inhoudelijke motivering voor de herindeling. Het gaat alleen maar om het politieke scoren en de ambtenaren zitten vervolgens met de ellende. De commissie waarschuwt met klem tegen deze verleiding voor de politiek.

8.4 De laatste grote herindeling nader bezien

In 1982 heeft voor het laatst een grote departementale herindeling plaats gevonden. Het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil) werd opgeheven. Volksgezondheid werd bij het oude CRM gevoegd waardoor het ministerie van WVC ontstond; Milieuhygiëne werd aan VRO toegevoegd waardoor het ministerie van VROM ontstond. Verder ging Bijstandszaken van CRM naar WVC en Natuurbehoud naar Landbouw en Visserij.

Er is in 1983 door Binnenlandse Zaken een evaluatie van deze herindeling opgesteld. De reorganisatie was toen echter nog niet afgerond. Eén van de aanbevelingen van de evaluatie was om na enige jaren een echte evaluatie uit te voeren. Dit is nooit gebeurd. De conclusies over deze laatste herindeling zijn dan ook niet zozeer gebaseerd op feiten en cijfers of op een degelijke evaluatie, maar meer op indrukken.

Die indrukken zijn niet positief. Een overzicht:

- Het heeft jaren geduurd voordat de nieuwe ministeries weer een eenheid vormden. Sommigen beweren dat dat bij WVC zelfs nooit gelukt is.
 - De kosten van de operatie zijn niet bekend; schattingen lopen uiteen van enige tientallen tot enige honderden miljoenen gulden.
 - Gedurende enige jaren is veel energie en tijd gaan zitten in het opnieuw vormgeven van een nieuwe organisatie. Immers niet alleen de formele organisatie moest opnieuw worden ingericht, maar ook de informele organisatie moest opnieuw worden opgebouwd.
 - De politieke belangstelling voor het herindelingsproces was zeer snel verdwenen. Het werd daarmee een technische operatie, die technisch snel is afgerond. De noodzakelijke inhoudelijke herbezinning op de nieuwe samenhang binnen de gevormde ministeries bleef echter achterwege. Kabinet en parlement hebben onvoldoende aandacht gehad voor bijvoorbeeld de gewenste herziening van de wet- en regelgeving en financiering.
 - Het middenveld (de relevante maatschappelijke organisaties) heeft zich niet aangepast aan de nieuwe bestuurlijke constellatie. Mede hierdoor bleven de oude cultuur en het oude relatiernetwerk onveranderd.
 - Het is volstrekt onduidelijk of de formele doelstellingen van de herindeling zijn gerealiseerd. Die doelstellingen waren:
 - * bevorderen van een samenhangend beleid op het gebied van VRO en Milieuhygiëne;
 - * vereenvoudigen van de besluitvorming in de ministerraad door één minister te belasten met de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van VRO en Milieuhygiëne;
 - * afstemmen van volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening;
 - * bevorderen van samenwerking tussen L&V en Natuurbehoud voor een actief landschapsbeheer; het doorhakken van knopen door één minister draagt hiertoe bij;
 - * scheppen van organisatorische voorwaarden voor de herziening van de sociale zekerheid.
- Een van de conclusies van de evaluatie uit 1983 was al dat de doelstellingen veel te globaal en vaag waren. De meeste betrokkenen kenden de doelstellingen niet eens.
- Van bevordering in de samenhang in beleid was tijdens de evaluatie eind 1983 nog niets te merken; dat zou nog moeten gebeuren. De problemen bij het ministerie van LNV met de positie van Natuurbeheer begin jaren '90 hebben aangetoond dat op dat punt de herindeling geen succes is geweest.

De commissie is van mening dat de herindeling van 1982 niet veel heeft opgeleverd. De grotere samenhang in beleid die werd nagestreefd door de herindeling was tijdgebonden. Op dit moment zou je de vraag kunnen stellen of bijvoorbeeld een andere samenhang en dus indeling rond het vraagstuk van milieu- en natuurbeheer niet net zo goed of zelfs meer voor de hand zou liggen.

Deze schetsmatige en zeker niet volledige verkenning van de laatste grote herindeling ziet de commissie als een ondersteuning van enkele van de hierboven al weergegeven standpunten:

- de samenhang tussen beleidsterreinen is tijdgebonden; het afstemmen van de departementale indeling op die samenhangen is niet zinvol want je wordt steeds ingehaald door actuele ontwikkelingen;
- herindeling is ingrijpend, tijdrovend en kost veel tijd en energie;
- de doelstellingen van herindeling zijn vaak diffuus;
- de politieke belangstelling ebt snel weg nadat de politieke daad van herindeling is gesteld; het echte werk moet dan nog beginnen;
- bij herziening van taakverdeling tussen de departementen vraagt de verdeling van macht (checks and balances) veel aandacht.

8.5 Conclusies ten aanzien van departementale herindeling

De commissie komt tot de conclusie dat grootscheepse herindeling van de departementen in hun huidige vorm en omvang niets oplost. Daarmee is niet gezegd dat de huidige taakverdeling over de departementen de beste is, maar er is naar de mening van de commissie ook geen enkele reden om te veronderstellen dat een andere indeling van de departementen dan de huidige beter is. Ervaringen uit het verleden stemmen bovendien niet hoopgevend over de resultaten van een ingrijpende herindeling.

De Bijzondere commissie vraagpunten heeft het in haar rapport zelf al zeer treffend verwoord (par. II.C onder a):

'De onderscheiden ministeries zijn ontstaan en enkele malen heringedeeld op grond van de behoeften die op het moment van een kabinetsformatie werden gesignaleerd. Toch kunnen de grenzen tussen de ministeries nooit de meest doelmatige en logische afbakening zijn tussen de beleidsterreinen in een dynamische samenleving. De gevolgen van Europese ontwikkelingen, de eisen van het milieubeleid en die van het minderhedenbeleid - om maar enkele voorbeelden te noemen - trekken zich weinig aan van die formele afbakening. Dit heeft geleid tot pogingen de coördinatie te verbeteren.'

Ook de commissie is van mening dat het zoeken naar verbeteringen in de werkwijze vruchtbaarder is dan het zoeken naar een betere taakverdeling tussen de departementen. Welke indeling ook wordt gekozen: coördinatie blijft altijd nodig en bovendien is elke nieuwe indeling na enige tijd weer achterhaald. Daar komt nog bij dat een ingrijpende wijziging in de taakverdeling tussen departementen en het eventueel opheffen van departementen veel energie kost; energie die beter aan iets anders besteed kan worden.

Het vergroten van flexibiliteit door de inrichting van kerndepartementen en het instellen van een algemene bestuursdienst, biedt veel meer mogelijkheden om snel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen dan herindeling van departementen. De commissie is er stellig van overtuigd dat in die ontwikkeling wel veel energie gestoken moet worden. Die energie zal zich terugverdienen door een slagvaardiger rijksoverheid.

Herschikking van taken tussen departementen kan als sluitstuk van de vorming van kerndepartementen, misschien nodig zijn. Aangezien dit in ieder geval in de komende kabinetsperiode niet aan de orde is, en de taakverdeling tussen de departementen zoals gezegd sterk tijdgebonden is, doet de commissie nu geen uitspraken over een eventueel wenselijke herindeling na afronding van de vorming van kerndepartementen.

Tenslotte herhaalt de commissie nog eens haar waarschuwing aan het adres van de politiek om niet te zwichten voor de verleiding om departementen op te heffen, enkel en alleen om daarmee te kunnen scoren. Dergelijke politieke symboliek is zonder twijfel contra-productief. Bovendien zullen andere ontwikkelingen, met name een krachtige ontwikkeling naar kerndepartementen en meer flexibele werkwijzen, daardoor een onnodige vertraging van jaren oplopen.

9 Voorstel: stappenplan

9.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken (5 t/m 8) heeft de commissie een aantal oplossingsrichtingen aangegeven. Die oplossingsrichtingen vormen een uitwerking van de uitgangspunten van de commissie (hoofdstuk 4).

In dit hoofdstuk worden de verschillende oplossingsrichtingen met elkaar in verband gebracht in een stappenplan. Het stappenplan geeft aan hoe in verschillende fasen en concrete stappen in de komende twee kabinetsperioden kan worden toegewerkt naar een kleine, hoogwaardige en flexibele rijksdienst. De commissie kiest niet voor een trendbreuk, maar voor een voortzetting van de reeds begin jaren '80 ingezette ontwikkeling naar op beleidsontwikkeling gerichte kerndepartementen. De commissie is ervan overtuigd dat een kleine hoogwaardige rijksdienst beter in staat is vorm te geven aan een adequate beleidsontwikkeling op nationaal niveau en een goede en snelle inbreng op Europees niveau. Een kleine, flexibele rijksdienst kan sneller op actuele ontwikkelingen inspelen en moet instrumenten hebben om extra aandacht en capaciteit voor kabinetsprioriteiten te kunnen mobiliseren.

In onderstaand plan worden de stappen beschreven om in twee fasen tot een dergelijke rijksdienst te komen. Daarbij zijn twee beslismomenten cruciaal: de kabinetsformatie (en het regeerakkoord) in 1994 en de kabinetsformatie (en het regeerakkoord) in 1998.

9.2 fase 1: kabinetsperiode 1994-1998

De krachtige ontwikkeling naar kerndepartementen die de commissie bepleit, vereist een grote inspanning en commitment van de ambtelijke organisatie, met name het ambtelijke topmanagement. De commissie heeft de indruk dat het ambtelijk management hiertoe in staat en bereid is. Duidelijke politieke doelstellingen en een krachtige politieke aansturing zijn echter voor een dergelijke veranderingsoperatie onontbeerlijk. In het regeerakkoord 1994 dienen daarom de hoofdlijnen van de gewenste verandering te worden vastgelegd.

Ten aanzien van drie aspecten dienen duidelijke uitspraken te worden gedaan:

1. doelstellingen van het veranderingsproces in de kabinetsperiode '94-'98;
2. noodzakelijke flankerende activiteiten om het veranderingsproces succesvol te maken;
3. afspraken over politieke en ambtelijke aansturing en verantwoordelijkheid.

Hieronder wordt voor elke van deze drie aspecten een voorstel gedaan. Het pakket zoals voorgesteld kan in het regeerakkoord worden opgenomen.

Doelstellingen: drie stappen

a. ontwikkeling naar kerndepartementen

Voortzetten en versterken van de ontwikkeling naar kerndepartementen, door verdere privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie van taken.

Per departement dient een taakstelling te worden geformuleerd. Bijlage 3 biedt hiervoor een kader.

b. ontwikkeling naar een algemene bestuursdienst: mobiliteit en opleiding

Voortbouwend op en aansluitend bij de bestaande departementale management-developmentprogramma's (MD-programma's) wordt een start gemaakt met interdepartementaal loopbaanbeleid. Het gaat dan zowel om

bevordering van de interdepartementale mobiliteit (bijv. uitwisselingsprogramma's en interdepartementale vacaturemelding) als om een gezamenlijk opleidingsprogramma.

