Overzicht van de discussie over organisatie en functioneren van de rijksdienst

24 juni 1993

Achtergrondnotitie ten behoeve van de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Overzicht van de discussie over organisatie en functioneren van de rijksdienst

24 juni 1993

Achtergrondnotitie ten behoeve van de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

OVERZICHT VAN DE DISCUSSIE

OVER ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE RIJKSDIENST

Achtergrondnotitie t.b.v. de vierde externe commissie

Inleiding

In deze achtergrondnotitie wordt een overzicht gegeven van de discussie over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst. Het gaat om een overzicht op hoofdlijnen, niet om een volledige en allesomvattende samenvatting. De hoofdlijnen zijn in deze notitie bewust scherp aangezet om contrasten in de discussie duidelijk in beeld te krijgen. Om te voorkomen dat de feiten teveel geweld wordt aangedaan, is geprobeerd om zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke teksten te blijven door zoveel mogelijk te citeren.

De doelstelling van het overzicht is om kennis van organisatie en functioneren van de rijksdienst te inventariseren en om verklaringen te vinden voor de gebrekkige toepassing daarvan in de rijksdienst.

Het overzicht is gebaseerd op secundaire analyse. Niet de organisatie en het functioneren van de rijksdienst zelf is onderzocht, maar de discussie daarover. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de rapporten van de commissie Van Veen (1972), van de WRR (1975) en van de Mitaco (1977). In het tweede hoofdstuk gaat het om de rapporten van de CHR (1979-1981). In het derde hoofdstuk staan vooral het project Reorganisatie Rijksdienst (1982-1986) en de jaarberichten van de regeringscommissaris centraal. In het vierde hoofdstuk wordt de periode tot de instelling van de vierde externe commissie, ook wel de commissie-Wiegel, beschreven; feitelijk gaat het hier om een intermezzo (1987-1991). Het vijfde hoofdstuk tenslotte begint met een tabel waarin de discussie wordt samengevat en vervolgt met een reflectie die vooral is gebaseerd op een pre-advies voor de RBB. Een overzicht van de huidige discussie over kerndepartementen en de kerntaken van de overheid is in deze notitie niet opgenomen (zie daarvoor: Van Twist en In't Veld, 1993).

1. Periode 1972-1977

- *Het onderzoeksobject: interdepartementale taakverdeling en coördinatie*

Het onderzoeksobject van de eerste rapporten over organisatie en functioneren van de rijksdienst is beperkt tot de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. De commissie Van Veen (1972, p.12) meldt dat zij zich heeft bezig gehouden met de bestudering van de voornaamste knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. De WRR (1975, p.10) stelt de vraag centraal in hoeverre de huidige departementale taakverdeling en coördinatie voldoet aan daaraan te stellen eisen en op welke wijze verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht. En de Mitaco (1977, p.7) stelt zich tot doel knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie te inventariseren en de voor- en nadelen aan te geven van mogelijke wijzigingen, zodat bij de kabinetsformatie op basis van dan overeen te komen politieke prioriteiten ook organisatorisch verantwoorde beslissingen kunnen worden genomen. De Mitaco bouwt nadrukkelijk voort op de probleemanalyses van de commissie Van Veen en van de WRR; zij heeft haar algemene beschouwingen over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie beperkt tot hetgeen zij als aanvullende opmerkingen noodzakelijk achtte (1977, p.9).

- *De probleemanalyse: klachten en knelpunten*

De probleemanalyses van de eerste rapporten over organisatie en functioneren van de rijksdienst zijn vooral praktisch; niet een (omvattend) theoretisch kader, maar in de praktijk levende klachten vormen het uitgangspunt. De probleemanalyse van de commissie Van Veen (1972, p.13) is de volgende:

1. Algemeen is de klacht dat bepaalde terreinen van staatszorg op inefficiënte wijze over verschillende departementen zijn verspreid, waardoor onnodig coördinatie- en communicatieproblemen ontstaan, kostbare duplicatie van taken plaatsvindt en besluiten traag tot stand komen.
2. Voor verschillende belangrijke nieuwe gebieden van staatszorg wordt de benoeming van een aparte bewindsman (minister of staatssecretaris) bepleit, omdat in de thans bestaande regeringsorganisatie onvoldoende geconcentreerde aandacht voor deze terreinen bestaat.
3. Gesteld wordt dat de thans bestaande departementale indeling een onevenredig gewicht geeft aan speciale belangengroepen, en te weinig is ingesteld op een beleid voor 'vergeten' groepen in de samenleving. Men betoogt veelal, dat sommige catagorieën van de bevolking een 'eigen' departement hebben. Op dit betoog baseert men het verlangen nieuwe departementen in te stellen of bewindslieden te benoemen, die speciaal de belangen van bijvoorbeeld de middenstand of de consumenten zouden kunnen behartigen. Op analoge wijze wordt gepleit voor het benoemen van nieuwe bewindslieden die gestalte moeten geven aan een beleid gericht op bepaalde niet-economische groepen in de bevolking, zoals de jeugd, de sportbeoefenaren, de bejaarden.
4. Aanzienlijke problemen voor de overheidsorganisatie blijken zich voor te doen als gevolg van de toenemende vervlechting van de taken van de centrale overheid met die van de lagere overheden enerzijds, internationale organisaties

anderzijds. De departementen ontwikkelen veelal elk afzonderlijk een eigen beleid tegenover provincies en gemeenten, zonder dat duidelijke coördinatie plaatsvindt. Als gevolg van de toenemende Europese integratie en het stijgend aantal internationale bestuurlijke contacten doet een vergelijkbaar probleem zich voor op het snijvlak van Nederlands bestuur en internationale beleidsvormingsorganen. Verschillende departementen kiezen hun eigen koers, zonder voldoende oog voor de noodzaak van een geïntegreerd buitenlands beleid.

5. In brede kring bestaat de indruk dat - als gevolg van een cumulatie van taken aan de top - ministers en hoge ambtenaren te zeer worden belast. Dit houdt gevaren in voor de gezondheid van de betrokkenen, voor de effectiviteit van de beleidsvorming binnen de departementen en de ministeriële controle daarop, voor het functioneren van het interministerieel overleg, voor de realiteit van de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement, alsook voor een werkelijk op de toekomst gericht beleid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onderschrijft (evenals de Mitaco) de probleemanalyse van de commissie Van Veen en formuleert de volgende knelpunten:

1. **Interdepartementale taakverdeling**. Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben volgens de WRR (1975, p.49) geleid tot een sterk toenemende belasting van een groter, complexer en kostbaarder wordend centraal bestuursapparaat dat steeds moeizamer gaat functioneren. Er wordt alom geklaagd over onduidelijkheden in taakafbakeningen en verantwoordelijkheden, over doublures en competentiegeschillen. Criteria voor een verantwoorde en overtuigende taakverdeling ontbreken (WRR, 1975, p.11). De praktijk laat dan ook zien dat enerzijds de samenhang tussen de taken van organisatorische eenheden binnen één departement soms gering is en dat anderzijds zeer duidelijke samenhangen zijn aan te wijzen tussen de taken die zijn ondergebracht bij verschillende departementen. Men moet volgens de WRR (1975, pp.56-58) vaststellen dat een systematische inventarisatie en afweging van criteria en normen voor de interdepartementale taakverdeling ontbreekt. De opbouw en organisatie van het centrale bestuur is in hoge mate ondoorzichtig. Alleen reeds daardoor wordt een effectieve democratische controle sterk belemmerd. Doelmatigheid is bij de departementale taakverdeling zeer verschillend gehanteerd. Soms is aan een territoriaal criterium de voorrang gegeven, zoals het buitenland. In andere gevallen is de afbakening gericht op de behartiging van bepaalde belangen zoals de landbouw. In weer andere gevallen heeft bij de taakverdeling de aard van het beleidsgebied de doorslag gegeven (WRR, 1975, p.58).
2. **Interdepartementale coördinatie**. De mogelijkheden van de minister-president en de minister van Financiën - die beiden een belangrijke coördinerende taak hebben in het kader van de (niet formeel geregelde) collectieve ministeriële verantwoordelijkheid - om een gecoördineerd regeringsbeleid tot stand te brengen zijn beperkt (WRR, 1975, pp.59-60). De coördinerende bewindsman heeft op zijn beleidsterrein geen zeggenschap over het ressort van andere bewindslieden. Onduidelijk is, aan welke criteria een beleidsterrein moet voldoen om aanwijzing van een coördinerend bewindsman of instelling van een onderraad te rechtvaardigen.

3. **Organisatie van politieke en ambtelijke top.** De ministerraadsvergaderingen kosten de ministers zeer veel tijd. Het komt ook nogal eens voor dat in de ministerraad gebrachte kwesties weer moeten worden terugverwezen naar het ambtelijk niveau, omdat onvoldoende ambtelijk vooroverleg had plaatsgevonden. Het deelnemen aan de onderraden betekent vooral een zeer zware last voor de Ministers die van vele onderraden lid zijn. De vraag is gewettigd in hoeverre de onderraden thans bijdragen tot ontlasting van de Ministerraad (WRR, 1975, p.62). Niet alleen de politieke, maar ook de ambtelijke top is volgens de WRR overbelast.

- *Niet gekozen oplossingsrichting: algehele reorganisatie*

Een grootscheepse algehele reorganisatie is in de discussie over de rijksdienst tot nu toe nooit een reële optie geweest. Al bij de eerste commissie die over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst adviseerde, de commissie Van Veen (1972, pp.14-17), bestaan grote twijfels ten aanzien van het nut en de mogelijkheden van een algehele reorganisatie: 'De commissie zou niet geaarzeld hebben drastische hervormingen voor te stellen, indien van een totale reorganisatie inderdaad een meer 'ideale' regeringsstructuur te verwachten zou zijn. De commissie had echter te dien aanzien echter een fundamentele twijfel, om drie redenen:

1. De gedachte dat een blauwdruk voor een 'ideale' regeringsorganisatie te maken zou zijn, gaat te zeer uit van een relatief statische conceptie van de staatstaak en doet geen recht aan de omstandigheid, dat in werkelijkheid doelstellingen, taken en prioriteiten bij een zo veelzijdige organisatie als de centrale overheid aan snelle wijzigingen onderhevig zijn. Een op een bepaalde situatie geënt 'ideaal model' zou daarom verouderd zijn, lang voordat het ten koste van aanzienlijke fricties zou zijn ingevoerd.
2. Er zijn geen ondubbelzinnige criteria op te stellen, waarnaar een 'ideale' regeringsorganisatie zou kunnen worden beoordeeld. Het tegelijk bestaan van onderling conflicterende criteria van efficiency, toegankelijkheid voor de burger en actuele politieke verlangens maakt het ondoenlijk te spreken van een in alle opzichten ideale regeringsorgansatie.
3. Een goede regeringsorganisatie hangt meer af van een juiste organisatie van de coördinatie van de beleidsvorming dan van wijzigingen in de departementale indeling. Regeren is het stellen van prioriteiten, het afwegen van belangen, het coördineren van werkzaamheden. Zelfs bij een 'ideale' taakverdeling tussen de departementen zal het accent blijven rusten op problemen van coördinatie. De commissie verwacht van een juiste organisatie van de coördinatie meer duurzame resultaten dan van een op dubieuze vooronderstellingen gebaseerde totale ommegooi van de taakverdeling over de departementen.'

- *Wèl gekozen oplossingsrichting: coördinatie primair*

Van oudsher bestaan naast de verticale indeling van de rijksdienst in departementen horizontale coördinatiemechanismen om de afstemming van doeleinden en van taakuitvoering te verzekeren. Permanent dient volgens de commissie Van Veen (1972, p.62) te worden gezocht naar een zodanige taakverdeling dat de coördinatiebehoefte wordt geminimaliseerd, bijvoorbeeld door de werkzaamheden die de nauwste

onderlinge samenhang vertonen en waartussen de coördinatiebehoefte dus het grootste is, reeds op een zo laag mogeljk hiërarchisch niveau onder één leiding te stellen. Toch zijn dergelijke structurele maatregelen niet voldoende. Welke veranderingen ook in de departementale indeling worden aangebracht, steeds is en blijft de interdepartementale coördinatie van uitermate groot belang (Mitaco, 1977, p.13).

Met de toenemende vervlechting van de staatstaken is de noodzaak tot samenwerking tussen departementen groter geworden (WRR, 1975, p.51). De staatsontwikkeling laat eerder een groeiende interdependentie dan een duidelijke verzelfstandiging van een aantal grote deelterreinen zien. De commissie Van Veen (1972, p.21) meent daarom dat de gedachte van een verzelfstandiging van afzonderlijke departementale taken, uitgaat van verouderde principes. Mochten vroeger de onderwerpen nog veelal op zichzelf staan, thans is eerder sprake van een groeiende integratie van beleidssectoren. Steeds meer taken vertonen tal van aspecten. Dwars door de verticaal georganiseerde departementen heen ontstaat hierdoor de noodzaak van horizontale beleidsvormingsorganisatie. Het patroon van verantwoordelijkheden in de rijksdienst is daarom als schering en inslag van een weefsel - een patroon dat van oudsher reeds in de departementale indeling herkenbaar was, maar steeds sterker en gecompliceerder wordt (cie. Van Veen, 1972, p.22). Het accent van de aanbevelingen in de eerste rapporten over organisatie en functioneren van de rijksdienst ligt daarom niet op departementale (her)indeling maar op een betere organisatie van de coördinatie.