Op deze wijze wordt, in een logisch vervolg op bestaande departementale activiteiten op loopbaan- en opleidingsgebied, een aanzet gemaakt voor de opbouw van een algemene bestuursdienst. Centrale aansturing is hierbij noodzakelijk. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de verantwoordelijkheid voor de noodzakelijke centrale voorzieningen en instrumentontwikkeling.

c. projectministerschap nieuwe stijl

Bij de kabinetsformatie 1994 wordt voor enkele kabinetsprioriteiten het projectministerschap nieuwe stijl geïntroduceerd.

Twee of drie ministers krijgen de eerste verantwoordelijkheid voor een actieprogramma op een bepaald beleidsterrein. Deze projectministers krijgen daarbij tevens de financiële en organisatorische instrumenten (eigen budget en zeggenschap over relevante organisatie-onderdelen van andere ministeries).

Flankerende activiteiten

Om de ontwikkeling naar kerndepartementen te ondersteunen en de gewenste flexibiliteit te bewerkstelligen, dient flankerend een aantal activiteiten in de komende kabinetsperiode te worden uitgevoerd. Het gaat om de volgende flankerende activiteiten:

d. Ontwikkeling van een sturingsfilosofie en organisatiemodel die passen bij kerndepartementenstructuur

De invoering van een kerndepartementenmodel bouwt weliswaar voort op reeds ingezette ontwikkelingen, maar vereist aan de andere kant een andere werkwijze, managementstijl en nieuwe organisatieprincipes binnen de rijksdienst. Aan de ontwikkeling van deze aspecten dient expliciet aandacht te worden besteed.

e. Standaardisering verzelfstandiging en instrumentontwikkeling interfaces

Zoals ook de commissie Scheltema heeft geconstateerd, is het van groot belang een meer eenduidig beleid ten aanzien van de vormgeving en aansturing van verzelfstandigde diensten te voeren. Als er op dit punt niets gebeurt dreigt de ontwikkeling naar kerndepartementen te verzanden in onoverzichtelijkheid en onbestuurbaarheid, in plaats van slagvaardigheid en flexibiliteit.

Bij die beleidsontwikkeling ten aanzien van verzelfstandiging is extra aandacht voor goede interfaces met de omgeving van cruciaal belang. Hiervoor dienen nieuwe instrumenten te worden ontwikkeld: terugkoppeling, uitvoeringstoetsing, informatievoorziening, evaluatie, kwaliteitscriteria, etc. Ook hierover heeft de commissie Scheltema waardevolle aanbevelingen gedaan.

f. Herziening stelsel uitvoerende diensten

De vorming van kerndepartementen gaat samen met een toenemend aantal verzelfstandigde uitvoerende diensten. Bezien moet worden of bepaalde diensten, bijvoorbeeld met eenzelfde soort taak (bijv. inspectie), kunnen worden gekoppeld of samengevoegd.

g. Verandering positie planbureaus

De planbureaus (CPB, SCP, RPD, RIVM) worden opgehangen aan het ministerie van Algemene Zaken en worden daarmee dienstbaar aan het gehele

kabinet. De aansturing vindt plaats door de minister-president, namens het gehele kabinet.

h. Voorbereiding besluitvorming kabinetsformatie 1998

Onderdeel van de flankerende activiteiten in de komende kabinetsperiode is ook de voorbereiding van besluitvorming over verdergaande vernieuwing van de rijksdienst in de volgende kabinetsperiode. Onderdeel van die voorbereiding is onder andere een evaluatie van het projectministerschap-nieuwe-stijl.

Politieke en ambtelijke sturing

Het groeimodel dat de commissie voorstaat, sluit weliswaar aan bij bestaande ontwikkelingen, maar betekent toch een ingrijpende verandering van organisatie en functioneren van de rijksdienst. Zonder een sterke politieke sturing is een dergelijke verandering niet mogelijk. Daarnaast dient, met name voor de uitvoering van de flankerende activiteiten een duidelijke ambtelijke aansturing te worden geregeld. De commissie stelt ten aanzien van de sturing het volgende voor:

Ministeriële commissie vernieuwing rijksdienst

Voor de politieke aansturing van het totale vernieuwingsproces wordt een ministeriële commissie ingesteld, voorgezeten door de minister-president, waarin verder zitting hebben de vice-minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken. De minister van Binnenlandse Zaken is eerstverantwoordelijk voor de voortgang van het gehele veranderingsproces.

Individuele ministeriële verantwoordelijkheid voor vorming van kerndepartementen

Voor de uitvoering van de ontwikkeling naar kerndepartementen, zullen de afzonderlijke ministers verantwoordelijk moeten zijn. Zij rapporteren periodiek aan de ministeriële commissie.

Interdepartementale projectgroep en rol SG-beraad

Voor de ontwikkeling van de genoemde flankerende activiteiten en een globale voortgangsbewaking van het gehele proces wordt een interdepartementale projectgroep ingesteld. De projectgroep rapporteert aan de vergadering van secretarissen-generaal (het SG-beraad). Het SG-beraad heeft als ambtelijk topmanagement gezamenlijk de ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het vernieuwingsproces. Het SG-beraad rapporteert dan ook periodiek aan de ministeriële commissie en legt voorstellen aan het kabinet ter besluitvorming voor.

9.3 fase 2: kabinetsperiode 1998-2002

Bij de kabinetsformatie in 1998 dienen opnieuw de hoofddoelstellingen voor de vernieuwing van de rijksdienst en de bijbehorende flankerende activiteiten voor de komende kabinetsperiode te worden vastgelegd. Zoals hierboven is aangegeven, dienen meer uitgewerkte voorstellen, mede op basis van de ontwikkelingen in de kabinetsperiode 1994-1998, ambtelijke te worden voorbereid.

Onderstaande voorstellen van de commissie zijn dan ook voorlopig van aard en moeten aan het eind van de komende kabinetsperiode opnieuw worden bezien.

i. Realiseren van kerndepartementen

In het regeerakkoord dient per departement de gewenste omvang die in deze kabinetsperiode moet worden gerealiseerd, te worden vastgelegd. Bijlage 1 biedt hiervoor aanknopingspunten. De commissie denkt daarbij aan kerndepartementen van ca. 500 tot 1000 ambtenaren.

j. Invoering van een algemene bestuursdienst

Alleen al gezien de omvang, dient de rijksdienst vanuit de personele invalshoek gezien te worden als één organisatie. Opleiding, loopbaanbegeleiding, mobiliteit en wellicht ook werving en selectie dienen rijksdienstbreed te worden opgezet.

k. Projectministerschap en blokkendoosmodel

Mede op basis van een evaluatie van het projectministerschap in de periode 1994-1998, kan opnieuw voor de instelling van enkele projectministerschappen worden gekozen.

Door de totstandkoming van kerndepartementen, wordt de invoering van elementen van het blokkendoosmodel mogelijk. Een verschuiving van onderdelen van departementen, op basis van inhoudelijke samenhangen en kabinetsprioriteiten wordt mogelijk.

Bijlage 1

samenstelling van de commissie

**samenstelling van de vierde externe commissie staatkundige,
bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing**

voorzitter:

H. Wiegel

leden:

M.F. Andriessen

J.J. Lambers-Hacquebard

W. Lemstra

R.J. in 't Veld

secretarissen:

J.F. Zaaijer

M.J.W. van Twist

Bijlage 2

literatuurlijst

Literatuur

- Aartsen, J.J. van, Openbaar bestuur gebaat bij vormen van centralisatie, in: *Staatscourant*, 17 november, 1992, pp.6-7
- Alkemade, M.J.M., Departementale herindeling als terugkerend reorganisatieverschijnsel, in; Breunese J.N., Roborgh, L.J., *Ministeries van algemeen bestuur*, Leiden, 1989
- Anema, L.C.J., Organisatieveranderingen in de rijksdienst in grote lijnen. Het ambtelijk perspectief, in; Valk, R.W. van der, *Organisatieverandering in de rijksdienst*, 's-Gravenhage, 1985
- Bekke, A.J.G.M., *De betrouwbare bureaucratie*, Alphen aan den Rijn, 1990
- Bekke, A.J.G.M., De wispelturige bureaucratie, in: *Bestuurskunde*, nr.2, 1992
- Berg, A.H., Politiek Management: Politici moeten technocratisch masker afleggen, in: *BB Management*, 1992, nr.4, pp.28-30
- Berg, A.H. en A.B. Ringeling, De verboud van het kaartenhuis, Over de verkaveling en herverkaveling van departementen, in: *Bestuurskunde*, nr.2, 1992
- Bijzondere commissie vraagpunten, *Rapport Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, Tweede Kamer, 1991-1992, 21 427, nr.3
- Boerma N., Delden, A.Th. van, *Visies op verandering: De rijksdienst in beweging*, Verslag en beschouwing naar aanleiding van ARD-lezingencyclus, 1985-1986, 's-Gravenhage, 1986
- Boorsma, P.B., *Sanering van de collectieve sector*, Enschede, 1981
- Boorsma, P.B., Mol, N.P., *Privatisering*, Scheveningen, 1983
- Boxum, J.L., J. de Ridder & M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer, 1989
- Broekhuysen, H.J.M., Vonhoff, Rietkerk en de 24 projecten, in; *Bestuur*, 1984, jrg.3 nr.1
- Bruijn, J.A. de, Superministeries, Departementale herindeling en departementale organisatie, in: *Bestuurskunde*, nr.2, 1992
- Colthof, H., *Notities over het vraagstuk van de departementale herindeling*, Amsterdam, 1992
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Zou Thorbecke nu tevreden zijn?* rapport nr.1, 's-Gravenhage, 1979

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Weinigen denken dat het goed gaat*, rapport nr.2, 's-Gravenhage, 1980

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, rapport nr.3, 's-Gravenhage, 1980

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Eindadvies*, 's-Gravenhage, 1981

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Voordat de lade klikt*, bijlage bij het eindadvies, 's-Gravenhage, 1981

Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*, 's-Gravenhage, 1972

Commissie-Scheltema, *Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, rapport van de eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer, 1993

Dedem, W.W. van, Gülcher, G., Schuiven tussen departementen, enkele departementale herindelingen vergeleken, in: Valk, R.W. van der, *Organisatieverandering in de rijksdienst*, 's-Gravenhage, 1985

Gerding, G., De Jong, B., *De politieke en de ambtelijke top, rapport over een onderzoek naar het functioneren van de topstructuur van de rijksdienst*, 's-Gravenhage, 1981

Gerrichhauzen, L.G., Giessen, M. van, De CHR en de systeembenadering, in: *Bestuur*, Maandblad voor Overheidskunde, nr.9, 1982

Heijden, H.A.B., *Tussen wetenschap en politiek*, Kampen, 1990

Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, *Verder bouwen aan beheer*, 's-Gravenhage, 1991

Interdepartementale heroverwegingswerkgroep (Commissie-Verbaan), *Zelfbeheer I, Heroverwegingsrapport verbetering bedrijfsvoering overheid*, 's-Gravenhage, 1983.