- *Het coördinatiemodel*

De commissie Van Veen (1972) formuleert in haar rapport een coördinatiemodel met als uitgangspunten (Kottman, 1981, p.17):

- uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de **ministerraad**;
- voor bepaalde bredere beleidsgebieden kunnen onder de ministerraad **onderraden** worden ingesteld onder voorzitterschap van de minister-president. De **minister-president** heeft daarbij de verantwoordelijkheid voor de inpassing van het desbetreffende beleidsgebied in het totale beleid;
- de meer specifieke verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een gecoördineerd beleid en voor de coördinatie bij de uitvoering op het desbetreffende beleidsgebied kan worden opgedragen aan een namens de ministerraad optredende **coördinerend bewindsman**;
- voor de uitvoering blijven de afzonderlijke **departementen** verantwoordelijk;
- aan de coördinerend bewindsman staat een **centraal beleidsorgaan** ten dienste;
- op ambtelijk niveau bestaat een **interdepartementale coördinatiecommissie**: het ambtelijke voorportaal van de destbetreffende onderraad.

Het coördinatiemodel uit het rapport-Van Veen en bijbehorende regelingen voor de onderraden, de belangrijkste ministeriële commissies en hun ambtelijke ondersteuning wordt in grote lijnen toegepast in de rijksdienst (WRR, 1975, p.138). Maar volgens de CHR is dat onvoldoende geweest om gebreken in de interdepartementale coördinatie op te heffen. De CHR (1981, pp.92-100, 145-148) formuleert tekortkomingen op het niveau van de ministerraad, van de onderraden en de ministeriële commissies, van de ambtelijke ondersteuning, van het instituut 'coördinerend bewindspersoon en van het coördinatiestelsel. Er is sprake wildgroei en saneren wordt noodzakelijk geacht. De

CHR (1981, pp.137-156) beveelt daarom onder meer aan de ministerraad te verkleinen, het aantal coördinatieportefeuilles van bewindslieden drastisch terug te brengen, het aantal onderraden te verkleinen en ambtenaren zoveel mogelijk uit de onderraden te weren, per onderraad slechts één ambtelijke coördinatiecommissie toe te laten en het ambtelijk stelsel van interdepartementale commissies beter te structureren en te saneren (vgl.Rooi, 1985, p.82).

- *Achtergrond: wetenschap voor het regeringsbeleid*

Opvallend is dat in de eerste rapporten over organisatie en functioneren van de rijksdienst knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie worden opgevat als problemen die kunnen worden opgelost door (nader) wetenschappelijk onderzoek.

Een knelpunt dat algemeen wordt erkend is het gebrek aan systematische kennis over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Voor het opvullen van die lacune wordt een beroep gedaan op de wetenschap. Die moet worden ingezet om het regeringsbeleid te ondersteunen. De commissie van Veen (1972, p.26) stelt voor een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in te stellen, die het kabinet moet adviseren en zo ertoe kan bijdragen 'dat een consistente en wetenschappelijk verantwoorde beleidsvoorbereiding mogelijk wordt.' De WRR krijgt daartoe onder meer tot taak om een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid.

Het beleid ten aanzien van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie is nog in ontwikkeling. Een richting gevende beleidsvisie ontbreekt vooralsnog. Deze onvolkomenheid is volgens de WRR (1975, p.63) mede hieraan toe te schrijven dat nog geen sprake is van een systematische wetenschappelijke ondersteuning. Het bestuurskundig onderzoek in Nederland, voor zover gericht op de centrale overheid draagt nog een overwegend fragmentarisch karakter (WRR, 1975, p.10). De WRR is van mening dat inzicht moet worden verkregen in de gewenste interdepartementale taakverdeling en coördinatie op langere termijn. Daarvoor is voortgezet onderzoek nodig met betrekking tot het ontwikkelen en toetsen van criteria voor de indeling van departementen en beleidsterreinen. Ook is voortgezet onderzoek nodig naar de coördinatievoorzieningen.

- *Kanttekeningen*

De commissie Van Veen en de Mitaco beperken zich in hun onderzoek vrijwel geheel tot interdepartementale taakverdeling en coördinatie bij de rijksoverheid. De WRR hanteert een breder perspectief en neemt ook adviesorganen en lagere overheden in beschouwing, maar de samenhang tussen de drie onderwerpen wordt alleen zeer summier aangegeven. Voornaamste punt van kritiek is volgens de CHR-1 (1981, p.12) dat de bestuurlijke organisatie in de rapporten te veel als een gesloten geheel wordt gezien en te weinig aandacht is besteed aan het politieke systeem en in ruimere zin aan het maatschappelijk bestel waarin de (rijks)overheid functioneert. Een punt van kritiek is verder dat wel erg veel wordt verwacht van het opleggen van structurele coördinatievoorzieningen, en dat te veel vertrouwen wordt gesteld in de wetenschap voor het oplossen van uiteindelijk toch politieke problemen.

2. Periode 1979-1981

- *De opdracht van de CHR*

In de periode 1979-1981 waren het met name de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) die de discussie over de organisatie van de overheid bepaalden. De CHR (ook wel bekend als de commissie-Vonhoff) had tot taak advies uit te brengen over de hoofdstructuur en het feitelijk functioneren van de rijksdienst. Daarbij moest aandacht worden besteed aan voor- en nadelen van eventuele wijzigingen in: het aantal departementen van algemeen bestuur en/of hun onderlinge taakverdeling; het aantal en de inhoud van de portefeuilles; de wijze van interdepartementale coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau, daarbij zo nodig rekening houdend met mogelijkheden voor wijzigingen in de omvang van rijkstaken, bijvoorbeeld door functionele of territoriale decentralisatie, en met mogelijkheden van coördinatie van wetgeving voor zover die verband houden met het onderwerp van het advies (vgl.CHR-1, 1979, p.7).

- *Het onderzoeksobject: dé rijksdienst*

Voor onderzoek naar hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst zijn meerdere analyseniveaus denkbaar (CHR-2, 1980, pp.22-25): het is mogelijk om individuele participanten, organisatie-eenheden, departementen, de rijksdienst als geheel, het politiek-bestuurlijke stelsel of zelfs het Nederlands maatschappelijke stelsel in de analyse centraal te stellen. De CHR heeft ervoor gekozen de rijksdienst in zijn geheel als belangrijkste analyseniveau te kiezen en dat betekent dat andere delen van het politiek-bestuurlijke stelsel en aspecten van het maatschappelijke stelsel als omgevingsfactoren worden beschouwd.

- *De probleemstelling: sturingsbehoefte en sturend vermogen*

De probleemschets van waaruit de CHR haar werkzaamheden heeft aangevangen, verwoordde zij als volgt (CHR-3, 1980, p.25; Van der Valk, 1985, p.162): De grondtrekken van de organisatie van de rijksdienst dateren van ruim 130 jaar geleden. De maatschappij is intussen wezenlijk veranderd en verandert nog steeds. De maatschappelijke problemen worden onoverzichtelijker en de snelheid van de veranderingen neemt toe. Hierdoor neemt de omvang van de door de rijksdienst te vervullen taken toe terwijl hun karakter verandert. Er is een groeiende behoefte aan centrale sturing van maatschappelijke ontwikkelingen, maar het sturend vermogen van de rijksdienst neemt af. Een hoog sturend vermogen kan de behoefte aan sturing doen verminderen; een laag sturend vermogen daarentegen roept verschijnselen op die zelf weer aanleiding kunnen zijn tot een grotere sturingsbehoefte (CHR-2, 1980, p.26).

In aansluiting op het rapport 'De komende vijfentwintig jaar' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (pp.55-56) heeft de CHR de gevolgen voor de structuur en het functioneren van de overheid samengevat als een toenemende maatschappelijke sturingsbehoefte, en een afnemend sturend vermogen. De commissie constateert tegelijkertijd dat het aantal terreinen waarop gestuurd wordt toeneemt. De algemene probleemstelling wordt dan als volgt geformuleerd (CHR-1, 1979, p.17):

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

- *Achtergrond: departementen onder druk en congestie aan de top*

De gebrekkige prioriteitenstelling in de omvangrijke dagelijkse werkstroom leidt ertoe dat de agenda van de leden van de top voor het overgrote deel overspoeld wordt met een hoeveelheid werkzaamheden die vooral van benedenaf, door activiteiten in de sectoren, wordt bepaald. Congestieverschijnselen aan de top, zowel departementaal als interdepartementaal, leiden tot een geringe slagvaardigheid en weinig aandacht voor nieuwe ontwikkelingen (CHR-3, 1980, p.58).

- *Achtergrond: signalering, selectie en kanalisering*

Een toenemende verstrengeling van de rijksdienst met maatschappelijke groeperingen en een toenemende onderlinge afhankelijkheid van de verschillende onderdelen van de rijksdienst zelf, veroorzaakt een steeds ondoorzichtiger beeld van de wijze waarop de agenda van de rijksdienst tot stand komt. Knelpunten zijn (CHR-3, 1980, p.42; Kok, 1981, p.3):

- De *toegankelijkheid voor verschillende signalen* is niet altijd even groot in de overheidsorganisatie. De CHR kiest participatie als invulling van het criterium toegankelijkheid voor signalen. Uitgangspunt daarbij is dat individuen of groepen in eerste instantie zelf de beste beoordelaars zijn van hun eigen belang en ter verwezelijking daarvan zelf in staat moeten worden gesteld informatie en gezichtspunten aan te dragen. Bij de signalering is er een onvoldoende, onvolwaardige en ongelijkwaardige participatie van alle betrokkenen en belangen;
- Een *evenwichtige selectie* die maximaal aansluit bij de maatschappelijke behoeften komt niet tot stand. De CHR kiest het politieke element in de afweging als invulling van het criterium evenwichtige selectie. Bij de selectie is er onvoldoende politieke duidelijkheid over de hierbij noodzakelijke afweging van externe effecten, de bij de verdere afhandeling geldende randvoorwaarden en de verder te betrekken belanghebbenden;
- Er is lang niet altijd sprake van evenwichtige aspectenanalyse, waardoor er een voldoende *probleemgerichte kanalisering* plaatsvindt. De CHR kiest opnieuw participatie voor de invulling van het criterium probleemgerichte kanalisering. De gedachte is dat een probleemgerichte kanalisering het best tot stand komt indien de meest betrokkenen, die in het selectieproces als zodanig zijn erkend en die zowel binnen als buiten de rijksdienst kunnen zitten, in de gelegenheid worden gesteld de beleidsuitwerking te beïnvloeden. Bij de kanalisering is er een onvoldoende betrokkenheid van belanghebbenden, waaronder begrepen andere onderdelen van de rijksdienst. Daarbij vormt de beheersing van het tijdselement een extra complicerende factor.

Van doorslaggevend belang is de maatschappelijke organisatiegraad (CHR-3, 1980, p.43). Willen eisen uit de maatschappij snel doorkomen, dan is het van groot belang dat dit gebeurt via organisaties en personen die deel uitmaken van het normale politieke circuit. Niet het gebrek aan informatie bij de rijksdienst verhindert het

doordringen van de eis, maar het gebrek aan organisatie van de eis binnen het politieke systeem. Niet de aard van het signaal, maar degene door wie het gegeven of ondersteund wordt is zodoende van doorslaggevend belang. Omgekeerd houdt de overheid bij het nemen van eigen initiatieven reeds bij voorbaat rekening met de mogelijke reacties van de gevestigde maatschappelijke belangen.

Vaak is een onderwerp 'te breed' voor één onderdeel van de rijksdienst. Dan moet op de een of andere manier bepaald worden wie er bij betrokken zijn en welke werkeenheid de leidende of coördinerende functie heeft. Dat is een vraag die aanleiding kan geven tot competentiestrijd. Daarbij domineert nogal eens de zorg dat bij de uitwerking een andere dienst zich gaat begeven op het eigen terrein. Gezien de al eerder genoemde moeilijkheden van samenwerking tussen werkeenheden, vooral indien zij in verschillende directoraten-generaal of ministeries ondergebracht zijn, is er een weerstand tegen het aanpakken van nieuwe vraagstukken. Dat leidt ertoe dat problemen die niet gemakkelijk in de bestaande structuur onder te brengen zijn, ook niet snel aan de vereiste behandeling toekomen (CHR-3, 1980, p.90).

- *Analysemodel: systeembenadering*

De CHR kiest voor de systeembenadering als analysemodel. Dit model beschouwt de rijksdienst in beginsel als één samengesteld geheel van organisatiedelen (zowel politiek als ambtelijk), die onderling en met de omgeving waarbinnen zij functioneren in wisselwerking staan. De 'open systeembenadering van de overheidsorganisatie' kan schematisch zo worden weergegeven (vgl.CHR-1, 1979, p.34):

Aard van de problematiek	procesaspecten		
	invoer	uitvoer	doorvoer
maatschappelijk/ politiek	*signalering*: toegankelijkheid	*sturingsbehoefte*: maatschappelijke aanvaardbaarheid	*erkenning*: anticiperend vermogen
politiek/ bestuurlijk	*selectie*: evenwichtigheid (democratie)	*besturingsprogramma* doeltreffendheid	*integratie*: samenhang
bestuurlijk/ technisch	*kanalisering*: probleem-gerichtheid	*inzet instrumenten*: rechtmatigheid doelmatigheid	*beschikbaarstelling instrumenten:* flexibiliteit

Het open karakter van de rijksdienst als systeem komt tot uiting door de nadruk te leggen op de processen waardoor de interactie met de omgeving tot stand komt, de invoer en de uitvoer. De verbinding daartussen vormt de doorvoer. Ten aanzien van de invoer maakt de CHR onderscheid tussen drie procesaspecten: signalering, selectie en kanalisering. Vervolgens merkt de CHR op dat de toegankelijkheid voor signalen moet worden vergroot; dat de selectie van signalen evenwichtiger moet zijn; en dat de kanalisering van signalen meer probleemgericht moet zijn. Ten aanzien van de uitvoer

onderscheidt de CHR de procesaspecten: sturingsbehoefte, besturingsprogramma en besturingsinstrumenten. Hierover merkt de CHR op dat de sturingsbehoefte maatschappelijk aanvaardbaar moet zijn, dat het besturingsprogramma doeltreffend dient te zijn en dat bij de inzet van besturingsinstrumenten gelet moet worden op de criteria van rechtmatigheid en doelmatigheid. Ten aanzien van de doorvoer, tenslotte, onderscheidt de CHR eveneens drie kenmerken: erkenning van gesignaleerde ontwikkelingen, de integratie van geselecteerde eisen en de beschikbaarstelling van besturingsinstrumenten voor de bewerking van die eisen. Hierover merkt de CHR op dat de erkenning van signalen gebaseerd dient te zijn op het criterium van anticiperend vermogen; bij de integratie van eisen gaat het om een samenhangend overheidsbeleid en bij de beschikbaarstelling van besturingsinstrumenten om flexibiliteit.