Interdepartementale werkgroep Zelfbeheer II, *Kompas voor zelfbeheer, een nieuwe koers voor de bedrijfsvoering in de rijksdienst*, 's-Gravenhage 1986.

Interdepartementale Begeleidingsgroep Zelfbeheer, *Eindrapport Interdepartementale Begeleidingsgroep Zelfbeheer*, 's-Gravenhage, 1988.

Jolles, H.M., *Tussen macht, beleid en overmacht. De overheid in de verzorgingsmaatschappij*, Amsterdam/Oxford/New York, 1982

Kalma, P., Kerntaken: een overschat concept, in: *Economische Statistische Berichten*, 1991, pp.994-997

Kam, C.A. de, Haan, J. de, *Terugtrekende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*, Schoonhoven, 1991

Kickert, W.J.W., *Besprekingsartikel. Vitale of fatale rivaliteit: Bedenkingen tegen een competitief overheidsbestel*, in; *Beleidswetenschap*, 1988/3

Kooiman, J., *Reactie op de uitgebrachte commentaren op het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*, in; *Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde nr. 5, 1981

Kooiman, J., *Vernieuwen moet: ervaringen en vooruitzichten bij reorganiseren van de rijksoverheid*, in; Nispen, F.K.M. van, Noordhoek, D.P., *De grote operaties. De overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees*, Deventer, 1986

Kok, W.J.P., *Signalering en selectie*, rapport over een onderzoek naar de agendavorming van de rijksdienst, 's-Gravenhage, 1980

Kottman, R.H.P.W., *Interdepartementale commissies*, een interim-rapport van het onderzoek naar interdepartementale coördinatie-structuren, 1977

Kottman, R.H.P.W., *Interdepartementale coördinatie*, rapport over een onderzoek naar structuur en functioneren van de interdepartementale coördinatie, achtergrondstudie nr.7, 's Gravenhage, 1981

Kuypers, P., *Reorganisatie Rijksdienst*, Pre-advies voor de RBB, 1989

Leeuw, F.L., *Agentschappen en de Nederlandse rijksdienst, Buitenlandse ervaringen en kritische vragen*, in: *Bestuurskunde*, nr.1, 1992, pp.57-63

Maas, A.J.J.A., Kooiman, J., *De departementen onder druk, rapport over een onderzoek naar knelpunten in het functioneren van de departementale organisatie*, achtergrondstudie nr.2, 's-Gravenhage, 1981

Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Mitaco), *Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*, Tweede Kamer, zitting 1977, 14 649, nrs.1-2

Niessen, C.R., *Departementale herindeling als medicijn, Een bijsluiter met waarschuwingen*, in: *Bestuurskunde*, nr.2, 1992

Nispen, F.K.M., *De grote operaties*, in; Nispen, F.K.M. van, Noordhoek, D.P., *De grote operaties. De overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees*, Deventer, 1986

Rooi, R. de, *De interdepartementale coördinatie, functioneren en pogingen tot verandering*, in; Valk, R.W. van der, *Organisatieverandering in de rijksdienst*, 's-Gravenhage, 1985

Secretarissen-generaal, *De organisatie en de werkwijze van de rijksdienst, rapportage van de secretarissen-generaal*, 's-Gravenhage, 1993

Scholten, G.H., Politisering en het krakende radenwerk, in; Leemans A. (red), *Politisering van het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1974

Terpstra-Kabout, E., Van Dedem, W.W. en A. Tchernoff, *Evaluatie Departementale Herindelingen 1982*, 's-Gravenhage, 1983

Tjeenk Willink, H.D., *Regeren in een dubbelrol, rapport over een studie naar de marges voor een samenhangend overheidsbeleid*, achtergrondstudie nr.1, 's-Gravenhage, 1980

Tjeenk Willink, H.D., *Jaarbericht 1983 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982

Tjeenk Willink, H.D., *Jaarbericht 1984 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984

Tjeenk Willink, H.D., *Jaarbericht 1985 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985

Tjeenk Willink, H.D., *Jaarbericht 1986 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986

Tjeenk Willink, H.D., Samenhang grote operaties, in; Nispen, F.K.M. van, Noordhoek, D.P., *De grote operaties. De overheid onder het mes of snijden in eigen vlees*, Deventer, 1986

Tjeenk Willink, H.D., *De kwaliteit van de overheid. Een bijdrage aan het hernieuwde politieke debat*, 's-Gravenhage, 1989

Tjeenk Willink, H.D., Hupe. P.L., Reorganisatie rijksdienst, in; Kam, C.A. de, Haan, J. de, *Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*, Schoonhoven, 1991

Tweede Kamer, 1981-1982, 17 353, nrs.1-4, *Nota inrichting projectministerschap voor de Reorganisatie Rijksdienst*

Tweede Kamer, 1982-1983, 17 353, nr.6, *Werkplan Reorganisatie Rijksdienst 1983*

Tweede Kamer, 1985-1986, 17 353, *Eindverslag project Reorganisatie Rijksdienst*

Tweede Kamer, 1989-1990, 21 362, nr.1, *Verzelfstandiging en privatisering*

Tweede Kamer, 1991-1992, nr.1, *Competentie-uitbreiding van de Nationale Ombudsman*

Twist, M.J.W. van en R.J. in't Veld (red), *Over kerndepartementen, Een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, 1993

Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Advies over het functioneren van de rijksdienst*, 1991

Rosenthal, U., De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde, in; *Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde nr. 5, 1981

Rosenthal, U., Reorganisaties in voor- en tegenspoed, het wel en wee van bestuurlijke hervormingen in crisistijd, in; Heijden, H.A. van der, Kastelein, J. m.m.v. Kooiman, J., *Succes- en faalfactoren bij bestuurlijke reorganisaties*, Groningen, 1985

Valk, R.W. van der, *Organisatieverandering in de rijksdienst*, 's-Gravenhage, 1985

Veld, R.J. in't, Kickert, W.J.M., Rijksdienst: één of duizend bloemen? in; *Bestuurswetenschappen*, nr.6, 1981

Veld, R.J. in't, Herindeling en de kerntaken van de overheid, in: *Bestuurskunde*, nr.2, 1992

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen*, 's-Gravenhage, 1975

Bijlage 3

**proeve van een invulling van het kerndepartementenmodel voor de
bestaande ministeries**

Proeve van invulling van het kerndepartementenmodel

toelichting en verantwoording

Een krachtige voortzetting van de ontwikkeling naar kerndepartementen is één van de belangrijkste aanbevelingen van de commissie. In hoofdstuk 6 is de commissie uitgebreid ingegaan op het hoe en waarom van de kerndepartementen. De commissie wilde op dit punt van haar voorstellen niet blijven steken in abstracte analyses, zij heeft daarom in deze bijlage een aanzet gegeven voor nadere concretisering.

Per departement is aangegeven welke kwantitatieve mogelijkheden er volgens de commissie zijn om tot een kerndepartement te komen. Het gaat expliciet om een kwantitatieve exercitie. De commissie heeft niet geprobeerd via een reconceptualisering een kwalitatief andere vorm aan de departementen te geven. Anders gezegd: de commissie heeft slechts trachten aan te geven 'wat er af kan', zonder te proberen aan te geven hoe de nieuwe kerndepartementen organisatorisch vorm gegeven zouden kunnen worden.

De commissie wil benadrukken dat deze bijlage het karakter heeft van een proefexercitie, zonder pretenties ten aanzien van juistheid of volledigheid. Het gaat om een vingeroefening die vooral bedoeld is als uitdaging aan de departementen.

Voor deze proefexercitie is gebruik gemaakt van de Staatsalmanak, de departementale takenanalyses zoals opgesteld door de secretarissen-generaal, de personeelssterkte-overzichten bij de rijksbegroting, bijlage 4 van de nota personele aspecten van de begroting 1993, de decentralisatievoorstellen van VNG en IPO en de adviezen inzake de Decentralisatie-Impuls van de drie externe adviseurs.

De voorstellen tot reductie van de formatie-omvang van de departementen zoals weergegeven in kolom 3, is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. decentralisatie van overheidstaken die even goed of beter op een lager bestuurlijk niveau (gemeente, provincie, regio) uitgevoerd zouden kunnen worden
2. verzelfstandiging van alle uitvoerende taken, opdat uiteindelijk alleen nog strategische beleidsvormingstaken door de kerndepartementen worden vervuld
3. niet tot het kerndepartement worden gerekend: adviesorganen, wetenschappelijke onderzoeksinstituten, bijzondere opsporingsdiensten en inspecties; ook die kunnen in enigerlei vorm worden verzelfstandigd
4. een afname van de omvang van centrale diensten in een redelijke verhouding tot de afname van de formatie-omvang van het departement als geheel
5. reductie van de centrale diensten door uitbesteden of verzelfstandigen van ondersteunende diensten

Bij de concrete invulling van het kerndepartementenmodel zijn deze uitgangspunten door de commissie strikt gehanteerd. Het spreekt voor zich dat de keuzen die daarbij gemaakt zijn ter discussie gesteld kunnen worden, maar dat is ook de bedoeling van deze bijlage.

Kernministerie van Algemene Zaken

Onderdeel	Ontwikkeling van AZ in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van AZ in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van AZ in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
AZ totaal	ca. 360	ca. 296	ca. 185
centrale diensten	ca. 100 ¹	ca. 100	ca. 75 ²
Kabinet MP Secretarie MR	ca. 35	ca. 35	ca. 35
RVD	ca. 147 ³	ca. 133 ⁴	ca. 75 ⁵
IDB	ca. 34	opgeheven ⁶	opgeheven
WRR (bureau)	ca. 44	ca. 28 ⁷	verzelfstandigd ⁸

Toelichting

- De centrale sector bestaat uit de afdelingen:
 - 10 fte Centrale afdeling Personeel en Organisatie (CPO)
 - 26 fte Centrale afdeling Financieel-economische zaken (CAFEZ)
 - 63,5 fte Centrale afdeling Algemeen en Informatica Beheer (CAAIB)
- Deze afname in de formatieomvang van de centrale diensten is als volgt opgebouwd:
 - 24 fte door verzelfstandiging van de beveiligingsdienst.
- De formatieomvang van de rijksvoorlichtingsdienst is als volgt opgebouwd:
 - 8 fte Hoofddirectie
 - 54 fte Directie Voorlichting
 - 85 fte Directie Toepassing Communicatietechniek
- De RVD is opgebouwd uit:
 - 67 fte Directie Voorlichting
 - 58 fte Directie Toepassing Communicatietechniek
- Deze afname in formatieomvang van de Rijksvoorlichtingsdienst is als volgt opgebouwd:
 - 58 fte door verzelfstandiging van de Directie Toepassing Communicatietechniek.
- De Inlichtingendienst Buitenland (IDB) wordt per 1-1-94 opgeheven. In het kader van de GE-operatie was het aantal formatieplaatsen van 54 fte al met 20 fte teruggebracht.
- Het bureau van de WRR wordt van 44 fte tot 27,5 fte ingekrompen als gevolg van de GE-operatie. (Het aantal raadsleden wordt teruggebracht van 8 tot 5.)
- Onafhankelijke beleidsadvisering aan het kabinet moet op afstand van de departementale organisatie worden geplaatst.