- *Het doel: met name versterking van samenhang*

Bij de stap van beschrijving en analyse naar conclusies en richtingen voor aanbevelingen zijn toetsstenen nodig. In de analyserende beschrijving is de nadruk komen te liggen op de toetsstenen van het doorvoerdeel van de bestuurlijke procesgang. Dat betekent dat door de commissie vooral is gelet op besturingsvermogen, samenhang en flexibiliteit, waarbij het criterium besturingsvermogen is gepreciseerd tot het vermogen om taken, de ernst van de problemen en mogelijke oplossingen af te wegen (CHR-3, 1980, p.83). Het zijn dus drie elementen, te weten samenhang, afweging en flexibiliteit, van waaruit alle door de CHR behandelde onderdelen van het functioneren van de rijksdienst zijn bezien (Kooiman, 1981, p.36). In het eindadvies van de CHR heeft de nadruk uiteindelijk vooral gelegen op het versterken van samenhang.

- *De probleemanalyse: twee werelden, een wereld van verschil*

De commissie gaat er van uit dat op grond van het onderscheid tussen differentiatie en integratie in de rijksdienst twee werelden onderscheiden kunnen worden: de machtige wereld van de sectoren en de zwakke wereld van de integratie. De koppeling tussen deze werelden vormt niet het sterkste punt in de structuur van de rijksdienst (CHR-3, 1980, p.14, p.84; Tjeenk Willink, 1986, pp.10-11).

De eerste wereld is die van het deelbeleid. Die wereld van sectoren omvat het veelkleurige beleidsproces van beneden naar boven; het beleid zoals dat gevormd wordt op de 'werkvloer' van de rijksdienst. Organisatorisch gaat het om het niveau dat min of meer zelfstandig een duidelijk geformuleerde taak behartigt. En beleidsmatig gaat het om een redelijk samenhangend pakket van instrumenten gericht op een bepaald te begrenzen probleem. Die wereld is maatschappelijk goed verankerd en wordt soms getypeerd als een wereld van gesloten circuits. Op het niveau van de sectoren worden coördinatiepoblemen als het ware door veelvuldige overlapping en een systeem van diverse petten opgelost, althans geregeld. Het belangrijkste knelpunt in de wereld van de sectoren is verkokering.

De tweede wereld ziet er geheel anders uit. Die wereld houdt zich bezig met de integratie van zeer uiteenlopende takenpaketten. Die wereld poogt in het totale beeld van de rijksdienst samenhang te brengen, daarin te coördineren en een algemene politieke richting aan te geven. Het is de wereld van de ministerraad, van de onderraden, coördinerende bewindspersonen en ambtelijke voorportalen. Ook het parlement maakt van deze wereld deel uit. Deze wereld kent vooral zwakten: de

verhoudingen zijn wisselend, de competenties liggen gevoelig, de maatschappelijke ondersteuning is veelal afwezig, en de organisatorische structuur is wazig en bestuurlijk zwak. Het belangrijkste knelpunt in de wereld van de integratie wordt gevormd door zwakke voorzieningen.

De koppeling tussen beide werelden verloopt via de toppen van de departementen, losjes aaneengehouden door collegiale verhoudingen en veelal goed bewaakte autonomie en door een onoverzichtelijke wirwar van departementale regelingen. Daar wordt de stroom van beleidsvoorstellen die uit het apparaat komt ingedamd en omgebogen, worden prioriteiten gesteld, samenhangen aangebracht en beslissingen genomen. Afstemming met anderen speelt zich in de marge af: anderen moeten reageren op voorstellen die reeds duidelijk vorm en inhoud hebben gekregen. Het voornaamste knelpunt in de koppeling is de onevenwichtigheid: de meeste mechanismen en voorzieningen werken in het voordeel van de wereld van de sectoren. Het dualisme in de Nederlandse politiek is dan het dualisme tussen de generalisten die zwak zijn en de specialisten die sterk zijn. Deze onevenwichtigheid moet worden tegengegaan. De CHR beveelt daarom aan: versterking van de positie van coördinerende bewindspersonen, aanwijzing van projectministers, verbeteringen in het functioneren van onderraden en hun ambtelijke voorportalen, herverkaveling van ministeriële portefeuilles in hoofdbeleidsgebieden. De inhoud van beleid is daarbij niet aan de orde. Coördinatie wordt als een organisatorisch vraagstuk gezien.

- *Het centrale probleem: verkokering*

Het belangrijkste knelpunt in de wereld van de sectoren is verkokering (CHR-3, 1980, p.107): beleid komt tot stand in sterk gespecialiseerde eenheden, in overleg met een eveneens verkokerd maatschappelijk veld; meestal sectoraal, soms daarbovenuit komend; ten opzichte van andere sectoren binnen de rijksdienst wordt het beleid vooral door concurrentie gekenmerkt; de politieke greep is zwak en incidenteel. Afweging vindt nauwelijks plaats. Het circuit rond de departementen in Den Haag raakt steeds meer in zichzelf opgesloten. Met erkende onderhandelingspartners onderhouden de beleidsambtenaren vaak meer en intensievere contacten dan met de uitvoerders van het beleid. De banden tussen de maatschappelijke organisaties en hun oorspronkelijke achterban boeten daarbij aan betekenis in (Tjeenk Willink, 1985, p.12). Het verschijnsel van verkokering houdt in dat beleidsvormingsprocessen zich afspelen in gesloten en gespecialiseerde circuits, die een meer integrale benadering van beleidsproblemen en belangenafweging onmogelijk maken. Informatieuitwisseling tussen deze circuits is zeer beperkt. De noodzaak van keuzen tussen de afzonderlijke beleidsterreinen wordt zelden gevoeld. Daardoor zijn de mogelijkheden van een samenhangend beleid dat de grenzen van de gesloten circuits overschrijdt beperkt.

- *Een oplossing: vijf hoofdbeleidsgebieden*

Als mogelijke oplossing stelt de commissie (CHR-4, 1981, p.8) een indeling voor in vijf hoofdbeleidsgebieden die tesamen het gehele beleidsterrein van de rijksoverheid zouden moeten bestrijken: bestuurlijke en juridische zaken, sociaal-economische zaken, ruimtelijke en milieu-zaken, sociaal-culturele zaken en internationale en veiligheids-zaken. De CHR wenst een afstemming van planning, wetgeving, financiering en personeelsbeleid per hoofdbeleidsgebied. 'Als men het gebied van het inter-

nationale beleid uitzondert, valt aan te nemen dat de integratiebehoefte binnen deze beleidsgebieden in het algemeen groter is dan ertussen. Deze omstandigheid opent de weg naar herindeling van taken. Door vast te stellen in welk hoofdbeleidsgebied elk departement in hoofdzaak thuishoort, wordt zichtbaar welke departementale taken vreemd zijn aan dat hoofdbeleidsgebied. Toedeling van deze taken aan die onderraden waar ze wel thuishoren, is nodig voorzover deze nog niet heeft plaatsgevonden' (CHR, 1980, p.173). De indeling in hoofdbeleidsgebieden is volgens de CHR een noodzakelijk hulpmiddel ten behoeve van de beleidsvoering op het niveau tussen het kabinet en de departementen. Net als de indeling van de beleidssectoren in departementen langs deels willekeurige, kunstmatige en arbitraire grenzen zal moeten plaatsvinden, is dat ook het geval bij een bundeling hiervan in vijf hoofdbeleidsgebieden. Niettemin komen deze gebieden volgens de commissie (CHR-5, 1981, p.22) niet zo maar uit de lucht vallen; ze zijn gegroepeerd naar de in brede kring geaccepteerde belangrijkste aspecten van het rijksbeleid.

Uit de vijf hoofdbeleidsgebieden moeten, naar de mening van de CHR, ook gedachten over departementale herindeling voortvloeien. Kooiman (1981, p.38): 'Men verwijt ons dat we op dit punt weinig concrete voorstellen hebben gedaan. Maar wie zijn wij, dat wij nu moeten gaan zeggen: hef dit of dat departement maar op! De herindeling moet uit de problematiek zelf voortkomen. Wij hebben er wel ideeën over maar wij zijn van oordeel dat de departementale herindeling 'incrementeel', stapje voor stapje, vanuit het concrete beleid van dag tot dag, alsmede 'synoptisch', namelijk vanuit het ontwikkelen van een breed beleidskader voor die vijf hoofdbeleidsgebieden, zal moeten ontstaan.'

- *Organisatieverandering in de rijksdienst en de aanbevelingen van de CHR*

De CHR heeft tal van aanbevelingen voor de organisatie van de rijksdienst gedaan, de belangrijkste tien daarvan waren (Van der Valk, 1985, p.164):

1. verklein het kabinet, om te beginnen door afschaffing van de ministers zonder portefeuille;
2. versterk de betekenis van het regeerakkoord en het regeringsprogramma als afwegingskader voor de besluitvorming door een concreet actieprogramma op te stellen;
3. stel een vijftal hoofdbeleidsgebieden in, geleid door een integrerende minister en herstructureer in dit kader de ministeriële onderraden, de ambtelijke voorportalen, de interdepartementale ambtelijke commissies, de externe adviesorganen en de maatschappelijke groeperingen;
4. versterk het teamelement in de departementale toppen door instelling van kleine directieraden, met vooral als taak de bevordering van de integratie en samenhang;
5. ontwikkel in samenhang met het organisatiebeleid een strategisch beleidsplan ter verbetering van het reorganiserend vermogen in de rijksdienst met als belangrijk element een grote flexibiliteit in de formatieprocedures;
6. bevorder daarnaast de mobiliteit van het personeel binnen en tussen de departementen, onder meer door de vorming van een afzonderlijke centrale personeelsdienst (civil-service) voor hogere ambtenaren.
7. breng een accentverschuiving aan in het personeelsbeleid van arbeidsvoorwaarden naar opleiding, vorming en andere immateriële componenten;

8. vergroot de politieke aandacht voor organisatievraagstukken, onder andere door organisatieparagrafen in Memories van Toelichting en begrotingshoofdstukken en door een mogelijke Organisatiewet Rijksdienst;
9. versterk de departementale organisatie-afdelingen in kwalitatieve en kwantitatieve zin;
10. ontwerp een samenhangende strategie om het geheel van voorstellen tot aanpassing en verbetering van de hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst in de komende kabinetperiode op gang te brengen en vaart te laten houden.

Het is opvallend dat van de tien hier genoemde aanbevelingen slechts een klein percentage is gerealiseerd en een zeer groot percentage zeker ook niet meer geïmplementeerd zal worden (Van der Valk, 1985, pp.165-166). De omvang van het kabinet werd verkleind, maar niet door opheffing van de ministers zonder portefeuille. Een actieprogramma is niet tot stand gekomen. Het voorstel tot instelling van vijf hoofdbeleidsgebieden is vanaf het begin nooit diepgaand in studie genomen. Er wordt gewerkt aan de herstructurering van stelsels van externe adviesorganen en interdepartementale ambtelijke commissies. Een strategisch beleidsplan ter verbetering van het reorganiserend vermogen is niet tot stand gekomen. Het voorstel voor een civil service werd afgewezen. De accentverschuiving in het personeelsbeleid is niet gerealiseerd. De politieke aandacht is licht vergroot. De departementale organisatie-afdelingen zijn niet structureel versterkt. Het ontwerpen van een samenhangende veranderingsstrategie is al vrij snel opgegeven.

Wanneer een buitenstaander de balans beziet en relateert aan de hoeveelheid (wetenschappelijk) onderzoek, financiële middelen, energie, public relations, etc. die in het werk van de CHR werd geïnvesteerd, zal er bij hem of haar zeer waarschijnlijk verwondering worden opgeroepen: is het niet mogelijk gerichter en efficiënter te adviseren over het veranderen van de organisatie van de rijksdienst. Dient het veranderen van de rijksdienst niet te veranderen? (Van der Valk, 1985, p.166).

De CHR heeft naar aanleiding van reacties op haar eerste rapport vastgesteld dat er veel overeenstemming is over problemen met betrekking tot organisatie en functioneren van de rijksdienst. Eensgezindheid is er ook over oplossingen daarvoor. Elk kent de laan die derwaart gaat (CHR-2, 1981). De hoofdvraag is dan waarom die wel gekende laan maar niet betreden wordt (Jolles, 1982, p.29). Een verwijzing naar de ambtelijke weerstand en het vasthouden aan eigen positie en belangen moge hier juist zijn, het is nauwelijks een verklaring.

- *De promotiestrategie: niets dan lof*

De samenstelling van de CHR was een andere dan die van haar voorgangers. Het was geen 'gemengde' commissie (zoals de commissie Van Veen), geen permanent adviesorgaan voor de regering (zoals de WRR) en geen college van zittende bewindslieden (zoals de Mitaco). De CHR was een commissie die uitsluitend uit buitenstaanders bestond en die daarom de problematiek 'in opperste onbevangenheid' zou kunnen bezien. Dat was nieuw (CHR-1, 1980, p.13). Ieder lid behoorde tot één van de grote politieke partijen. De commissie pakte haar opdracht voortvarend aan. Zij liet achttien wetenschappelijke onderzoeken verrichten. Deze hadden betrekking op bijna alle aspecten van overheidszorg en bestreken alle sectoren van de rijksdienst

(Van der Valk, 1985, p.20). Het eindadvies was de vorm gegeven van door de kabinetsformateur in het op te stellen regeerakkoord over te nemen passages.

De CHR oogstte lof en kritiek. De kritiek had vooral betrekking op de kwaliteit van de voorgestelde adviezen en de lof voornamelijk op de brede politieke en publieke aandacht die door de CHR werd getrokken. De commissie had reacties gevraagd en uitgelokt op haar rapporten en veel contacten gezocht en onderhouden met politici en andere van belangrijke betrokkenen. Er werden gesprekken gevoerd met bewindslieden, parlementariërs en topambtenaren. Het doel van deze gesprekken was naast het inwinnen van informatie ook het wekken van interesse voor het werk van de commissie en het aftasten van de haalbaarheid van voorstellen (Van der Valk, 1985, p.163). Alle rapporten werden zeer ruim verspreid. Bij de presentatie van haar hoofdaanbevelingen is de CHR zeer strategisch te werk gegaan (In't Veld en Kickert, 1981, p.400) De politiek is door haar zeer intensief bewerkt. De CHR zocht toegang tot de specialisten binnen de politieke circuits en kreeg die ook. Intelligente public relations en een perfecte timing hebben bijgedragen aan de grote aandacht voor het eindadvies van de CHR. Ook het crisisbewustzijn in de politiek kan de belangstelling voor het eindadvies verklaren. Door als politiek actiecentrum op te treden wist de CHR niet alleen beslag te leggen op de aandacht van de politici en bestuurders, maar slaagde zij er in hen ook te verplichten aan de door haar gekozen oplossingen (Kuypers, 1989, p.32). En desalniettemin zijn er nauwelijks aanbevelingen van de CHR overgenomen. Voor een deel kan dat worden verklaard door de kritiek die er was op de kwaliteit van de analyse van de CHR.

- *Kritiek*

Op de rapporten van de CHR is veel kritiek geuit. Die kritiek had betrekking op onder meer de afbakening van het onderzoeksobject, de probleemanalyse, de doelstelling en de oplossingsrichting:

1. **Het onderzoeksobject**. In de analyse van de CHR wordt 'de rijksdienst' of 'de rijksoverheid' als object van analyse gekozen. Maar is dat wel de juiste afbakening? Wordt de norm van een geïntegreerd besturingsmodel zo niet tevoren al opgedrongen? (Rosenthal, 1981, p.20).

   De CHR heeft het organisatieprobleem opgevat als een probleem van afstemming, coördinatie en integratie binnen één organisatie. De beschouwingen over vergroting van besturend vermogen door middel van verbetering van interdepartementale coördinatie, sectorherindeling, integrerende bewindslieden duidt daarop. Maar het besef is doorgebroken dat de organisatie van de overheid dient te worden bezien als een machtsevenwicht in een netwerk van interagerende organen die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn (In't Veld en Kickert, 1981, p.407). Zeker is dat in zo'n netwerk afstemmingsproblemen niet opgelost worden door deelorganisaties te hergroeperen, te integreren en er met bevoegdheden omklede hiërarchische toppen bovenop te plaatsen. Zo'n benaderingswijze gaat uit van een unilaterale beïnvloedingsrelatie en ontkent derhalve de bilaterale wederzijdse afhankelijkheid tussen de deelorganisaties. De belemmeringen voor bevredigende interdepartementale coördinatie zijn uitstekend te verklaren door de situatie te beschouwen als een uiterst complex netwerk van deelevenwichten tussen actoren die op allerlei deelterreinen via afspraken tot uiterst labiele belangen- en machtsevenwichten zijn geraakt.

2. **Het analysemodel.** Volgens Van der Valk (1985, pp.166-168) zijn er twee fundamenteel verschillende denkwijzen te onderscheiden waarmee naar organisaties gekeken kan worden. De CHR volgt het systeemmodel. De rijksdienst wordt opgevat als een open systeem. Dat systeem wordt in de analyse afgegrensd van zijn omgeving: het politiek systeem en de samenleving. De nadruk ligt op spanning en conflicten die het gevolg zijn van de verkokering in de rijksdienst. Veel aandacht wordt besteed aan de vermindering van spanningen, aan de oplossing van conflicten en aan het herstellen van evenwicht tussen de wereld van de sectoren en de wereld van de integratie. De CHR zoekt mogelijkheden voor evenwichts- en conflichtregulering door integratie van bovenaf op te leggen en met bevoegdheden af te dwingen. Feedback, herstel van evenwicht, wordt gestuurd met een sturingsprogramma en besturingsinstrumenten. De CHR maakt gebruik van een mechanistisch model waarin alle betrokken partijen duidelijk omschreven functies hebben en de kwaliteit wordt bepaald door de mate waarin ze slagen die functies te vervullen. Het doel van de rijksdienst wordt als gegeven beschouwd en men veronderstelt consensus daarover.

De CHR volgt niet het ontwikkelingsmodel. De CHR beschouwt de organisatie van de rijksdienst niet in openvolgende stadia van progressie. Spanningen en conflicten worden gereguleerd en geneutraliseerd: middelpuntvliedende krachten worden vervangen door middelpuntzoekende krachten. Conflicten worden niet 'doorgewerkt'. De creatieve energie die zij mobiliseren wordt niet geïnvesteerd voor vernieuwing of doorbreking van het systeem. Voor onderzoek naar de potentiële mogelijkheden die in de rijksdienst aanwezig zijn om het functioneren op een 'hoger' plan te brengen, was geen oog. In plaats van verwondering te uiten over 'verschijnselen', kijkt ze nogal eens vanuit à priori normen naar het functioneren en naar functievervulling in de rijksdienst met een hoofdaccent op de gevolgen van sociaal gedrag en met aanduiding van oorzaken, die het karakter hebben van symptomen.

Systeemmodel	**Ontwikkelingsmodel**
systeem	ontwikkelingsrichting
grenzen	herkenbare fasen/stadia
spanningen en conflicten	ontwikkelingskrachten
evenwicht en stabiliteit	progressie
sturing door feedback	potentialiteit
functies	verschijnselen

3. **De probleemanalyse.** Is het niet merkwaardig dat de kritiek op verkokering, kritiek inhoudt op stellig geïntegreerde bestuurssystemen? (Rosenthal, 1981, p.22) Wat zijn kokers anders dan goed geïntegreerde systemen? Misschien dat oneffenheden juist zinvol zijn. Daardoor worden geïntegreerde bestuurssystemen - of dat nu de koker rond departementen of de koker van een geïntegreerde rijksdienst betreft - tot interactie gedwongen. Competitie en conflict

impliceren tenminste dat naar elkaar gekeken wordt en dat men anticipeert en reageert op hetgeen elders in het openbaar bestuur gebeurt. Langs deze weg komt de politieke dimensie weer in het bestuursmodel terug.

4. **De doelstelling**. De CHR (1980, p.15) neemt tot uitgangspunt de noodzaak tot versterking van de onderlinge samenhang in het zicht op maatschappelijke problemen, een evenwichtige afweging van belangen en de flexibiliteit van de organisatie en de beleidsinstrumenten. In het eindrapport wordt echter vooral de vergroting van samenhang geaccentueerd. Het criterium van samenhang krijgt iets dwingends. Het wordt gerationaliseerd en verliest zijn politieke dimensie. Afwijkingen worden niet meer geduld. Bedachtzaamheid en behoedzaamheid slaan om in een frontale aanval op wat niet in het schema past (Rosenthal, 1981, p.22). De voorkeur van de CHR bij keuze voor afweging, afstemming, coördinatie of integratie gaat vooral uit naar de laatste, sterkere vormen van samenhang uit: projectministers, integratie van sectoren naar hoofdbeleidsgebieden, integrerende bewindslieden daarvoor, een departementsraad.

Veel spaarzamer is de CHR met aanbevelingen ter verhoging van de flexibiliteit van de rijksdienst (In't Veld en Kickert, 1981, p.403). Flexibiliteit lijkt te worden opgevat als 'off-spin' van voorstellen tot vergroting van coördinatie en integratie, een neveneffect waarvan het optreden op zijn zachtst gezegd nogal dubieus is. Het ligt eerder in de verwachting dat een samenvoegen van sectoren die het nu al moeilijk hebben om onderling te overleggen, zal resulteren in hoofdbeleidsgebieden waartussen elke vorm van afstemming en coördinatie non-existent zal zijn. De interrelaties tussen die hoofdsectoren zullen immers nog zwakker zijn. Flexibiliteit binnen een organisatie is het vermogen van die organisatie om zijn toestand te veranderen. Dat vermogen is des te hoger naarmate grote veranderingen sneller bewerkstelligd kunnen worden. Een grote variëteit is een voorwaarde om snel op veranderingen te reageren. Variëteit is een voorwaarde voor flexibiliteit.

Flexibiliteit in organisaties wordt niet bewerkstelligd door organisatiestructuren waarin onderdelen duidelijk van elkaar afgegrensd en intern geïntegreerd zijn; juist het veelvuldig voorkomen van horizontale dwarsverbanden tussen of dwars door bestaande deelorganisaties biedt nog enige garantie voor een flexibel veranderingspotentieel binnen een organisatie (In't Veld en Kickert, 1981, pp.403-404). Lerend vermogen en veranderingspotentieel zijn niet gebaat met een zo goed mogelijk gecoördineerde of zelfs geïntegreerde structuur. Die laatste zal juist de variëteit en flexibiliteit tot een minimum terugdringen.

5. **De oplossingsrichting**. Bij het idee van hoofdbeleidsgebieden zijn grote vraagtekens geplaatst (Tjeenk Willink, 1982, p.26). Het gevaar is dat de hoofdbeleidsgebieden door samenvoeging van bestaande kokers alleen nieuwe kokers gaan vormen. Bovenop de departementale kokers dreigen nog eens 5 nieuwe kokers (hoofdbeleidsgebieden) te worden gestapeld. De noodzakelijke coördinatie en afweging wordt alleen naar beneden gedrukt, de ambtelijke organisatie in, of naar het eind verschoven, want van uitstel komt nog geen afstel. De hoofdbeleidsgebieden zullen kokers-nieuwe-stijl blijken te zijn. De bestaande kokers zullen gemakkelijk aanschuiven en zullen alleen maar baat hebben bij de symboliek van de 'rationele integratie' (Rosenthal, 1981, p.250).

Het aantal hoofdbeleidsgebieden is niet objectief vast te stellen. Geen enkele indeling heeft eeuwigheidswaarde. Het is onverstandig te discussiëren over nieuwe interdepartementale structuren, waarin het gehele beleidsterrein van de overheid opnieuw wordt ingedeeld (structurele hoofdbeleidsgebieden), zonder de belangrijkste maatschappelijke problemen (hoofdprobleemgebieden) in kaart te brengen en te beslissen in hoeverre deze problemen (nog) tot overheidsactiviteiten moeten leiden. Dat zal voor verschillende problemen verschillend liggen. De CHR heeft dit onvoldoende onderkend (Tjeenk Willink, 1982, p.26). De indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden is op zichzelf aanvechtbaar. Maar het in de bestuurlijke organisatie vastleggen ervan, zal bovendien de flexibiliteit van de rijksdienst niet ten goede komen. Onderraden en ambtelijke voorportalen zijn twijfelachtige integratieorganen (Kottman, 1977).

6. **De invoeringsstrategie.** Volgens Van der Valk (1985, pp.175-187) kan organisatieverandering op twee manieren worden benaderd:

Implementatie van systemen	**Actiegerichte organisatieontwikkeling**
implementatie van systemen	in beweging brengen en houden
one-best way voorstellen	meest haalbare oplossingen
totaal stapsgewijs gepland	stap na stap
succes ineens	bouwen op kleine successen
vanuit top afgedwongen	politieke criteria
zakelijk-rationele criteria	verschillende partijen en belangen
onafhankelijke experts	veranderkundige begeleiders
weerstanden breken	impasses: onderhandeling, compromis

Het gaat de CHR om implementatie van one-best-way oplossingen, totaal stapsgewijs gepland en succes ineens. De CHR geeft geen alternatieve oplossingsmogelijkheden voor problemen die zij signaleert. De CHR heeft best mogelijke oplossingen in hoofdzaak aan de hand van (wetenschappelijke) studies gereconstrueerd. De CHR laat er weinig twijfel over bestaan dat als haar samenhangende voorstellen op de juiste wijze bij de implementatie worden begeleid, het succes ervan verzekerd is. Voor het implementeren van voorstellen dient volgens de CHR vooral politiek-bestuurlijke aandacht te worden getrokken. Druk vanuit de top is voor de CHR de meest belangrijke factor om veranderingen in de rijksdienst te realiseren. Onafhankelijke deskundigen moeten de organisatie van de rijksdienst overziend, de departementale deelbelangen op het organisatieterrein verzoenen en in samenhang brengen. In passages over het functioneren van de rijksdienst spreekt de CHR regelmatig over ambtelijke onwil tot veranderen en vernieuwen. Onwil wordt toegeschreven aan onvoldoende kennis; weerstand komt voor uit niet goed geïnformeerd zijn. Instrumenten als inspraak en medezeggenschap worden dan ook benaderd als mogelijkheden om via een zakelijk-rationele benadering de voorgestelde systeemveranderingen te implementeren.

De CHR volgt de actiegerichte benadering niet. Er is weinig aandacht voor de haalbaarheid van de door haar ontwikkelde voorstellen in het politieke en ambtelijke krachtenveld, waarin verschillende partijen en belangen zijn te onderkennen en waarin de besluitvorming daarover op basis van politieke criteria plaatsvindt. Ze creëert ook geen kleine successen (via proeftuinen en experimenten) waarop, gezien de vele faalervaringen met dergelijke veranderingspogingen, een veranderingsmomentum gebaseerd kan worden. Ze heeft geen begeleidende of bemiddelende rol bij de impasses die in de besluitvorming zullen optreden. Het gaat de CHR om implementatie van haar voorstellen in samenhang en niet om het aangeven van globale veranderingsdoelen of richtinggevende kaders waarbinnen stap na stap gezet kan worden en steeds zowel de veranderdoelen, als de wijze van veranderen wordt geëvalueerd.