Kernministerie van Buitenlandse Zaken

Onderdeel	Ontwikkeling van Buiza in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van Buiza in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van Buiza in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
Buiza totaal	ca. 3674	ca. 3636	ca. 1090
centrale diensten	ca. 1069 ¹	ca. 1059 ²	ca. 500 ³
DG ES	ca. 56 ⁴	ca. 56	ca. 56
DG PZ	ca. 87 ⁵	ca. 87	ca. 87
DG IS	ca. 530 ⁶	ca. 530	ca. 450 ⁷
posten in het buitenland	ca. 1932	ca. 1904 ⁸	verzelfstandigd ⁹

Toelichting

- De personele omvang van de centrale diensten is als volgt opgebouwd:
 - 51 fte Algemene leiding
 - Beleidsdirecties en stafdiensten:
 - 21 fte Directie Kabinet en Protocol
 - 37 fte Voorlichtingsdienst Buitenlandse Zaken
 - 34 fte Directie Culturele Samenwerking en Voorlichting Buitenland (DCV)
 - 144 fte Directie Algemene Zaken (DAZ)
 - 15 fte Directie Verdragen (DVE)
 - Beheers- en facilitaire diensten:
 - 193 fte Hoofddirectie Dienst Buitenlandse Zaken in reorganisatie (HDBZ), inclusief Dienst Gebouwen Buitenland (DGB)
 - 105 fte Centrale Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)
 - 31,5 fte Centrale Directie Organisatie en Informatievoorziening (O&I)
 - 26 fte Accountantsdienst (ACD)
 - 40 fte Hoofdafdeling Vertalingen (AVT)
 - 18 fte Centrale Dienst Beveiliging in oprichting (DCB)
 - 116,5 fte Dienst Documentaire Informatievoorziening in oprichting (DDI)
 - 147,5 fte Facilitaire Dienst Interne Zaken in oprichting (FDI)
 - 67 fte Facilitaire Dienst Telecommunicatie in oprichting (FDT)
- Bij de Algemene leiding en de directies ressorterend onder de SG wordt een afname van 10 fte voorzien.
- Deze afname in formatieomvang is als volgt opgebouwd:
 - 389 fte door verzelfstandiging en privatisering van de taken van de Hoofdafdeling Vertalingen (AVT), de Centrale Dienst Beveiliging (DCB), de Dienst Documentaire Informatievoorziening (DDI), de Facilitaire Dienst Interne Zaken (FDI), Facilitaire Dienst Telecommunicatie (FDT).
 - 50 fte door heroverweging en overdracht van de taken van de Directie Culturele

- 120 fte Samenwerking en Voorlichting Buitenland en de taken van de Voorlichtingsdienst Buitenlandse Zaken.
door een grotere delegatie van managementbevoegdheden naar de posten, door een stroomlijning van procedures binnen het ministerie, door het streven naar een plattere, minder gedifferentieerde structuur en door samenvoeging van vele kleine directies.
4. Het DG Europese Samenwerking is als volgt opgebouwd:
21 fte Directie Europese Samenwerking (DES)
22,5 fte Directie Integrate Europa (DIE)
10 fte Directie Raad van Europa en Wetenschappelijke Samenwerking (DRW)
5. Het DG Politieke Zaken is als volgt opgebouwd:
10 fte Directie Azië en Oceanië (DOA)
15 fte Directie Afrika en Midden-Oosten (DAM)
11 fte Directie Europa (DEU)
10,5 fte Directie Westelijk Halfrond (DWH)
21 fte Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (DAV)
13,5 fte Directie Politieke VN-zaken (DPV)
6. Het DG Internationale Samenwerking is als volgt opgebouwd:
41,5 fte Algemene leiding DG IS
13 fte Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV)
36,5 fte Directie Internationale Organisaties (DIO)
30,5 fte Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma's (DMP)
50 fte Directie Ontwikkelingssamenwerking Afrika en Midden-Oosten (DAF)
38,5 fte Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië (DAL)
22 fte Directie Ontwikkelingssamenwerking Latijns-Amerika (DLA)
59,5 fte Directie Coördinatie Speerpuntenprogramma's en Technische Advisering (DST)
39 fte Directie Particuliere Activiteiten en Onderwijsprogramma's
44,5 fte Hoofdafdeling Personele Zaken Ontwikkelingssamenwerking
76 fte Directie Controlling, Financiële Zaken en Materiaalvoorziening (CTR)
60,5 fte Staf SNV/Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking en Bewustwording (SNV)
14 fte Centrum tot Bevordering van de import uit Ontwikkelingslanden (CBI)
7. Deze afname in formatieomvang is als volgt opgebouwd:
80 fte door politieke en organisatorische herschikking van taken op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De politieke, ambtelijke en financiële verwevenheid van Buiza en OS leidt geregeld tot spanningen. Door een organisatorische integratie van het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is een sterke reductie van overhead mogelijk en kan de overlap tussen de regionale directies van Ontwikkelingssamenwerking en DG PZ worden opgeheven.
8. In het kader van de GE-operatie zijn enkele posten in het buitenland gesloten.
9. De posten in het buitenland zijn geen onderdeel van het kerndepartement.

Kernministerie van Justitie

Onderdeel	Ontwikkeling van Justitie in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van Justitie in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van Justitie in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
Justitie totaal	ca. 35.457	ca. 24.850	ca. 805
Stafdiensten	ca. 605	ca. 115	ca. 115
CD wetenschapsbeleid en onderzoek	ca. 65	verdwijnt na reorganisatie	-
Directie Vreemdelingen-zaken	ca. 747 ¹	verzelfstandigd ²	verzelfstandigd
Inspectie Rechts-handhaving	ca. 8	ca. 15	ca. 15
DG Wetgeving	ca. 175 ³	ca. 100	ca. 100
DG Politie en criminaliteitsbestrijding	ca. 15.339 ⁴	verdwijnt na reorganisatie	-
DG Rechtspleging	ca. 7.643 ⁵	verdwijnt na reorganisatie	-
DG Delinquenten zorg en Jeugd bescherming	ca. 10.875 ⁶	verdwijnt na reorganisatie	-
DG Coördinatie Europese Zaken en Immigratie	ontstaat na reorganisatie	ca. 5	ca. 5
DG Rechts-handhaving	ontstaat reorganisatie	ca. 110	ca. 110
DG Diensten en Beheer	ontstaat na reorganisatie	ca. 460	ca. 460
Veld	ontstaat na reorganisatie	ca. 24.050 ⁷	verzelfstandigd ⁸

Toelichting

1. De formatieomvang van de Directie Vreemdelingenzaken is als volgt opgebouwd:
50 fte voor stafactiviteiten
697 fte voor het uitvoerende werk
2. Onlangs is besloten tot verzelfstandiging van de Directie Vreemdelingenzaken.
3. De formatieomvang van het DG Wetgeving is als volgt opgebouwd:
2 fte stafactiviteiten
76 fte wetgevingsafdelingen
97 fte hoofdafdeling Rechtspersonen, nationaliteit en burgerlijke staat
4. De formatieomvang van het DG Politie en Criminaliteitsbestrijding is als volgt opgebouwd:
4 fte voor stafactiviteiten
113 fte voor de Directie Politie
15.140 fte voor het Veld Politie
57 fte voor de Directie Staats- en strafrecht
25 fte voor de Directie Criminaliteitspreventie
5. De formatieomvang van het DG Rechtspleging is als volgt opgebouwd:
124 fte voor directies Rechtshulp, Rechterlijke organisatie, Organisatie Rechtspleging
7.519 voor het Veld RO (openbaar ministerie en rechters)
6. De formatieomvang van het DG Delinquentenzorg en jeugdbescherming is als volgt opgebouwd:
25 fte voor stafactiviteiten (incl. Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing)
279 fte voor de Directie Delinquentenzorg en jeugdinrichtingen
9.190 fte voor het Veld Delinquentenzorg en jeugdinrichtingen
81 fte voor de directie Jeugdbescherming en reclassering
1.300 fte voor het Veld Jeugdbescherming en reclassering
7. Het veld betreft in de eerste plaats de Immigratiedienst en de Dienst Gevangeniswezen. Daarnaast gaat het om het veld Rechterlijke Organisatie, het Korps Landelijke Politiediensten, de Gerechtelijke Laboratoria en de Rijksrecherche, de Justitiële inrichtingen en de Raden voor de Kinderbescherming.
8. In het onderdeel Veld zijn de uitvoerende diensten van het ministerie van Justitie ondergebracht; die kunnen worden verzelfstandigd.

Kernministerie van Binnenlandse Zaken

Onderdeel	Ontwikkeling van Biza in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van Biza in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van Biza in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
Biza totaal	ca. 2185	ca. 1470	ca. 1010
centrale diensten	ca. 480 ¹	ca. 415 ²	ca. 265 ³
DG OB	ca. 485 ⁴	ca. 285 ⁵	ca. 285
DG MP	ca. 870 ⁶	ca. 520 ⁷	ca. 200 ⁸
DG OOV	ca. 350 ⁹	ca. 260 ¹⁰	ca. 260

Toelichting

- De centrale diensten zijn als volgt opgebouwd:
 - 63 fte ambtelijke leiding en assistenten
 - 33 fte directie organisatie en informatie
 - 54 fte directie Financieel Economische Zaken
 - 28 fte accountantsdienst
 - 110 fte afdeling veiligheid, gebouwen en materieel
 - 28 fte hoofdafdeling documentatie en bibliotheek
 - 53 fte directie personeelszaken
 - 20 fte directie communicatie
 - 56 fte afdeling documentair management en ondersteuning
 - 27 fte stafafdeling constitutionele zaken en wetgeving
 - 4 fte hoge raad van adel
- Deze afname in formatieomvang is als volgt opgebouwd:
 - 65 fte door afslanking van de centrale diensten
- Deze afname in formatieomvang is als volgt opgebouwd:
 - 150 fte door (evenredige) afname van de centrale diensten, na verkleining van de departementale omvang tot die van een kerndepartement
- Het DG Openbaar Bestuur is als volgt opgebouwd:
 - 100 fte leiding, staf en projecten
 - 61 fte directie bestuurlijke en financiële organisatie
 - 87 fte directie interbestuurlijke betrekkingen en informatievoorziening
 - 28 fte directie coördinatie minderhedenbeleid
 - 197 fte centrale archiefselectiedienst (CAS)
 - 12 fte commissarissen der koningin
- Deze afname is als volgt opgebouwd:
 - 150 fte door verzelfstandiging van de centrale archief selectiedienst (CAS/ITW).
 - 50 fte door het afstoten van uitvoerende taken op het gebied van de informatievoorziening en de bestuurlijke en financiële organisatie.