3. Periode 1982-1986

- *Context: grote operaties, kleine gevolgen?*

Het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) heeft een aantal ontwikkelingen in gang gezet die later zouden worden aangeduid als de (zes) 'grote operaties': decentralisatie, heroverweging, privatisering, deregulering, -2% operatie, reorganisatie rijksdienst. Aanleiding voor de grote operaties was de financieel-economische crisis. Gemeenschappelijke inspiratie was de wens het optreden van de overheid te herijken, in het licht van een veranderende kijk op haar rol en taken.

Achter één operatie, het project Reorganisatie Rijksdienst, is formeel in het midden van de jaren tachtig een punt gezet. Op andere operaties, zoals de decentralisatie en de vermindering van het overheidspersoneel, heeft het derde kabinet-Lubbers een nieuw etiket geplakt. Weer andere operaties lopen door (deregulering, heroverweging) en één operatie, de privatisering, nadert formeel haar voltooiing.

De grote operaties mogen op fundamentele veranderingen zijn gericht, maar dat behoeft nog niet te betekenen dat zij ook tot fundamentele veranderingen leiden (vgl.Van Nispen, 1986, p.14). De operaties zijn van stapel gelopen in wolken van retoriek. Velen wekken thans de indruk te zijn teleurgesteld in hun aanvankelijke hoge verwachtingen van de grote operaties. De resultaten van de grote operaties zijn niet bijzonder indrukwekkend geweest (De Kam en De Haan (1991, p.20): 'grote operaties, kleine gevolgen'. Het lijkt er bovendien op alsof beleidsmakers wat afstand willen nemen tot grote operaties 'oude stijl'. Zij mogen niet langer als zodanig worden aangeduid. Oud beleid krijgt (weer) een nieuw etiket opgeplakt. Elementen van de grote operaties zijn ook nu in het beleid terug te vinden, maar onder nieuwe noemers als 'Sociale Vernieuwing', 'Grote Efficiency Operatie' en 'Bestuurlijke Vernieuwing'.

- *Het project Reorganisatie Rijksdienst*

Het project Reorganisatie Rijksdienst is opgestart door het tweede kabinet-Van Agt en is bij aantreden van het eerste kabinet-Lubbers voortgezet. Wel wordt dan de organisatorische opzet veranderd. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van activiteiten wordt voortaan gelegd bij de meest betrokken bewindspersonen. Voor de projectminister resteert alleen de taak het reorganisatieproces te initiëren, het te stimuleren en te begeleiden. Verder wordt besloten tot vereenvoudiging en stroomlijning van de organisatie van het project. Voortaan zal de besluitvorming worden geleid langs de Raad voor de Rijksdienst (RDD), een onderraad van de ministerraad. Als ambtelijk voorportaal wordt de Adviescommissie Rijksdienst (ARD) in het leven geroepen, bestaande uit een aantal secretarissen-generaal en topambtenaren van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën. De regeringscommissaris voor de rijksdienst kan de vergaderingen bijwonen, maar is geen lid van de ARD. Het Interdepartementaal Overleg Reorganisatie Rijksdienst, waarvan de regeringscommissaris voorzitter was, wordt opgeheven. Deze ingrijpende wijziging van de organisatorische opzet van het project formaliseert een (feitelijk al langer bestaande) splitsing tussen bewindslieden en hun ambtenaren enerzijds, en de regeringscommissaris anderzijds (Tjeenk Willink en Hupe, 1992, p.23-27).

Terwijl het project zich steeds meer toespitst op oplossingen die in het ambtelijke haalbaar zijn, resteert voor de regeringscommissaris slechts de weg van de kritische analyse langs de zijlijn.

- *Vervolg van de CHR?*

Het project Reorganisatie Rijksdienst wordt in het eerste werkplan (TK, 1982-1983, 17353, nr.6, p.3) voorgesteld als een vervolg op de CHR: 'Uit vele reacties op de rapporten van de commissie-Vonhoff vanuit politieke, ambtelijke en wetenschappelijke kring blijkt, dat over de hoofdlijnen van de analyse een brede overeenstemming bestaat. De fase van een breed opgezet analytisch onderzoek moet dan ook als afgesloten worden beschouwd; het project moet zich richten op de invoering van daadwerkelijke verbeteringen, tegen de achtergrond van de door de commissie-Vonhoff aangedragen oplossingsrichtingen.' In het eindverslag (1985, p.2) wordt dat nog eens herhaald, maar zo wordt vervolgd: 'De praktische uitwerking en de prioriteitenstelling zijn bijgesteld in een richting die spoorde met het kabinetsbeleid als geheel en de verschuiving van de problematiek zelf.'

- *Doelverschuiving: nadruk op flexibiliteit*

Tijdens het project heeft zich een doelverschuiving voorgedaan. Flexibiliteit en doelmatigheid kwamen centraal te staan (TK 1982-1983, 17 353, nr.6, pp.1-4). Het ging met name om vermindering van de bureaucratie en vergroting van de dynamiek van het overheidsapparaat. Daarop werd het accent gelegd en niet op inrichting van structuren en procedures ter vergroting van het sturend vermogen. Het doorbreken van verkokering, door de CHR nog als centraal probleem aangemerkt, is in het project gaandeweg opgegeven. Aanvankelijk was het doel van de operatie Reorganisatie Rijksdienst om het sturend vermogen van de centrale overheid te vergroten door een verbetering van de organisatie en de onderlinge beleidsafstemming van de ministeries. Dat streven is op de achtergrond geraakt, en grotendeels mislukt (De Kam en De Haan, 1992, p.8). In plaats daarvan groeide de belangstelling voor de bedrijfsvoering en management van de overheid. Het doel van de reorganisatie veranderde van het versterken van het sturend vermogen in het terugdringen van de behoefte aan sturing zelf (Tjeenk Willink en Hupe, 1991, p.30).

De oplossing voor problemen met betrekking tot organisatie en functioneren van de rijksdienst werd nu gezocht in (nieuwe) vormen van verzelfstandiging: extern door functionele decentralisatie en privatisering en intern door deconcentratie, zelfbeheer, contractmanagement en het instellen van agentschappen.

Alleen 'uit de verte' is in het project Reorganisatie Rijksdienst nog iets van de aanbevelingen van de CHR te onderkennen. Bij nadere analyse kan daarom volgens Kooiman (1986, p.165) moeilijk worden ingestemd met de zinsnede uit het eindverslag dat op basis van een 'onverkorte handhaving van de analyse van de CHR, sprake zou zijn van accentverschuivingen in prioriteiten en uitwerking.'

- *Incrementeel veranderen*

In het project Reorganisatie Rijksdienst, opgestart na verschijning van het eindrapport van de CHR, worden de problemen van de rijksdienst op een incrementele manier

benaderd. Het project is 'opgeknipt' in min of meer losstaande deelprojecten en veranderen heeft plaats bij stukjes en beetjes. In het eindverslag van het project worden 23 deelprojecten genoemd (ingedeeld in 5 groepen) waaraan is gewerkt:

1. verbetering samenhang en presentatie van het regeringsbeleid
    a. jaarlijks actieprogramma voor het gehele kabinetsbeleid
    b. beperking van omvang van memories van toelichting bij de begroting
    c. afzonderlijke financiële nota sociale zekerheid
    d. opnieuw bezien van traditie van regeren bij nota
2. stroomlijning van de politiek-bestuurlijke organisatie
    e. sanering van het aantal coördinerende en project-bewindspersonen
    f. sanering van het stelsel van externe adviesorganen
    g. sanering van het stelsel van interdepartementale commissies
    h. doorvoeren departementale herindeling van kabinetsformatie 1982
3. vergroting van de personele dynamiek
    i. herinrichting van het personeelsbeleid
    j. decentralisatie van het formatiebeheer
    k. mobiliteitsbevordering van ambtenaren
    l. herziening van rechtspositieregeling inzake herplaatsing en ontslag
    m. uitgangspunten voor reorganisaties in reorganisatiestatuut
    n. opleidingsbeleid, loopbaanbegeleiding en personeelsbeoordeling
4. verbetering bedrijfsvoering
    o. decentralisatie budgetverantwoordelijkheden in relatie met formatiebeleid
    p. methode voor organisatiedoorlichting en kwaliteitszorg
    q. doorlichting interne beheersregels en deregulering interne bedrijfsvoering
5. verbetering management
    r. experiment selectie van managers in 'management assesment centers'
    s. training van zitting managers
    t. training van aankomende managers (octogoonprogramma)
    u. ondersteuning departementaal management
    v. versterking departementale coördinatie

Een integrale aanpak aan de hand van een tevoren opgesteld masterplan wordt voortaan vermeden. Een blauwdruk-achtige benadering van bovenaf is niet langer aan de orde (Anema, 1985, p.69). Omstandigheden worden benut. En de mogelijkheden tot verandering worden afgeleid uit de kansen die zich voordoen. Elk deelproject wordt zinvol geacht, als het maar een bijdrage levert aan het veranderingsklimaat binnen de rijksdienst. Van een organisatorische inhoudelijke samenhang is geen sprake. Bijstelling van het project vindt niet plaats. Dit is meer dan een simpele schoonheidsfout (Kuypers, 1989, p.19). Het project ontneemt zichzelf daardoor de mogelijkheid om een reorganisatie-opzet te ontwikkelen, die verder reikt dan het uitvoeren van een aantal op zichzelf waardevolle projecten.

- *Theorieloosheid en de rol van de regeringscommissaris*

'Geen woorden, maar daden.' Dat is het devies in het project Reorganisatie Rijksdienst. 'Alsjeblieft géén nieuwe onderzoeken, géén nieuwe analyses. Vonhoff heeft alles al gezegd; we kennen de problemen nu wel. Er moet gehandeld worden.' Zo luidt volgens Broekhuyse (1984, p.2) een wijdverbreide opvatting in Haagse 'onderhandse' kringen. Ondanks bergen papier is nog steeds niet vastgesteld hoe nu in concreto verder te gaan. Politieke theorie vindt in Den Haag een schrale voedings-

bodem. De pragmatiek van het politiek bedrijf heeft de overhand. In het project Reorganisatie Rijksdienst ontbreekt een theorie over de rijksdienst. De theorieloosheid van het project is in politiek-bestuurlijke kring zelden als een tekort ervaren. Na zoveel jaren van studie en onderzoek was het niet onbegrijpelijk, dat men resultaten wilde zien. De tijd van de analyses was voorbij. Er moest nu gehandeld worden.

Toch is precies deze theorieloosheid volgens Kuypers (1989, p.21) een van de meest opvallende tekorten van het project geweest. In geen van de stukken is een theorie over de rijksdienst te vinden. Het heeft daardoor ontbroken aan een mogelijkheid tot reflectie. Gevolg van deze opstelling was, dat toevallige opvattingen van dragers van de projectorganisatie bepalend werden voor de koers van het project.

Het zijn de jaarberichten van regeringscommissaris Tjeenk Willink waarin ook theoretische bespiegelingen te vinden zijn. Feitelijk is de discussie over organisatie en functioneren alleen in zijn jaarberichten voortgezet. Maar van die discussie is in het project Reorganisatie Rijksdienst nauwelijks iets doorgekomen. Tussen de analyses van de regeringscommissaris en de activiteiten van de projectorganisatie is nooit werkelijk een verbinding tot stand gekomen. De analyses hebben slechts zijdelings invloed gehad op de reorganisatiepraktijk. Omgekeerd heeft die praktijk ook nauwelijks doorgewerkt in de jaarberichten (Kuypers, 1989, p.25).

- *Ondergrond: regeren in een dubbelrol*

In zijn achtergrondstudie voor de CHR heeft Tjeenk Willink (1980) de dubbelrol van de regering beschreven. De regering moet tegen elkaar afwegen haar taak om maatschappelijke tegenstellingen te overbruggen en haar plicht om dit te doen met inachtneming van de spelregels van het bestaande politieke systeem, de parlementaire democratie. Dat plaatst de regering in een dubbelrol. De regering is in het politieke systeem tegelijk speler en arbiter. In haar ene rol kan zij voor de noodzaak komen te staan door een duidelijke visie maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. In haar andere rol zal zij de neiging hebben een duidelijke visie uit de weg te gaan of te vernevelen om moeilijkheden in het parlement tegen te gaan (Tjeenk Willink, 1980, p.13). Het gevolg van deze klemsituatie is een afwenteling; van het ambtelijke apparaat wordt verwacht dat zij een samenhangend beleid gaat ontwikkelen en uitvoeren. Aan die eis kan zij niet voldoen, tenzij traditioneel gewaardeerde grenzen worden overschreden. Misschien zo besluit Tjeenk Willink zijn achtergrondstudie voor de CHR, moet een vergroting van het sturend vermogen van de rijksdienst niet zozeer worden gevonden binnen de rijksdienst zelf, maar daarbuiten, door andere delen van het politieke systeem (parlement) hun functies beter te laten vervullen. De CHR neemt de analyse van Tjeenk Willink in haar eindrapport over (CHR-3, 1981, pp.31-36), maar beantwoordt de vragen die er worden opgeroepen nergens (Jolles, 1982, p.23). Als regeringscommissaris voor de rijksdienst heeft Tjeenk Willink het idee dat niet rijksdienst maar ruimer, de netwerken in en rond het openbaar bestuur, object van onderzoek moeten zijn, theoretisch verder uitgewerkt.

- *Ondergrond: de interdepartementale jungle*

In rapporten over organisatie en functioneren van de rijksdienst kan volgens Tjeenk Willink (1986, p.9) een doorlopende lijn worden onderkend. Het denken in termen van coördinatie en samenhang van taken loopt als een rode draad door de geschie-

denis van de reorganisatie van de rijksdienst. Opvallend is dat het coördinatiethema in de achtergrondstudie van Kottman in heel andere toonaarden naar voren wordt gebracht als in het eindrapport van de CHR zelf. De ene en ongedeelde rijksdienst is daar uiteengevallen in een netwerk van actoren met uiteenlopende doelstellingen, belangen en machtsmiddelen.

Het interdepartementale krachtenveld kan worden gekarakteriseerd als een jungle. Volgens Kottman (1981, p.13) is deze karakterisering wellicht te generaliserend, maar kan zo toch de kern van het overgrote deel van de interdepartementale problematiek worden weergegeven. In het interdepartementale krachtenveld geldt het recht van de sterkste, worden trucs gehanteerd en woeden de stammenoorlogen. De sfeer in het interdepartementale krachtenveld wordt vaak bepaald door tegenstellingen, wrijvingen en conflicten die gepaard gaan met het hanteren van vele middelen om daarin het eigen (departementale) standpunt zoveel als mogelijk gehonoreerd te krijgen. Het interdepartementale krachtenveld is vaak een strijdperk van departementale belangen, waarin de deelnemers zich bovendien niet altijd netjes aan de spelregels houden. Het overeind houden van de eigen bewindspersoon in dit krachtenveld, de angst voor machtsuitbreiding van andere departementen, het op de eigen departementale strepen staan, het eigen belang verdedigen enzovoorts, leiden tot het gebruik van specifieke tactieken om de besluitvorming te beïnvloeden: informatie te laat, onvolledig of juist massaal overdonderend geven, vertragen, doordrukken, dwarsliggen, niet nakomen van afspraken en het maken van schijnbewegingen. Krampachtige pogingen om die tactieken uit te roeien zijn niet wenselijk en tot mislukken gedoemd. Men kan volgens Kottman (1981, p.13) alleen proberen het gebruik ervan 'in de hand te houden'.

- *Interdepartementale coördinatie in dat politieke spel*

De houding binnen de overheid ten opzichte van interdepartementale coördinatie en de inzet van daarop gerichte instrumenten (werkgroepen, stuurgroepen, projectgroepen, commissies, voorportalen, onderraden, die formeel of informeel, permanent of tijdelijk, bilateraal of multilateraal kunnen zijn) is ambivalent: men heeft er veel kritiek op, maar toch worden ze nodig geacht (Kottman, 1981, p.7). Dat is te verklaren. Door coördinatie wordt de eigen vrijheid van beslissen en handelen beperkt. Hoewel men voor de vorm de behoefte aan coördinatie niet wil ontkennen, zal men geneigd zijn zich eraan te onttrekken. Als spiegelbeeld hiervan kan coördinatie voor andere departementen een middel zijn om zich posities te verwerven, om zich in te vechten in bestaande situaties, om bepaalde ontwikkelingen te forceren c.q. te dwarsbomen.

Coördinatiemiddelen kunnen, behalve voor onderlinge afstemming van betrokkenen, ook nog voor andere (politieke) motieven worden gebruikt (Kottman, 1981, pp.33-34). In eerste plaats is dat de inkapselingsfunctie; critici worden uitgenodigd om deel te nemen aan een coördinatiecommissie om het zo moeilijker te maken achteraf kritiek uit te oefenen. Daarnaast kan coördinatie een legitimatie- en schildfunctie hebben; het kan worden gebruikt om het beleidsvoorstel te verdedigen en om zich erachter te verschuilen bij kritiek. De coördinatiecommissie kan ook de ijskastfunctie dienen; een gevoelig interdepartementaal probleem wordt voorlopig geparkeerd in een commissie en zo tijdelijk van zijn politieke stekels ontdaan. Hoewel de taakomschrijving dan wel spreekt van 'coördinatie', is dit niet de voornaamste onderliggende bedoeling.

- *De verkeerde oplossing: een vlucht in de bestuurlijke organisatie*

Interdepartementale coördinatieproblemen worden voor een belangrijk deel toegeschreven aan de zelfstandige opstelling van departementen. De conclusie is dan ook al spoedig: de (inter-)departementale organisatie moet worden gewijzigd. Coördinatie wordt door alle commissies die zich met de reorganisatie van de rijksdienst hebben beziggehouden als een organisatorisch vraagstuk gezien dat ook organisatorische oplossingen behoeft. Steeds wordt er vanuit gegaan dat de overheid als organisatie niet deugt. Telkens wordt dan een gewichtig organisatiemodel voorgetoverd dat voor lange tijd zal afrekenen met de ondoelmatigheid van de overheid (vgl.Tjeenk Willink, 1986, p.25): het departementale herindelingsmodel, het coördinatiemodel, het bedrijfsmodel. Verbetering van de coördinatiestructuren biedt geen perspectief als de verhouding tussen de deelnemers aan het beleidsproces door fundamentele belangentegenstellingen wordt bepaald. Nieuwe structuren leveren uiteindelijk vaak niet meer op dan de bevestiging van de bestaande (interdepartementale) machtsverhoudingen. In het denken over reorganisatie is deze conclusie volgens Tjeenk Willink (1986, p.11) nog te weinig onder ogen gezien.

- *De probleemstelling: spelregels en dwarsverbindingen*

De voornaamste problemen in het functioneren van een gedeelde, pluralistische overheid zitten niet in dè overheidsorganisatie, dè besluitvorming van de dè ministerraad, of hèt functioneren van hèt parlement, maar in de gebrekkige dwarsverbindingen. De regels die deze verbindingen tussen regering en parlement, tussen ambtenaren en politici, overheid en samenleving beheersen, zijn onduidelijk geworden. Niemand is voor de verbindingen verantwoordelijk. Tot nu is het niet gelukt om die verbindingen het onderwerp van verandering te maken (Tjeenk Willink en Hupe, 1992, p.35).

Het probleem bij dwarsverbindingen is de onduidelijkheid over spelregels. Dit geldt voor de verhouding tussen overheid en maatschappij, tussen politici en ambtenaren, tussen politici onderling en tussen ambtenaren onderling. De spelregels die het dagelijks verkeer binnen de overheid bepalen zijn ongeschreven. Een gezamenlijk normenstelsel ontbreekt. Departementale of afdelingsbelangen, 'scoren' en aanblijven als minister zijn richtsnoer. En om dat te bereiken is veel toegestaan. De onduidelijkheid over de spelregels binnen de overheid klemt temeer omdat de verschillende functies die de overheid vervult - arbiter en medespeler - slecht uit elkaar gehouden worden (Tjeenk Willink, 1989, p.17). De noodzaak van publieke controle neemt toe wanneer de regels voor het functioneren van het bestuur vooral door dat bestuur zelf worden vastgesteld en wanneer de normen waaraan bestuurders zich moeten houden niet duidelijk zijn (Tjeenk Willink, 1989, p.30-31).

- *Vier fronten en interorganisationele netwerken*

Niet de beleidsruimte voor ambtenaren is het probleem maar het ontbreken van duidelijke marges, de gebrekkige verantwoording en de onduidelijkheid over de betekenis van het ambtenaar zijn. Wat zijn de ijkpunten waaraan ambtenaren hun ambtelijk handelen kunnen toetsen? De regels voor het departementaal en interdepartementaal overleg moeten worden verduidelijkt en aangevuld. Waar het aantal

regels dat de overheid uitvaardigt, zo is toegenomen dat deregulering meer voor de hand ligt, is er voor de onderlinge verstandhouding een absoluut gebrek aan formele spelregels.

Er is weinig aandacht besteed aan ambtelijke spelregels in analyse van de overheid zoals die ondermeer tot uiting komen in de ambtelijke loyaliteit (Tjeenk Willink, 1980, pp.46-48). Er zijn tenminste vier vormen van ambtelijke loyaliteit die om voorrang strijden: de loyaliteit met het eigen departementsonderdeel, de loyaliteit met het eigen departement, de loyaliteit met de bestaande interdepartementale contacten en de loyaliteit met de bewindspersoon. Te gemakkelijk wordt er van uitgegaan dat er geen spanning bestaat tussen die vormen van loyaliteit.

Ambtenaren zijn niet uitsluitend de neutrale uitvoerders van beleid. Ambtenaren onderhandelen, via nota's en memories met hun eigen minister, met het parlement, met maatschappelijke organisaties, met andere ambtenaren. Die onderhandelingen zijn ook onontkoombaar. De maatschappelijke werkelijkheid is te ingewikkeld om met één welgekozen ministeriële uitspraak problemen tot een oplossing te brengen (Tjeenk Willink, 1984, p.7). Om beter greep te krijgen op de activiteiten van de overheid moeten onder meer de spelregels voor het onderhandelen duidelijker worden en de posities en verantwoordelijkheden duidelijker worden gemarkeerd (Tjeenk Willink, 1982, p.16).

Zo treedt er een verandering op in de kijk op de overheid. De ene en ongedeelde rijksdienst van de CHR heeft plaats gemaakt voor een rijksdienst ingedeeld in vier fronten die in een kwetsbare verhouding tot elkaar staan. In zijn jaarberichten beschrijft de regeringscommissaris de rijksdienst in termen van onderhandelingsorganisatie; een organisatie die in onderdelen uiteenvalt, die niet hiërarchisch vanuit één centraal punt is opgebouwd, maar die uit verschillende onderling afhankelijke systemen en geledingen bestaat (Kuypers, 1989, p.19). Er wordt niet langer een systeemgrens rond de rijksdienst getrokken. De overheid is niet de autonome instantie belast met de sturing van de maatschappelijke ontwikkeling, maar een participant in een stelsel van interorganisationele netwerken.

- *Bureaupolitiek en ambtelijk conflict*

In zijn achtergrondstudie formuleert Kottman (1981, pp.9-10) als algemeen principe: de coördinatie moet zoveel mogelijk (in de hiërarchische lijn gezien) naar beneden worden gedrukt. Dat kan door een inperking van het aantal ministeries en een beperking van het aantal bewindslieden. Coördinatiekwesties worden dan eerder beslist en zo komen veel minder discussiepunten in de ministerraad. Elke minister krijgt een groter gebied te bestrijken. Competentiegeschillen, wrijvingen en conflicten tussen eenheden van de rijksdienst krijgen minder kans door te dringen tot de politieke top: zij worden afgehandeld onder de politieke verantwoordelijkheid van één bewindspersoon. Deze hakt zèlf de knopen door en heeft het beslissende woord bij verschillen van inzicht tussen eenheden van zijn terrein. Verder is er volgens Kottman verbetering van de coördinatie mogelijk als een duidelijke 'interdepartementale hiërarchie' komt. Zijn oplossing wordt door anderen bestreden.

De mogelijkheden om de coördinatieproblematiek langs de lijnen van onderhandelen en conflictregulering tot een oplossing te brengen zijn nagenoeg volledig buiten beschouwing gebleven (Tjeenk Willink, 1986, p.11). Waarom moet men conflicten naar omlaag drukken en zo competentiegeschillen onzichtbaar maken?

Voor de politieke regie is belangrijker de vraag wat exact de conflictpunten waren (of zijn) dan de vraag of (bijna) overeenstemming is bereikt. Competitie en conflict kan ook functioneel zijn; het kan resulteren in het vrijkomen van informatie en het indammen van bureau-macht (Rosenthal, 1981, p.18). Openheid over bureaupolitieke conflicten maakt in ieder geval duidelijk dat de verkokering niet perfect is. Er is interactie tussen diensten, ook al leveren die geen idyllisch beeld op.

'Wrijvingen en strubbelingen moeten in een zakelijke sfeer worden weggeruimd. Bewindspersonen moeten daarmee niet geconfronteerd worden. Dat klinkt logisch.' Het lijkt rationeel. Maar het is de vraag of bewindsperonen niet ook baat hebben bij informatie die in een minder gestroomlijnd overheidsapparaat de weg naar de top vindt. Het stimuleren van competitie en conflict mag voor dat doel een kostbaar middel zijn; het verwerven van informatie over ambtelijke besluitvorming is van vitaal belang voor de politieke top (Rosenthal, 1981, p.24).

In het rapport van de CHR wordt de informatiefunctie van de departementen in het teken van sturing geplaatst. Informatie heet een besturingsinstrument te zijn. De informatiefunctie kan ook anders worden voorgesteld. Departementen vormen bolwerken van kennis en deskundigheid. En kennis is macht. Ambtelijke macht is een niet onbelangrijk thema, wanneer het gaat om de beoordeling van het ogenschijnlijk vanzelfsprekende voorstel de politieke top te ontlasten door het 'laag houden' van coördinatie-activiteiten.

Dat er door conflicten tussen elkaar beconcurrerende overheidsorganisaties een onoverzichtelijke en complexe situatie ontstaat is niet op voorhand een probleem. Een vermindering van bestuurlijke complexiteit is niet altijd een verbetering. Als overheidsorganisaties moeten concurreren en onderhandelen blijft het aanpassingsvermogen beter behouden. Concurrentie en conflict kan in dat licht positief beoordeeld worden. Conflicten dwingen ertoe argumenten te onderbouwen, zorgen ervoor dat informatie bovenkomt en dat strategieën verduidelijkt worden. Uiteindelijk kan deze situatie efficiënter zijn dan een keurig gestroomlijnd bestuur. Een overheid die bestaat uit vrij onderhandelende en met elkaar concurrerende actoren kan soms beter functioneren dan een overheid met een duidelijk taak- en bevoegdheidsverdeling. Overzichtelijkheid moet dan worden opgeofferd, maar dat stond toch al op het lijstje van de onvervulbare wensen. Volgens Rosenthal is de overheid in de jaren tachtig in de paradoxale toestand geraakt dat men eenheid en integratie wil bewerkstelligen, maar het tegendeel bevordert. Hij waarschuwt tegen al te simpele en slecht doordachte organisatie- en managementtechnieken die de problemen niet oplossen maar hooguit verhullen en meestal verplaatsen. De haalbaarheid alsook de wenselijkheid daarvan is tenminste dubieus.