6. Het DG Management en Personeelsbeleid is als volgt opgebouwd:
- | | |
|---------|---|
| 60 fte | leiding en staf |
| 66 fte | directie arbeidsvoorwaarden |
| 119 fte | dienst uitvoering ontslaguitkeringsregelingen (DUO) |
| 75 fte | dienst ziektekosten voorziening overheidspersoneel (DZVO) |
| 115 fte | RPD-advies |
| 47 fte | hoofdafdeling informatievoorziening overheidspersoneel (IVDB) |
| 313 fte | rijks bedrijfsgezondheids- en bedrijfsveiligheidsdienst (RBB) |
7. Deze afname in formatieomvang is als volgt opgebouwd:
- | | |
|---------|-------------------------------------|
| 44 fte | door verzelfstandiging van het ROI |
| 75 fte | door verzelfstandiging van het DZVO |
| 313 fte | door verzelfstandiging van het RBB |
8. Deze afname in formatieomvang is als volgt opgebouwd:
- | | |
|---------|---|
| 82 fte | doorwerking na 1995 van verzelfstandiging van ROI, DZVO en RBB. |
| 115 fte | door verzelfstandiging van RPD-advies. |
| 73 fte | door verminderde omvang van leiding en staf, van directie arbeidsvoorwaarden en van de directie personeelsmanagement. |
| 47 fte | door verzelfstandiging van IVBD. |
9. Het DG Openbare Orde en Veiligheid is als volgt opgebouwd:
- | | |
|---------|------------------------------|
| 12 fte | leiding en staf |
| 119 fte | directie politie |
| 201 fte | directie brandweer |
| 12 fte | landelijk coördinatiecentrum |
10. Deze afname is als volgt opgebouwd:
- | | |
|--------|---|
| 90 fte | door op afstand plaatsen van het politiebeheer na regionalisering en door beëindiging van de taken van brandweerinspecties. |
|--------|---|

Kernministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Onderdeel	Ontwikkeling van O&W in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van O&W in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van O&W in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
O&W totaal	ca. 3105 ¹	ca. 2072 ²	ca. 895
Bestuursraad	ca. 5	ca. 5	ca. 5
ondersteunende diensten ³	ca. 552	ca. 556	ca. 250 ⁴
eenheid strategisch beleid	ca. 12	ca. 10	ca. 10
aspectdirecties	ca. 155 ⁵	ca. 152	ca. 152
velddirecties	ca. 417 ⁶	ca. 417	ca. 417
onderwijsinspectie	ca. 511	ca. 461	ca. 60 ⁷
uitvoeringsorganisatie CFI	ca. 398 ⁸	ca. 398	verzelfstandigd ⁹
uitvoeringsorganisatie IB	ca. 980	verzelfstandigd ¹⁰	verzelfstandigd

Toelichting

- Inclusief commissies en adviesorganen (72 fte). Vijf wettelijk ingestelde adviesorganen:
 - 26 fte Onderwijsraad
 - 17 fte Adviesraad voor het Onderwijs
 - 1,5 fte Proc. Coörd. Overdracht Rijksscholen
 - 1 fte Coördinatie Wetenschapsbeoefening
 - 5,7 fte College van Beroep WO/HBO
 Naast deze vijf wettelijke nog 21 fte voor overige adviesorganen.
- Inclusief de wettelijk ingestelde adviesorganen, beroepscolleges en commissies: 51 fte en overige adviesorganen: 21 fte.
- Inclusief stafdirectie Bestuursraad
- Deze afname volgt uit de reductie in de formatieomvang van de beleidsdirecties. De afname is als volgt opgebouwd:
 - 25 fte door privatisering van onderhoud en beheer van intern netwerk en mainframe en door het uitbesteden en afstoten van andere ondersteunende taken op het gebied van organisatie en automatisering en van informatie-advisering.
 - 100 fte door uitbesteden van het overgrote deel van de taken van de accountantsdienst

- aan de marktsector.
- 180 fte een verdere reductie van ondersteunende diensten (die nader ingevuld moet worden) is mogelijk door een vermindering van personele inzet op het gebied van Algemene Zaken (privatisering van beveiliging en bedrijfsbescherming, uitbesteden van (technisch) beheer, etcetera) van de personele inzet voor wat betreft Voorlichting, Bibliotheek en Internationale Betrekkingen en Personeelszaken.
5. Aspectdirecties hebben een beleidsontwikkende functie vanuit een specifieke deskundigheid. O&W heeft vier aspectdirecties:
- | | |
|--------|--|
| 62 fte | Financieel Econoimische Zaken |
| 32 fte | Wetgeving en Jurdische Zaken |
| 48 fte | Arbeidsvoorwaarden en Beroepskwaliteit |
| 13 fte | Studiefinancieringsbeleid |
6. Velddirecties zijn eenheden die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van beleid voor een duidelijk omljnd onderwijs- en/of onderzoeksveld en voor de normontwikkeling voor de beleidstoepassing naar dat veld.
Er zijn 6 velldirecties op O&W:
- | | |
|--------|---|
| 85 fte | Primair Onderwijs |
| 92 fte | Voortgezet Onderwijs |
| 81 fte | Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie |
| 52 fte | Hogerberoeps Onderwijs |
| 52 fte | Wetenschappelijk Onderwijs |
7. Het eerste lijns-toezicht als taak van de Onderwijsinspectie kan op afstand van het kerndepartement van Onderwijs en Wetenschappen worden geplaatst; een klein deel van de inspectie blijft echter als tweede lijns-toezicht.
8. Bij de Centrale Financiën Instellingen (CFI) is het financiële beheer van het ministerie geconcentreerd. De CFI is intern verzelfstandigd.
9. Mede vanwege de voortgaande ontwikkeling van minder op detail gestuurde wijze van bekostiging, kunnen stappen worden gezet in de richting van externe verzelfstandiging van CFI.
10. De informatiseringsbank zal op 1-1-1994 gaan functioneren als een zelfstandig bestuursorgaan.

Kernministerie van Financiën

Onderdeel	Ontwikkeling van Financiën in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van Financiën in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van Financiën in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
Financiën totaal	ca. 31.400	ca. 29.760	ca. 1000
Centrale diensten	ca. 540 ¹	ca. 480 ²	ca. 345 ³
Domeinen	ca. 438	ca. 352 ⁴	verzelfstandigd
Verzekeringskamer	ca. 125	verzelfstandigd ⁵	verzelfstandigd
Generale Thesaurie	ca. 150 ⁶	ca. 145	ca. 145
DG Rijksbegroting	ca. 265 ⁷	ca. 253 ⁸	ca. 253
DG Fiscale Zaken	ca. 132 ⁹	ca. 130	ca. 130
DG Belastingen	ca. 302 ¹⁰	ca. 272 ¹¹	ca. 130 ¹²
Belastingdienst	ca. 29.358	ca. 28.074 ¹³	verzelfstandigd ¹⁴
's-Rijksmunt	ca. 93	verzelfstandigd ¹⁵	verzelfstandigd
Agentschap	ca. 54	ca. 52	verzelfstandigd

Toelichting

- De Centrale diensten zijn volgt opgebouwd:
 - 19 fte Centrale directie Wetgeving, Juridische en Bestuurlijke Zaken
 - 34 fte Centrale directie Voorlichting
 - 117 fte Centrale directie FEZ
 - 211 fte Centrale directie Personeel en Management
 - 25 fte Bedrijfsbureau's
 - 33 fte Departementale Accountantsdienst Fin.
 - 8 fte Vertegenwoordigingen in het buitenland
 - 32 fte Bureau Schade-afwikkeling
- Deze reductie in de formatieomvang van de Centrale Diensten komt deels, voor 17 fte, voort uit de veranderende rol van de Centrale Accountantsdienst.

3. Deze afname in formatieomvang (die nog nader moet worden ingevuld) is mogelijk door stroomlijning en verzelfstandiging van de ondersteunende diensten en volgt uit de reductie in omvang van het departement als geheel.
4. Bij de Directie en Dienst der Domeinen heeft een reorganisatie een vermindering van de formatieomvang met 90 fte in 1994 tot gevolg.
5. De Verzekeringskamer is in 1992 verzelfstandigd.
6. De Generale Thesaurie is als volgt opgebouwd:

2 fte	Algemeen beheer
67 fte	Directie Binnenlands Geldwezen
34,5 fte	Directie Buitenlandse Fin. Betrekkingen
15 fte	Directie Financieringen
20 fte	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek
10,5 fte	Directie Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties
7. Het DG van de Rijksbegroting is als volgt opgebouwd:

2 fte	Algemeen beheer
56,5 fte	Directie Begrotingszaken
95 fte	Inspectie der Rijksfinancien
21,5 fte	Directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen
64,5 fte	Centrale Accountantsdienst
25 fte	EDP-audit pool
8. Een nieuwe aanpak van het controlebestel binnen de rijksdienst en een veranderende rol van de Centrale Accountantsdienst brengen een vermindering met 17 fte met zich mee.
9. Het DG voor Fiscale Zaken is als volgt opgebouwd:

2 fte	Algemeen beheer
6 fte	Eenheid WABM
22 fte	Directie Algemene Fiscale Politiek
22 fte	Directie Internationale Fiscale Zaken
36 fte	Directie Wetgeving Directe Belastingen
20,5 fte	Directie Wetgeving en verbruiksbelastingen
23,5 fte	Directie Wetgeving en Douane
10. Het DG der Belastingen is als volgt opgebouwd:

5 fte	Algemeen beheer
28 fte	Directie Algemene Fiscale Zaken
68 fte	Directie Planning Financiën en Control
66 fte	Directie Personeel en Organisatie van de Belastingdienst
64 fte	Directie Directe belastingen
27 fte	Directie Verbruiksbelastingen
39 fte	Directie Douane-aangelegenheden
5 fte	Interne Accountantsdienst Rijksbelastingen
11. Deze reductie in de formatieomvang van het DG Belastingen is als volgt opgebouwd:

30 fte	als gevolg van de herschikking van bestuurlijke taken en bevoegdheden tussen het Dg der Belastingen en de Belastingdienst
--------	---
12. Deze afname in de formatieomvang is als volgt opgebouwd:

130 fte	wordt overgedragen aan de verzelfstandigde Belastingdienst
---------	--

De taken van het DG Fiscale Zaken en het DG Belastingen vertonen zeer veel overeenkomsten. Een samenvoeging van de beide DG's is wellicht te overwegen.

13. Door het wegvallen van de Europese binnengrenzen is sprake van een taakvermindering van 1400 fte bij de Douane. Herstructurering van de Belastingdienst en de herschikking van bestuurlijke taken en bevoegdheden tussen DG der Belastingen en de Belastingdienst levert verder voor de Belastingdienst een efficiencywinst van circa 20 fte op.
14. De belastingdienst kan worden verzelfstandigd (in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan).
15. Het streven is erop gericht 's Rijks Munt per 1-1-1994 te verzelfstandigen.