- *Kritiek: vitale of fatale rivaliteit?*

Kritiek op deze visie is er ook. Verschillende vragen worden er door opgeroepen. Moet men zich erbij neerleggen dat samenhangend overheidsbeleid een mythe is? Is het acceptabel dat binnen de overheid 'stammenoorlogen' en 'straatgevechten' woeden? Als men ervan overtuigd is dat de hiërarchische rationele weg doodloopt is het op zijn minst zinvol de wezenlijk tegenovergestelde weg te verkennen. Rosenthal heeft daarvoor gekozen en stelt zich op het standpunt dat concurrentie en dynamische rivaliteit binnen het overheidsbestel wenselijk zijn en bevorderd moeten worden. De politiek heeft baat bij concurrentie tussen bureaus.

Ofschoon het bureaupolitieke model weinig omstreden is als descriptief model, zijn de normatieve elementen ervan wel omstreden, en is het prescriptief gebruik van het model zeer zeker omstreden (Kickert, 1988, pp.284-287). De principia waarop het openbaar bestuur is gegrondvest - de politieke democratie en het staats- en bestuursrecht - zijn in het geding bij een prescriptief gebruik van het model. Niet alleen de normatieve grondslagen van het model kunnen worden bekritiseerd, ook de praktische implicaties ervan zijn volgens Kickert onvoldoende duidelijk. Rosenthal is van mening dat het te ver doorschieten van concurrentie en rivaliteit onwenselijk is. Excessieve bureaupolitiek zal tot 'bureaupolitisme' leiden. Competitie verwordt dan tot een stammenstrijd en loopgravenoorlog. Conflicten verzelfstandigen. Men blijft ruziën. Bureaupolitisme is de uitwas van de bureaupolitiek. Maar is bureaupolitiek eigenlijk niet te veel van het hetzelfde? En wanneer overschrijdt vitale rivaliteit de grens van het aanvaardbare en verwordt het tot nihilistische oorlog voeren? Wanneer gaat competitie over in ruzie en conflict? Wat is het verschil tussen concurrentie en vechten? Vitaliteit is met concurrentie, competitie en rivaliteit alleen nog niet gegarandeerd, voldoende checks en balances evenmin.

4. Periode 1987-1991

- *Inleiding*

Na de beëindiging van het project Reorganisatie Rijksdienst in 1986 is met de instelling van de commissie-Wiegel in 1991 voor het eerst weer aandacht gevraagd voor de organisatie van de rijksoverheid. In de tussenliggende periode zijn er geen commissies in het leven geroepen die tot taak kregen te adviseren over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst als geheel. Vooral de (eerder verschenen) rapporten over zelfbeheer (1983, 1986, 1988) zijn in deze periode een bron van inspiratie geweest voor de discussie over verandering, verbetering en vernieuwing van de rijksoverheid; zie bijvoorbeeld het rapport van de heroverwegingswerkgroep beheersregels (1991). In de rapporten gaat het om organisatie en management van het overheidsbedrijf. 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 te beperkt.

- *Onderzoeksobject: bedrijfsvoering bij de overheid, bedrijfsmatig beheer*

In 1983 werd in het kader van de ambtelijke heroverwegingsprocedure de commissie Verbaan ingesteld. Die commissie kreeg als taakopdracht mee "het doen van onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot betere systemen binnen de overheidsorganisatie van kostenbeheersing, management en beheer". De commissie Verbaan (1983a, p.15) formuleerde vervolgens zelf de volgende probleemstelling: "hoe kunnen de verschillende produktieprocessen in de overheidsorganisatie zo worden gestuurd en gereguleerd, dat met de te gebruiken middelen de gegeven output zo efficiënt mogelijk wordt gerealiseerd?"

In het functioneren van (overheids-)organisaties kan analytisch onderscheid worden gemaakt tussen twee processen. Allereerst is er het geheel van logistieke operaties waaraan een organisatie haar bestaan ontleent. Dat primair proces wordt wel aangeduid als het produktieproces. Daarnaast is er de besturing van produktieprocessen; het gaat dan om de sturende en regelende activiteiten van het management die beogen het primair proces van een organisatie te ondersteunen. In dat verband wordt ook bij de overheid (steeds vaker) gesproken over de "bedrijfsvoering" (vgl. commissie Verbaan, 1983a, p.10). Bedrijfsvoering heeft uitsluitend betrekking op de beheersfunctie (intern) van een organisatie, de beleidsfunctie (extern) valt er buiten. In de praktijk wordt een begrip als 'bedrijfsmatig beheer' in verband gebracht met marktgerichtheid, minimale kosten, no-nonsense en met name doelmatigheid. Bij een conceptualisering van overheidsorganisaties in termen van bedrijfsvoering gaat het om het gebruik van begrippen die alle uiteindelijk op de een of andere wijze refereren aan toepassingen bij bedrijven (IOO, 1985, p.22).

De overheid is evenwel geen bedrijf en een bedrijf werkt bovendien niet per definitie meer effectief en efficiënt dan de overheid. Terecht kan men daarom bezwaar maken tegen het impliciet normatief karakter van kretologie als "bedrijfsma-

tig werken". Op het eerste gezicht is het begrip bedrijfsvoering bovendien strijdig met het karakter van de budgetdemocratie. Een aanduiding als 'De Nederlandse Overheid BV' is onzinnig. Die aanduiding ontkent het eigene van de overheid, namelijk dat er sprake is van een politieke vertaling van voorkeuren van burgers die uitmonden in politieke uitgangspunten voor beleid, dat vervolgens dient te worden uitgevoerd op grond van politieke richtlijnen en waarvan de resultaten uiteindelijk weer politiek worden getoetst.

Dat alles neemt niet weg dat ook de overheid goederen en diensten voortbrengt waarvoor schaarse middelen worden opgeofferd. In dat opzicht is er dan ook geen verschil tussen overheid en bedrijfsleven. Vandaar ook dat het volgens sommigen van belang is de overheid meer te zien als particulier bedrijf. Niet, omdat de overheid gelijk zou zijn aan een particulier bedrijf, maar omdat op deze wijze andere aspecten van de overheidsorganisatie beter naar voren komen. De waarde van het concept "bedrijfsvoering" ligt nu daarin dat het nadrukkelijk refereert aan de wijze waarop het management zich ervan verzekert dat bij de besturing van produktieprocessen de bronnen van de organisatie op een effectieve en efficiënte wijze worden ingezet om de doelen van de organisatie te realiseren.

- *Probleemanalyse: een centralistisch en dirigistisch beheersmodel*

De bedrijfsvoering bij de overheid is gebaseerd op een sterk centralistisch en dirigistisch beheersmodel. De formele structuur van de overheidsorganisatie is volgens de commissie Verbaan (1983a, p.22) die van een pyramidale lijn-staf organisatie, met een geringe delegatie van directe verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de interne beheersfuncties financiën, personeel en organisatie. De organisatie van het overheidsapparaat wordt gekenmerkt door verticale communicatielijnen en een nadruk op procedures. De interne sturing en beheersing van de produktie geschiedt centraal en door een verregaande detailbemoeienis. Instrumenten die worden ingezet voor de planning en beheersing van produktieprocessen zijn ondermeer begrotingsspecificaties, planningsvoorschriften, circulaires en andere gedetailleerde specificerende voorschriften en regelingen. Naast deze vormen van regulering komt de detailbemoeienis in de bedrijfsvoering tot uiting in de goedkeurings- en toetsingsprocedures waaraan de bedrijfsvoering is onderworpen. Instrumenten die daarvoor worden gebruikt zijn onder andere de fiattering en parafering vooraf, en het repressief toezicht achteraf. De inzet van dit instrumentarium heeft een omvangrijk inspecterend, regelgevend en toezichthoudend apparaat doen ontstaan. De bedrijfsvoering bij de overheid kan worden gekarakteriseerd als een vorm van beheersing door middel van gedetailleerde, specificerende voorschriften en regelingen vanuit een centrum waarin een zo groot mogelijke aspectgerichte functionele deskundigheid is geconcentreerd. Het centralistische beheersmodel wordt door de commissie Verbaan (1983a, p.22) samengevat als "regelzucht", in de vorm van "macht via medeparaaf" en detailbemoeienis van de "parade der toetsers".

Aan deze instrumentele en organisatorische vormgeving van de bedrijfsvoering zijn belangrijke gebreken verbonden. Het traditionele beheersmodel leidt tot een grote aandacht voor details en overmatige angst voor onzekerheden. Door de vele voorschriften ontstaat volgens de commissie Verbaan (1983a, p.23) een neiging tot formalisme, traditionalisme en confirmisme. Dit uit zich in risicomijdend gedrag en dat leidt tot het naar boven doorschuiven van beslissingen. Door de vele regels

waarbij bovendien vele personen betrokken zijn, ontstaan aan de ene kant competentiegeschillen, maar is aan de andere kant vaak niet duidelijk wie waarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Door de lange, verticale en hiërarchische communicatielijnen wordt informatie verminkt en medeverantwoordelijkheid niet gevoeld.

De idee als zou de bureaucratie als strak hiërarchische machtsstructuur in combinatie met hoog gekwalificeerde inputs een per definitie efficiënte organisatievorm zijn, moet volgens de commissie Verbaan worden losgelaten. Beschouwingen over bureaucratisch gedrag maken duidelijk dat door het traditionele beheersmodel vermijdbare kosten in de bedrijfsvoering kunnen ontstaan. Hier spreekt men wel van bureaucratiekosten, wel omschreven als verspilling van economische waarde, veroorzaakt door de inefficiënte werking van de overheidsbureaucratie. De natuurlijke tekortkoming van de bureaucratie is dat deze, door een als gevolg van overconcentratie ontstaan gebrek aan sturend vermogen, teveel ruimte laat voor het nastreven van privé-doeleinden als vergroting van invloed, domein en prestige en verhoging van status en rang. Bureaucratisch gedrag manifesteert zich in de neiging budgetten te maximaliseren, danwel een zo groot mogelijk verschil tussen budget en minimaal noodzakelijke kosten als ruimte voor eigen beleid te creeëren (commissie Verbaan, 1983, pp.24-26). Structuur en cultuur van de overheidsbureaucratie werken zodanig door in de bedrijfsvoering dat andere belangen zwaarder wegen dan efficiënt, kostenbewust en taakgericht handelen.

- *Oplossingsrichting: meer zelf, beter beheer*

Voor een mogelijke oplossing wordt inspiratie gezocht bij het bedrijfsleven. De commissie Verbaan (1983a, p.4) meldt: 'De werkgroep acht het mogelijk te komen tot structurele verbetering van de bedrijfsvoering door de invoering van een ander bedrijfsvoeringsconcept, waarmee in het bedrijfsleven gunstige ervaringen zijn opgedaan. Centraal bij de voorgestane oplossing staat een vervanging van het huidige beheersmodel door een model waarbij sprake is van interne organisatorische decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere managementniveaus.' De oplossingsrichting voor het bedrijfsvoeringsvraagstuk is volgens de werkgroep gelegen in de invoering van een ander bedrijfsvoeringsconcept: zelfbeheer. "Onder zelfbeheer wordt verstaan het uitoefenen van de bevoegdheid binnen de dienst de productie te regelen en te sturen zonder directe tussenkomst van buitenaf" (commissie Verbaan, 1983a, p.28). Het dysfunctionele centralistische en dirigistische beheersmodel wordt vervangen door een model, waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de interne beheersfuncties financiën, personeel en organisatie naar lagere managementfuncties worden gedelegeerd. Delegatie en decentralisatie zijn de belangrijkste elementen van het beoogde sturingsmodel.

"Aan zelfbeheer wordt vormgegeven door contractmanagement: tussen het dienstonderdeel en de leiding van het departement wordt jaarlijks een contract afgesloten. Daarin verplichten de partijen zich tot respectievelijk het uitvoeren van de werkzaamheden en het beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen" (commissie Verbaan, 1983a, p.28). De intensieve, tijdrovende en omslachtige procesbeheersing in de vorm van dagelijks toezicht, medeparafering en fiattering vooraf, wordt vervangen door contractmanagement (commissie Verbaan, 1985, p.4). De sturing bij contractmanagement vindt plaats vooraf bij de opstelling van het contract en achteraf bij de beoordeling van de contractuitvoering. Tijdens de uitvoering is

sprake van een beperkte en selectieve beheersing op hoofdlijnen op basis van bepalingen in het contract. "Zelfbeheer gebaseerd op het contractprincipe komt in de praktijk neer op decentralisatie van de directe budgettaire verantwoordelijkheid" (commissie Verbaan, 1983b, p.3). Die decentralisatie wordt vormgegeven door het instellen van een taakstellend budget (werkplan) waarin naast de beschikbare middelen ook de in financiële termen vertaalde output of aktiviteitenniveau zijn vastgelegd. Het budget is de financiële vertaling van de bevoegdheid de interne gang van zaken te sturen en te regelen. Door een budgethouder verantwoordelijk te stellen voor het resultaat kan de outputbetrokkenheid en outputgerichtheid in de bedrijfsvoering toenemen.

- *Convenanten, protocollen, contracten*

Afspraken over de te realiseren resultaten tussen dienstleiding en beleidsonderdelen kunnen worden vastgelegd in de vorm van convenanten, protocollen of managementcontracten. De benaming van modaliteiten is van minder belang. Het gaat erom dat er duidelijkheid bestaat voor de beleids- en beheersverantwoordelijke manager en die duidelijkheid kan op verschillende manieren verstrekt worden. De manager moet weten wat er verwacht wordt en wat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn. Er is als het ware sprake van emancipatie van het beheer. Financieel beheer krijgt een aanzienlijk bredere strekking dan voorheen.