Kernministerie van Defensie

Onderdeel	Ontwikkeling van Defensie in fte op basis van de taken-analyse in 1992	Ontwikkeling van Defensie in fte op basis van de taken-analyse in 1995	Mogelijke ontwikkeling van Defensie in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
Defensie totaal	ca. 125.530	ca. 103.875	ca. 875
centrale diensten	ca. 600	ca. 500	ca. 300 ¹
defensiestaf	ca. 140	ca. 130	ca. 130
DG Personeel	ca. 150	ca. 150	ca. 150
DG Econ. & Financiën	ca. 315	ca. 280	ca. 150 ²
DG Materieel	ca. 205	ca. 145	ca. 145
DG Uitvoerende diensten	ca. 2.790 ³	ca. 2.730 ⁴	verzelfstandigd ⁵
Koninklijke Marine	ca. 22.710	ca. 19.825	geen onderdeel van het kerndepartement
Koninklijke Landmacht	ca. 75.100	ca. 61.930	geen onderdeel van het kerndepartement
Koninklijke Luchtmacht	ca. 19.550	ca. 17.200	geen onderdeel van het kerndepartement
Koninklijke Marechaussee	ca. 3.970	ca. 3.715	geen onderdeel van het kerndepartement

Toelichting

De gewijzigde internationale verhoudingen geven aanleiding tot de herbezinning van de taken van Defensie (zie Defensienota, maart 1991). Het resultaat van deze herbezinning is beschreven in de prioriteitennota (eind 1992). De herbezinning kan tot gevolg hebben dat zich afwijkingen van de hier genoemde formatie-aantallen voordoen.

1. Deze afname in de formatieomvang (die nog nader moet worden ingevuld) is mogelijk door stroomlijning en verzelfstandiging van ondersteunende diensten.
2. Deze afname in de formatie-omvang is mogelijk door stroomlijning en een vermindering van de overhead op het DG Economie & Financiën; en door een delegatie van bevoegdheden en overdracht van taken aan de krijgsmacht-onderdelen.

3. De uitvoerende diensten bestaan uit
 - 1670 fte Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen
 - 377 fte Duyverman Computer Centrum
 - 745 fte Onder DG Personeel

4. De economische verzelfstandiging van het Duyverman Computer Centrum (DCC) is al in een vergevorderd stadium. In eerste instantie wordt een agency-model nagestreefd. Later zal worden bezien of ook externe verzelfstandiging is te overwegen. Er wordt naar gestreefd om de Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWT) per 1-1-1995 te verzelfstandigen.

5. Het DCC wordt extern verzelfstandigd, net als de DGWT.

Kernministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

Onderdeel	Ontwikkeling van Vrom in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van VROM in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van VROM in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
VROM totaal	ca. 7.200	ca. 3850	ca. 1400
centrale diensten	ca. 545	ca. 500	ca. 400 ¹
DCB	ca. 20	opgeheven ²	opgeheven
RGD	ca. 1050	ca. 950 ³	verzelfstandigd ⁴
DGVH	ca. 1850	ca. 1000 ⁵	ca. 300 ⁶
RPD	ca. 270	ca. 300 ⁷	verzelfstandigd ⁸
DGM	ca. 900	ca. 1100 ⁹	ca. 700 ¹⁰
Kadaster	ca. 2550	verzelfstandigd ¹¹	verzelfstandigd

Toelichting

- Deze afname is als volgt opgebouwd:
100 fte een verdere reductie van de centrale diensten (die nader invuld moet worden) volgt uit de reductie in de omvang van de beleidsdirecties.
- Het voornemen bestaat om de Directie Coördinatie Bouwbeleid op te heffen en de coördinatie van het bouwbeleid onder te brengen bij het RPD.
- Er bestaan plannen om de Rijksgebouwendienst intern te verzelfstandigen tot een agentschap.
- De RGD, die al intern is verzelfstandigd in de vorm van een agentschap, kan verder worden verzelfstandigd door omvorming in een zelfstandig bestuursorgaan.
- Deze afname in de formatieomvang van het DG Volkshuisvesting is als volgt opgebouwd:
400 fte door een afname van de personeelsinzet in de regio's.
450 fte door decentralisatie van volkshuisvestingstaken.
- DGVH zal worden omgevormd van een uitvoeringsgerichte dienst naar een bestuursdienst. De directies VH worden opgeheven. Daarvoor in de plaats komen dan de inspecties van de Volkshuisvesting (ca. 400 fte). Die kunnen worden verzelfstandigd. Een verdere reductie van ca. 300 fte moet mogelijk zijn door een (verdere) decentralisatie en integratie, stroomlijning en extensivering van coördinatie-inspanningen.
- Door de coördinatie van het bouwbeleid (voorheen bij DCB) onder te brengen bij de Rijks Planologische Dienst (RPD) is een stijging van de omvang tot 300 fte voorzien.

8. In de afgelopen periode lag de nadruk op beleidsontwikkeling. Het accent zal volgens de takenanalyse verschuiven naar de uitvoering van het beleid. Een verzelfstandiging van dat deel van de uitvoerende taken in enigerlei vorm zou dan voor de hand kunnen liggen.

Overeenkomstig de voorstellen van de commissie zou een Rijks Planologische Dienst *als planbureau* bovendien moeten worden losgekoppeld van het kerndepartement.

9. Milieu is een groeiend aandachtsveld. Daarom is voor 1995 nog een toename van de personeelsomvang van het DG Milieuhygiëne (DGM) voorzien. De personeelsinzet neemt toe met ca. 250 fte. Het totaal van 1100 fte is als volgt opgebouwd:

675 fte	door een toename van directe beleidstaken.
250 fte	door een toename van toezicht en handhaving.
175 fte	door een toename van management en ondersteuning.

10. Deze afname is als volgt opgebouwd:

250 fte	door verzelfstandiging van toezicht- en handhavingstaken
100 fte	door een stroomlijning, integratie en extensivering van directe beleidstaken.
50 fte	door een reductie in de omvang van management- en ondersteunende taken volgend uit de afname van omvang van het DG als geheel.

11. In de ministerraad van 15-11-1991 is besloten het kadaster te verzelfstandigen tot een zelfstandig bestuursorgaan met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid.

Kernministerie van Verkeer en Waterstaat

Onderdeel	Ontwikkeling van V&W in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van V&W in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van V&W in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
V & W totaal	ca. 15.300	ca. 10.635	ca. 1600
centrale diensten	ca. 600	ca. 540 ¹	ca. 370 ²
RWS	ca. 10.200	ca. 8.700 ³	ca. 700 ⁴
DGV	ca. 860	ca. 480 ⁵	ca. 500 ⁶
RLD	ca. 990	ca. 230 ⁷	opgeheven ⁸
KNMI	ca. 560	verzelfstandigd	verzelfstandigd
RDW	ca. 1000	verzelfstandigd	verzelfstandigd
DGSM	ca. 900	ca. 625 ⁹	opgeheven ¹⁰
HDTP	ca. 390	ca. 60 ¹¹	ca. 30 ¹²

Toelichting

- Deze afname is als volgt opgebouwd:
60 fte door afname van de omvang van het departement en door een verdergaande automatisering en stroomlijning van het departement.
- Deze afname (die nog nader ingevuld moet worden) volgt uit de reductie in de formatieomvang van de beleidsdirecties.
- Deze afname in de formatieomvang van Rijkswaterstaat is als volgt opgebouwd:
114 fte door overdracht van de taken van de Rijksdienst IJsselmeerpolders (RIJP) en de voormalige directie Zuiderzeewerken aan de provincie Flevoland, de desbetreffende gemeenten en in sommige gevallen aan geprivatiseerde ondernemingen.
515 fte door de decentralisatie van het vaarwegenbeheer (cie-Brokkx).
365 fte door de decentralisatie wegenbeheer (cie-Brokkx).
910 fte door de vaststelling van posterioriteiten in het kader van de GE-operatie.
- Deze afname in de formatieomvang van de Rijkswaterstaat is als volgt opgebouwd:
8.000 fte door verzelfstandiging van de uitvoerende diensten van rijkswaterstaat; alleen de hoofddirectie blijft onderdeel van het kerndepartement.
- Deze afname in de formatieomvang van het DG Vervoer is als volgt opgebouwd:
340 fte door verzelfstandiging van de Rijksinspectie van het vervoer.
52 fte door de vaststelling van posterioriteiten in het kader van de GE-operatie.

6. Deze toename (ondanks een reductie door stroomlijning, integratie en extensivering van de coördinatie-inspanningen van het DGV) komt voort uit de overname van strategische beleidstaken van het opgeheven DGSM, coördinatie met betrekking tot het verzelfstandigde RWS en de Luchtvaartinspectie (voorheen via de RLD).
7. Deze afname in de omvang van de Rijksluchtvaartdienst is als volgt opgebouwd:

750 fte	door privatisering van de Directie Luchtverkeersbegeleiding.
150 fte	door privatisering van de Rijksluchtvaartschool.
21 fte	door de vaststelling van posterioriteiten in het kader van de GE-operatie.
8. Uitgaande van een verzelfstandiging van de luchtvaartinspectie is het de vraag of een zelfstandig DG-RLD nog verantwoord is. Strategische beleidstaken kunnen worden overgeheveld naar DGV.
9. Deze afname in de formatieomvang van het DG Scheepvaart en Maritieme Zaken is als volgt opgebouwd:

32 fte	door decentralisatie van de Verkeersdienst Regio Rijnmond.
223 fte	door verzelfstandiging van de Vaarwegmarkeringsdienst.
30 fte	door beëindiging van taken partouilleboten in de Scheldemonnd.
50 fte	door vaststelling van posterioriteiten in het kader van de GEO-operatie.
10. DGSM werkt op het gebied van veiligheids- en milieutaken al intensief samen met RWS; het zou die taken ook bij RWS kunnen onderbrengen. De verantwoordelijkheid voor de maritieme bedrijfstak kan wellicht beter worden gelegd bij het DGV. Een binnendepartementale herschikking van taken lijkt voor de hand te liggen. Zo wordt tegelijk de verdeling van verantwoordelijkheden tussen RWS (onroerende infrastructuur) en DGV (verkeers- en vervoersprocessen) verder geaccentueerd.

Als dan bovendien het nautisch beheer in het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied territoriaal wordt gedecentraliseerd, de regionalisering van de V&W-directies zich doorzet, de scheepvaartinspectie en de scheepvaartmetingsdienst worden verzelfstandigd en de vaarwegmarkeringsdienst wordt geprivatiseerd, dan moet ook onderzocht worden of het DGSM niet beter kan worden opgeheven. De strategische beleidstaken kunnen worden overgeheveld naar DGV.
11. Deze afname in de formatieomvang van de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post is als volgt opgebouwd:

324 fte	door verzelfstandiging van de Directie Operationele Zaken.
---------	--
12. Na verzelfstandiging van de directie Operationele Zaken bestaat de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post alleen nog uit de Directie Beleidszaken. Daar werkt volgens de ontwikkeling als weergegeven in de kerntakenanalyse in totaal 60 fte aan de beleidscoördinatie van Bestuurlijke/Juridische Zaken, aan de beleidscoördinatie van Internationale Zaken, aan de beleidscoördinatie van Technologische Zaken, aan de beleidscoördinatie van Financieel/Economische Zaken en aan de beleidscoördinatie van Crisisbeheersing (bron: Staatsalmanak 1992). Een reductie van 50% moet uiteindelijk door een stroomlijning, integratie en extensivering van de coördinatie-inspanningen mogelijk zijn. Uiteindelijk is het de vraag of HDTP als afzonderlijk organisatieonderdeel niet moet worden opgeheven.

Kernministerie van Economische Zaken

Onderdeel	Ontwikkeling van EZ in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van EZ in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van EZ in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
EZ totaal	ca. 5648	ca. 4838	ca. 1060
staf-diensten	ca. 467 ¹	ca. 437 ²	ca. 287 ³
dir. AEP	ca. 38	ca. 37	ca. 37
DG BEB	ca. 133 ⁴	ca. 123 ⁵	ca. 123
DG I&D	ca. 248 ⁶	ca. 248	ca. 248
DG DMKB&O /DG ES	ca. 238 ⁷	ca. 238	ca. 238
DG E	ca. 134 ⁸	ca. 123	ca. 123
CBS	ca. 2772	ca. 2402	verzelfstandigd ⁹
overige diensten	ca. 1618 ¹⁰	ca. 1230 ¹¹	verzelfstandigd ¹²

Toelichting

- Deze formatieomvang is als volgt opgebouwd:
 - 9 fte directie Financiering & Deelneming
 - 41 fte directie Voorlichting
 - 37 fte directie Wetgeving & Juridische Aangelegenheden
 - 89 fte directie Personeel, Organisatie en Informatie
 - 179 fte directie Interne Zaken
 - 66 fte directie Financiën
 - 45 fte Accountantsdienst
- Deze afname is als volgt opgebouwd:
 - 30 fte als gevolg van de doorwerking van de beperking van departementale taken in de omvang van interne stafdiensten (Personeel, Organisatie, Informatie, Financiën en Accountantsdienst).
- Deze afname in formatieomvang is als volgt opgebouwd:
 - 150 fte een reductie in de omvang van de stafdiensten (die nog nader ingevuld moet worden) volgt uit de vermindering in omvang van het ministerie als geheel en kan worden bereikt door vermindering van de personele inzet op het gebied van bijvoorbeeld (technisch) beheer, organisatieadvisering en automatisering.

4. De formatieomvang op het DG Buitenlandse Economische Betrekkingen is als volgt opgebouwd:

23,5 fte	Leiding, Stafafdeling Algemeen Secretariaat, Stafafdeling Internationale Economische Analyse en Algemene Beleidszaken
39,5 fte	Directie Handelspolitiek en Multilaterale Samenwerking Ontwikkelingslanden
32,5 fte	Directie Europa
39 fte	Directie Economische Samenwerking en Exportbeleid

5. Deze afname in de formatieomvang van het DG is als volgt opgebouwd:

10 fte	door efficiencywinst en beperking van taken.
--------	--

6. Het DG Industrie en Regionaal Beleid is als volgt opgebouwd:

7 fte	Leiding/Bureau Management Ondersteuning
41 fte	Commissariaat Buitenlandse Investerings in Nederland
34 fte	Commissariaat Militaire Productie en Overheidsopdrachten
52 fte	Directie Algemeen Industriebeleid
42 fte	Directie Proces en Lichte Industrie
39 fte	Directie Fabricage en Zware Industrie
33 fte	Hoofddirectie Regionale Economische Politiek

7. Het DG Diensten, Midden- en Kleinbedrijf en Ordening is als volgt opgebouwd:

18 fte	Leiding/Algemeen Secretariaat/Bedrijfsleven
48 fte	Directie Diensten
56 fte	Directie Midden- en Kleinbedrijf
35 fte	Directie Mededinging
34 fte	Directie Consumenten- en Marktbeleid
38 fte	Diensten Rijksconsultanten

8. De formatieomvang van DG Energie is als volgt opgebouwd:

16 fte	Leiding, Algemeen Secretariaat, Secretariaat Algemene Energieraad
26,5 fte	Directie Algemeen Energiebeleid
16,5 fte	Directie Gas
25,5 fte	Directie Electriciteit
23,5 fte	Directie Mijnwezen en Aardolie
24,5 fte	Directie Energiebesparing en Duurzame Energie

9. Het CBS is een organisatie die niet direct aan één minister of departement gekoppeld zou moeten worden, maar meer ten dienste van het kabinet als geheel zou moeten gaan fungeren. Een vorm van verzelfstandiging ligt daarom voor de hand.

10. Het gaat dan (behalve het CPB) om de volgende EZ-diensten:

169 fte	Exportbevorderings- en Voorlichtingsdienst (EVD)
225 fte	Economische Controledienst (ECD)
213 fte	Bureau voor de Industriële Eigendom/Octrooiraad
138 fte	Centraal Plan Bureau (CPB)
144 fte	Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU)
200 fte	Rijksnijverheidsdienst/Netwerk Innovatiecentra
47 fte	Staatstoezicht op de Mijnen
129 fte	Dienst Investeringsrekening (DIR) en StiPT (gecombineerd)
220 fte	Rijks Geologische Dienst (RGD)

11. Deze afname in formatieomvang is als volgt opgebouwd:

75 fte	door beëindiging van INSTIR en het overheidsaanschaffingenbeleid en door het beperken van taken (o.a. op energiebeleidsontwikkeling, acquisitienetwerk voor buitenlandse investering, MKB, consumentenbeleid) alsmede de doorwerking van deze taken op interne stafdiensten (Personeel, Organisatie, Informatie, Financiën en Accountantsdienst).
80 fte	herziening van taken op het gebied van exportbevordering en voorlichting (EVD), beperking van activiteiten van geologisch onderzoek (RGD) en nadere

81 fte prioriteitsstelling op technologisch vlak (StiPT)
30 fte door opbouw/beëindiging CDIU en Octrooiraad
 door samenvoeging van ECD en AID (LNV), door samensmelting van StiPT en
 DIR en door meer efficiënte organisatie van de crisibehersing (DG E en DG
 I&R)

12. Het ministerie van Economische Zaken heeft alle uitvoerende diensten hier geconcentreerd. Het gaat hier om uitvoering, die kan worden verzelfstandigd. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de Diensten is ondergebracht bij de DG I&D. Voor het CPB moet daarbij nog worden opgemerkt dat daar de directe koppeling met één departement zou moeten worden opgegeven, opdat dit planbureau meer ten dienste van het kabinet als geheel kan gaan fungeren.

Kernministerie van LNV

Onderdeel	Ontwikkeling van LNV in fte op basis van de taken-analyse in 1992	Ontwikkeling van LNV in fte op basis van de taken-analyse in 1995	Mogelijke ontwikkeling van LNV in fte op basis van het kern-departementen-model (in 1998)
LNV totaal	ca. 11.753	ca. 3100 ¹	ca. 920
centrale diensten	ca. 1589	ca. 1589 ²	ca. 400 ³
DG Landelijke gebieden en kwaliteitszorg	ca. 5420	ca. 1272 ⁴	ca. 585 ⁵
DG Landbouw & Voedselvoorziening	ca. 4726	ca. 591 ⁶	ca. 135 ⁷

Toelichting

- Deze formatie-omvang van LNV-totaal is opgenomen in de taken-analyse. Onduidelijk blijft echter hoe de daarvoor benodigde reductie in formatieplaatsen is ingevuld.
Bij de bepaling van de omvang van LNV-totaal is ook 360 fte meegenomen in het kader van de beëindiging van een flink aantal, veelal kleinere taken of deeltaken in het kader van de GEO-operatie (die in de taken-analyse van LNV niet nader worden gespecificeerd).
- In de taken-analyse van LNV zijn in het organisatieschema 1995 voor de DG's en de centrale diensten geen formatiecijfers weergegeven. Het gaat hier dan ook om een inschatting van de commissie.
- Deze afname is als volgt opgebouwd:
 - 587 fte door verzelfstandiging van de Algemene Inspectiedienst (AID) en samenvoeging daarvan met de Economische Controle Dienst (ECD).
 - 600 fte Deze reductie van centrale diensten (die nader ingevuld moet worden) volgt uit de reductie in de omvang van de beleidsdirecties.
- In de taken-analyse van LNV zijn in het organisatieschema 1995 voor de DG's en de centrale diensten geen formatiecijfers weergegeven. Het gaat hier om een inschatting van de commissie, op basis van de voorstellen die in de taken-analyse zijn opgevoerd:
 - 1666 fte door verzelfstandiging van de Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV).
 - 1233 fte door verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (SBB).
 - 309 fte door verzelfstandiging van de Plantengeneeskundige Dienst (PD).
 - 709 fte door het samenvoegen van de Landinrichtingsdienst met het Bureau Beheer Landbouwgronden tot een functioneel gedecentraliseerde Gemeenschappelijke Uitvoeringsdienst en een Groenfonds.
 - 145 fte door het samenvoegen van Bureau Beheer Landbouwgronden met de Landinrichtingsdienst tot een functioneel gedecentraliseerde Gemeenschappelijke Uitvoeringsdienst en een Groenfonds.

- 38 fte door verzelfstandiging (eventueel privatisering) van het Voorlichtingsbureau voor Voeding (VoVo).
 - 24 fte door verzelfstandiging van de Stichting International Institute for Land Reclamation and Improvement (ILRI).
 - 6 fte door verzelfstandiging (eventueel privatisering) van de Kemphaan, Voorlichtingsbureau voor milieuvriendelijk tuinieren.
 - 18 fte door verzelfstandiging van de toelating van diergeneesmiddelen, bestrijdingsmiddelen en meststoffen.
5. Deze afname is als volgt opgebouwd:
- 633 fte door verzelfstandiging of decentralisatie van de LNO-organisaties (voor landbouw, natuur en openluchtrecreatie) die in de provincie regelingen uitvoeren.
 - 54 fte door verzelfstandiging van de Veterinaire Dienst.
6. In de taken-analyse van LNV zijn in het organisatieschema 1995 voor de DG's en de centrale diensten geen formatiecijfers weergegeven. Het gaat hier dan ook om een inschatting van de commissie, op basis van de voorstellen die in de taken-analyse zijn opgevoerd:
- 3021 fte door verzelfstandiging van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO).
 - 613 fte door verzelfstandiging (en herpositionering) van het Praktijkonderzoek Akkerbouw en Tuinbouw en Praktijkonderzoek Veehouderij en Zuivel (AT en VZ).
 - 435 fte door verzelfstandiging van de Directie Uitvoering Regelingen (hierin zijn de landbouwinrichtingsdienst en een deel van het bureau beheer landbouwgronden ondergebracht).
 - 66 fte door verzelfstandiging van de Stichting Internationaal Agrarisch Centrum.
7. Deze afname is als volgt opgebouwd:
- 100 fte door privatisering van de Informatie- en Kenniscentra.
 - 200 fte door verzelfstandiging van de Consultantschappen voor landbouw in de provincies (decentralisatie).
 - 76 fte door overdracht van de Directie Landbouwonderwijs aan het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Het toezicht (Inspectie Landbouwonderwijs) kan worden verzelfstandigd.
 - 40 fte door verzelfstandiging van het visserij-onderzoek en verzelfstandiging van de voorlichting bij de Directie Visserijen.
 - 40 fte door verzelfstandiging of privatisering van het beleid met betrekking tot aardappelmoetheid en knolcyperus naar het landbouwschap.

Kernministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Onderdeel	Ontwikkeling van SoZaWe in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van SoZaWe in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van SoZaWe in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
totaal	ca. 2670	ca. 2400	ca. 1120
stafdiensten	ca. 464	ca. 390 ¹	ca. 250 ²
beleidsdirecties	ca. 141 ³	ca. 120 ⁴	ca. 120
DG ABA	ca. 423	ca. 360 ⁵	ca. 250 ⁶
DG Arbeid	ca. 1121	ca. 1030 ⁷	ca. 250 ⁸
DG Sociale Zekerheid	ca. 522	ca. 495 ⁹	ca. 250 ¹⁰

Toelichting

- Nadere accenten in de bedrijfsvoering en GE-operatie zullen de komende jaren leiden tot verdere afslanking van de personele functie (40 fte), de financiële functie (30 fte), de facilitaire functie (20 fte), de accountancyfunctie (10 fte) en overheadfunctie in algemene zin. Dit levert een vermindering van de personeelssterkte op van circa 100 fte, waarvan er volgens de taken-analyse 74 fte in 1995 zijn gerealiseerd.
- Deze afname van de formatieomvang is als volgt opgebouwd:
 - 26 fte volgt uit de restant-taakstelling in het kader van de GE-operatie.
 - 114 fte deze reductie in het aantal formatieplaatsen (die nog nader moet worden ingevuld) volgt uit de afgenomen omvang van het ministerie als geheel.
- De beleidsdirecties bestaan uit:
 - 46 fte Directie Migratie
 - 50 fte Directie Tewerkstelling Erkende Gewetensbezwaarden (TEG)
 - 28 fte Directie Coördinatie Emancipatie
 - 15 fte Bureau Emancipatieraad
- De reductie in formatieomvang van de beleidsdirecties is als volgt opgebouwd:
 - 8 fte Directie Migratie
 - 10 fte Directie Tewerkstelling Erkende Gewetensbezwaarden (TEG)
- Deze reductie in de formatieomvang van het DG Algemene Beleidsgelegenheden komt deels voort uit een vermindering van de overheidsbemoediging met de arbeidsverhoudingen in het kader van de GE-operatie. Die zal de komende jaren verder zichtbaar worden in een taakvermindering c.q. taakbeëindiging op het terrein van de vergunningen voor werktijdverkorting en met betrekking tot het waarnemerschap bij sociale fondsen. Een reductie van ruim 30 fte is voorzien.
- Deze afname in de formatieomvang is als volgt opgebouwd:
 - 100 fte door het verwijderen van overlap in taken tussen het DG ABA en DG Arbeid.

7. Deze reductie in formatie-omvang komt voor een deel, namelijk 25 fte, voort uit besparingen die als gevolg van taakvermindering en efficiencyverbetering.
8. Deze afname in de formatieomvang is als volgt opgebouwd:
174 fte door verzelfstandiging van het stoomwezen
607 fte door het op afstand plaatsen van de arbeidsinspectie
9. Een aantal taken uit specifieke categorieën kunnen worden afgestoten of overdragen aan lagere overheden. In het kader van de GE-operatie alsmede in het kader van de decentralisatie-impuls op het terrein van de WWV, WSW en ABW is een begin gemaakt met taakbeëindiging en taakafstoting. Een reductie van 15 fte wordt verwacht.
10. Deze afname in de formatieomvang is als volgt opgebouwd:
250 fte door decentralisatie naar de regio's van taken op het gebied van de bijstand en de WSW en door het op afstand plaatsen van de rijksconsulenten.

Kernministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Onderdeel	Ontwikkeling van WVC in fte op basis van de taken-analyse: 1992	Ontwikkeling van WVC in fte op basis van de taken-analyse: 1995	Mogelijke ontwikkeling van WVC in fte op basis van het kerndepartementen-model (in 1998)
WVC totaal	ca. 6775	ca. 4075	ca. 945
centrale diensten	ca. 805	ca. 600	ca. 300 ¹
DG Culturele Zaken	ca. 2080	ca. 200 ²	ca. 200
DG Welzijn	ca. 645	ca. 375 ³	ca. 175 ⁴
DG Volksgezondheid	ca. 1920	ca. 400 ⁵	ca. 200 ⁶
RIVM	ca. 1325	ca. 1300 ⁷	verzelfstandigd ⁸
Staatstoezicht Volksgezondheid		ca. 1200 ⁹	verzelfstandigd ¹⁰

Toelichting

- Deze afname is volgt opgebouwd:
 - 57 fte door verzelfstandiging van het Sociaal Cultureel Planbureau, dat door die ontkoppeling van het kerndepartement van WVC beter als instrument voor het kabinet in zijn geheel kan gaan functioneren.
 - 250 fte - door een forse reductie in de omvang van de Centrale Directie Apparaatzorg.
 - door verzelfstandiging of privatisering van het computercentrum (onderdeel van de Centrale Directie Informatie.
 - door een verdere reductie van de centrale diensten (die nader ingevuld moet worden) volgt ook uit de reductie in de omvang van de beleidsdirecties.
- Deze afname is als volgt opgebouwd:
 - 1746 fte door verzelfstandiging van instellingen en adviesorganen (Rijksmuseum, Rijksdienst Kastelenbeheer, Rijksarchiefdienst, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, Rijksdienst Beeldende Kunst). De beleidsontwikkeling m.b.t. deze instellingen is al ondergebracht bij de hoofddirectie Cultuurbeheer.
 - 32 fte door verzelfstandiging van de Rijksacademie van Beeldende Kunsten.
 - 22 fte door verzelfstandiging van de Raad voor de Kunst.
 - 5 fte door verzelfstandiging van de Mediaraad.
 - 75 fte door verzelfstandiging van uitvoerende diensten op het ministerie zelf.
- Deze afname is als volgt opgebouwd:
 - 129 fte door verzelfstandiging van de opvang van asielzoekers in de vorm van zelfstandige bestuursorganen.
 - 141 fte - door verzelfstandiging van uitvoerende taken op het gebied van vluchtelingenopvang

- door verzelfstandiging van uitvoerende taken op het gebied van ouderenbijdragepleegzorgregeling.
 - door decentralisatie van de regionale jeugdhulpverlening naar de provincies en de vier grote steden.
 - door decentralisatie op het gebied van de kinderopvang.
 - door decentralisatie op het gebied van maatschappelijke opvangvoorzieningen.
 - door decentralisatie van de steunfunctie minderheden
 - door veranderingen op het gebied van gehandicaptenzorg en het ouderenbeleid als gevolg van de stelselherziening in de zorgsector.
4. Deze afname is als volgt opgebouwd:
- | | |
|--------|---|
| 55 fte | door reductie van de leiding, Directie Algemeen Sociaal Beleid en Directie Management Ondersteuning Beheer (naar rato van de reductie in omvang van het Directoraat-Generaal). |
| 25 fte | door reductie in de omvang van de Directie Gehandicapten-beleid (onder andere door het verdwijnen van de Hoofdafdeling Gehandicaptenvoorzieningen nadat de verantwoordelijkheid daarvan is overgegaan naar de verzekeraars in het kader van het Plan Simons). |
| 75 fte | door verdere decentralisatie van de jeugdhulpverlening en de kinderopvang. |
| 25 fte | doordat alleen de afdeling Ontwikkeling en afstemming na de stelselherziening nodig is; de rest wordt overgedragen aan de verzekeraars. |
| 25 fte | door het afstoten of decentraliseren van taken van de Directie Sportzaken (eventueel overhouden: algemeen sportstimuleringsbeleid en topsport). |
| 25 fte | door het afstoten of decentraliseren van de taken van de Directie Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers. |
5. Deze afname is als volgt opgebouwd:
- | | |
|----------|---|
| 1206 fte | door verzelfstandiging van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. |
| 84 fte | door verzelfstandiging van uitvoerende taken in een Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen. |
| 230 fte | - door verzelfstandiging en het afstoten van uitvoerende taken op het gebied van civiele verdediging. |
| | - door verzelfstandiging en het afstoten van uitvoerende taken op het gebied van opleidingen en registratie beroepen. |
| | - door verzelfstandiging en het afstoten van uitvoerende taken op het gebied van epidemiologie. |
6. Deze afname is als volgt opgebouwd:
- | | |
|--------|--|
| 32 fte | door verzelfstandiging van het Rijksinstituut voor Geneesmiddelenonderzoek. |
| 45 fte | door verzelfstandiging van de Gezondheidsraad. (is dit een zelfstandig bestuursorgaan?). |
| 20 fte | door verzelfstandiging van het College ter beoordeling van geneesmiddelen, onderdeel van de Hoofddirectie Gezondheidsbescherming. |
| 20 fte | door het afstoten van de taken van de directie Geneesmiddelenvoorziening. |
| 80 fte | door een reductie van departementale taken met betrekking tot de zorg voor medische, paramedische en verpleegkundige zorgverlening en de organisatie daarvan en preventieve zorg op het gebied van de geestelijke en lichamelijke gezondheid, in het kader van de voorgenomen stelselherziening. |
7. In het kader van de GEO-operatie heeft Berenschot advies uitgebracht over de wenselijkheid en mogelijkheid van verzelfstandiging. De conclusie was dat externe verzelfstandiging van (enkele onderdelen van) het RIVM nadelen oplevert en daarom moet worden afgewezen.
8. De directe koppeling tussen het kerndepartement van WVC en het RIVM zou moeten losgelaten, opdat dit planbureau meer kan gaan fungeren als een instrument ten behoeve van het kabinet in zijn geheel. Verzelfstandiging is dan ook gewenst.

9. Het Staattoezicht op de Volksgezondheid dat onder het DG Volksgezondheid ressorteerde wordt op afstand geplaatst. Het blijft wel onder politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid van WVC, maar krijgt een zekere mate van zelfbeheer.
10. Het Staattoezicht Volksgezondheid kan op termijn verder worden verzelfstandigd in de vorm van een agentschap om dan te worden omgezet in een zelfstandig bestuursorgaan.