Het belang van de decentralisatie van bevoegdheden is dat via de extra vrijheden die in de uitvoering worden gegeven, de financiële doelmatigheid van het overheidsbeleid kan toenemen. Met goed beheer is geld te verdienen. De meer resultaatverantwoordelijke manager mag geacht worden de gedecentraliseerde bevoegdheden zodanig te benutten, dat dit de totale taakuitvoering ten goede komt. Meer nadruk moet worden gelegd op de minimalisering van uitgaven dan op de maximalisering van budgetten (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991, p.27).

- *Besturingsmodel: verantwoordelijkheid, verantwoording, aanspreekbaarheid*

Geleidelijk heeft zich op basis van deze inzichten een meer resultaatgerichte visie op de besturing van organisaties ontwikkeld (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991, pp.6-7, p.26): Uitgangspunt is dat verantwoordelijkheden moeten worden verlegd naar lagere niveaus. Beleidsonderdelen krijgen een grotere verantwoordelijkheid en meer bevoegdheden op financieel en personeel gebied. Met name in de fase van de uitvoering van eenmaal vastgesteld beleid, neemt de sturende rol van centrale instanties geleidelijk aan af. Binnen de afgesproken randvoorwaarden mogen diensten meer zelfstandig beslissingen nemen over de inzet van de middelen en de weg bepalen waarlangs de taken het meest doelmatig vervuld kunnen worden. Kerngedachte is dat door het delegeren van bepaalde verantwoordelijkheden voor de apparaatsinzet aan de beleidsonderdelen en door het creëren van prikkels in het beheersregime, de taakuitvoering doelmatiger kan geschieden. Bevoegdheid en verantwoordelijkheid zijn nauw verbonden begrippen. Daar waar bevoegdheden worden overgedragen aan beleidsonderdelen, groeit de verantwoordelijkheid van deze diensten. Dat veronderstelt een adequate vastlegging, een duidelijke systematiek van verslaglegging en een sterkere verantwoordingsplicht ten aanzien van de voortgebrachte resultaten. Een logische (volgende) stap is dat dan ook vooraf wordt vastge-

legd welke resultaten in een begrotingsjaar moeten worden gerealiseerd. Verantwoording dragen betekent ook aanspreekbaar zijn. Dit betekent dat er sancties, in positieve en negatieve zin, kunnen worden verbonden aan het al dan niet behalen van de prestaties. Zo mogelijk moeten in het management prikkels worden toegepast die doelmatig beheer stimuleren. Bijsturing door centrale organen zal binnen organisaties met gemeenschappelijke doelstellingen echter onvermijdelijk blijven. Wanneer daartoe aanleiding bestaat, blijven ingrepen in de beleidsuitvoering daarom mogelijk.

De kern van het nieuwe besturingsmodel is dat sturing van dienstonderdelen sterker gericht wordt op de resultaten, dat wil zeggen de produkten of diensten die zij voortbrengen. Daarbij past een zekere vrijheid bij de inzet van de middelen die gemoeid zijn met de apparaatsbudgetten. Enkele kenmerken van het meer resultaatgerichte besturingsmodel zijn (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991, p.7, pp.28-29):

- meer integraal management: beleid en beheer liggen in één hand. De manager van een dienstonderdeel is verantwoordelijk voor de inzet van middelen om het beleid uit te voeren, en zal daarop ook worden aangesproken.
- centrale sturing op hoofdlijnen: op centraal niveau worden de randvoorwaarden gecreëerd waarbinnen delegatie en mandatering van verantwoordelijkheden in de uitvoeringsfase worden mogelijk gemaakt.
- afspraken over de produkten en de budgettaire randvoorwaarden: tijdens de beleids- en begrotingsvoorbereiding maakt de centrale leiding duidelijke afspraken met de dienstonderdelen over de produktie, over de daarvoor beschikbare middelen alsmede over positieve en negatieve sancties die verbonden zijn aan het al dan niet behalen van de prestaties.
- systematische verantwoording aan de dienstleiding: de dienstonderdelen leggen periodiek tijdens de uitvoering en door het uitbrengen van de rekening achteraf aan de dienstleiding verantwoording af.
- periodieke doorlichting: ieder organisatie-onderdeel wordt periodiek onderworpen aan een onderzoek naar de actualiteit van de taken en naar de kwaliteit van de taakvervulling.

Op basis van deze meer resultaatgerichte visie op sturing zijn door de Heroverwegingswerkgroepwerkgroep Beheersregels in 1991 voorstellen gedaan voor herijking van financiële en personele beheersregels, voor stroomlijning van het begrotingsproces en is ook een nieuwe comptabele organisatievorm geïntroduceerd: het agentschap. Agentschappen zijn overheidsinstellingen met een grotere zelfstandigheid dan de huidige departementale (buiten)diensten. Het agentschap is bedoeld voor onderdelen van het rijk waarbij een doelmatiger bedrijfsvoering bereikt kan worden via een speciaal beheersregime, zonder dat de macro-doelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Een agentschap is meer dan zelfbeheer, maar de gedachte is analoog (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991, p.61): vooraf worden afspraken met een agentschap gemaakt en achteraf moet er een duidelijke verantwoording zijn.

- *Interne en externe verzelfstandiging*

De mogelijkheden om in een organisatie een meer bedrijfsmatig beheer te bewerkstellingen zijn is onder meer afhankelijk van het antwoord op de vraag of en in

hoeverre een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bepaalde taken mogelijk en gewenst wordt geacht, is primair een bestuurlijke aangelegenheid. Per geval moet worden afgewogen welke organisatievorm de meest wenselijke is. Een belangrijk aspect bij deze afweging is het antwoord op de vraag welk stelsel van beheer tot de mogelijkheden behoort voor de desbetreffende activiteiten. Dat komt neer op het gebruik maken van c.q. het creëren van verschillende zogenaamde verzelfstandigingsvormen. Onderscheiden kunnen worden (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991, p.10, p.58):

1. interne verzelfstandiging, waarbij de verzelfstandiging binnen de departementale organisatie plaatsvindt. Denkbare vormen zijn bijvoorbeeld staatsbedrijf, begrotingsfonds, gedeconcentreerde rijksdienst en een rijksdienst met zelfbeheer. Naar buiten toe blijft de minister als (politiek) hoofd van de departementale organisatie de verantwoordelijkheid behouden.
2. externe verzelfstandiging, waarbij de taak bij of krachtens de wet aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de rijksoverheid wordt opgedragen. De primaire (externe) verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taak komt bij de leiding van de verzelfstandigde eenheid te liggen. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt derhalve af.

Bij externe verzelfstandiging kan een nader onderscheid worden gemaakt in:

1. externe verzelfstandiging door middel van functionele decentralisatie (zelfstandige bestuursorganen). Kenmerkend voor deze bestuursorganen is dat zij publiekrechtelijke bevoegdheden bezitten en belast zijn met bestuurstaken op specifieke beleidsterreinen. De feitelijke zelfstandigheid van een zelfstandig bestuursorgaan wordt bepaald door de beïnvloedingsmogelijkheden van de centrale overheid ten aanzien van het desbetreffende orgaan.
2. externe verzelfstandiging door creatie van onder marktcondities werkende ondernemingen en door oprichting van volgens het beginsel van kostendekking werkende stichtingen (privatisering).

- *Het doel: budgetbesparing en efficiencyverbetering*

Het doel van verzelfstandiging is eerst en vooral: budgetbesparing en efficiencyverbetering. De Heroverwegingswerkgroep Beheersregels schrijft (1991, p.67): Bij verdergaande vormen van interne en externe verzelfstandiging zal de bedrijfsvoering baat moeten hebben. Als gevolg van de flexibilisering van het beheersregime bij verzelfstandiging kan worden verwacht dat in de bedrijfsmatige sfeer voordelen worden gerealiseerd die ook tot budgettaire besparingen kunnen leiden. Wanneer geen besparingen mogelijk zouden zijn op het apparaatsbudget van de betrokken dienst en van het betrokken departement, moet men zich met nadruk de vraag stellen in hoeverre het zinvol is dat men zich de kosten en moeite getroost die onvermijdelijk aan de creatie van vormen van verzelfstandiging verbonden zullen zijn.

- *Inputbudgettering als probleem*

Een belangrijke oorzaak voor het onstaan van het door de commissie-Verbaan zo bekritiseerde traditionele beheersmodel, is het ontbreken van een adequaat bedrijfsvoeringsinstrumentarium. De bij de overheid meest gangbare vorm van budgettering, wel gekarakteriseerd als inputbudgettering of middelenbudgettering zonder meer,

kenmerkt zich door het feit dat de autorisatie, die op de begrote uitgaven berust, de middelen betreft die aan de onderscheiden begrotingsposten beschikbaar worden gesteld. De aanwendingsrichting van de gevoteerde middelen wordt slechts in termen van een algemene taakomschrijving vastgelegd. Inputbudgettering kan in wezen als een eenzijdige overdracht van middelen worden aangemerkt. De huidige begrotingsvaststelling heeft daarmee iets van liefdadigheid: de volksvertegenwoordiger geeft voor een 'goed' doel een bepaald bedrag, zonder in ruil een concrete tegenprestatie te eisen (Van de Kar, 1981, p.93). De begrotingsvaststelling krijgt daardoor het karakter van een strijd om de middelen. De besluitvorming rond de toedeling van middelen verwordt tot een verdelingsvraagstuk. De te budgetteren instanties vragen zich bij inputbudgettering niet af of met de toegezegde middelen aan de opgelegde taakstelling kan worden voldaan, maar hoe een zo groot mogelijk aandeel in het totaal te budgetteren bedrag kan worden verworven. Indien de budgettering uitsluitend als een verdelingsvraagstuk wordt opgevat, concentreert de discussie zich rond de "rechtvaardige verdeling" van middelen. De in het verleden opgebouwde rechten vormen daarbij het uitgangspunt, de strijd om de middelen richt zich met name op de verdeling van de begrotingsruimte. Inputbudgettering stimuleert aldus een incremententalistische besluitvorming (vgl. Mol, 1988, p.111).

Inputbudgettering is niet alleen deficiënt als instrument voor de begrotingsvaststelling, de nadelen van dit budgetsysteem manifesteren zich ook bij de begrotingsuitvoering. De aanwendingsrichting van de middelen wordt bij de autorisatie van een inputbudget niet door middel van concrete taakstellingen vastgelegd. Inputbudgettering sec is als instrument voor de sturing, controle en evaluatie van de uitvoering produktieprocessen nauwelijks bruikbaar, deze reikt niet verder dan een zekere mate van kostenbeheersing, namelijk door het begrenzen van de beschikbare middelen. De mogelijkheid tot bedrijfs-economische toetsing van de bedrijfsvoering ontbreekt. Waar alleen de inzet van middelen is genormeerd, moet de toetsing van uitgaven zich beperken tot de rechtmatigheid ervan (Mol, 1988, p.111).

De doeleinden blijven bij inputbudgettering onbepaald. Daardoor kan er sprake zijn van doelverschuiving. Onvoldoende sturingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering maken dat organisatie-onderdelen interne baten gaan nastreven. Daarbij doen zich dysfunctionele verschijnselen voor als zakgeld-effecten, waarbij het budget wordt beschouwd als "iets waarmee je leuke dingen voor je mensen kunt doen", en inputtransformatie. Bovendien stimuleert het werken met inputbudgetten het uitputten van het budget. Voor de op het eind van een periode nog beschikbare middelen wordt koortsachtig naar aanwendingsmogelijkheden gezocht om te voorkomen dat een bepaald bedrag moet worden ingeleverd, of dat het resterende bedrag op de volgende periode in mindering wordt gebracht.

Om een organisatie nu toch doelgericht en doeltreffend te laten functioneren, kortom om toch enige procesbeheersing mogelijk te maken is aanvullende sturing noodzakelijk (Mol, 1986d, pp.6-7 en Mol, 1988, pp142-143). Zo kan de inzet van middelen, waaraan interne baten zijn verbonden, aan een afzonderlijke autorisatie worden onderworpen. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan de in een budget beschikbare bedragen voor congressen. In dat geval spreekt men wel van begrotingsspecificaties. Hoewel beperkende voorwaarden bij inputbudgettering noodzakelijk kunnen zijn, beperken deze specificaties de afwegingsruimte binnen de gebudgetteerde instantie om de meest doelmatige wijze van beleidsuitvoering te kiezen. Daarnaast kan de bestedingsvrijheid van de gebudgetteerde instantie worden beperkt door,

buiten de begroting om, aanvullende richtlijnen voor de bedrijfsvoering te dicteren. Bij de regulering aan de hand van gedetailleerde voorschriften spreekt men wel van sturing per circulaire. Ook kan de aanwending van middelen aan een goedkeurings- of toetsingsprocedure worden onderworpen. Deze toetsing kan een preventief karakter hebben in de vorm van medeparafering, waarbij voorgenomen uitgaven aan het toezicht van een centrale instantie wordt onderworpen (parafencultuur).Ook kunnen uitgaven achteraf aan repressief toezicht worden onderworpen. Duidelijk is dat deze vormen van toetsing de slagvaardigheid en de flexibiliteit van het apparaat belemmeren. Tenslotte is het mogelijk om door middel van planningsvoorschriften de gebudgetteerde instantie aan een concrete taakstelling te binden. Een toetsingskader voor de beoordeling van de doelmatigheid ontbreekt echter in dat geval, omdat de voor de taakstelling benodigde middelen niet zijn gespecificeerd.

De aanvullende sturing die in de plaats treedt van het vastleggen van concrete doelen of taakstellingen is een voortdurende bron van interne, bureaucratische en dirigistische regelgeving (vgl. Mol, 1986, pp.5-6). De toepassing van dat instrumentarium heeft een omvangrijk inspecterend, regelgevend en toezichthoudend apparaat met alle daaraan verbonden bureaucratiekosten in het leven geroepen. Wil dit apparaat en het erin geïmplementeerde beheersmodel echter worden teruggedrongen, dan zal eerst de uit de inputbudgettering voortvloeiende noodzaak tot aanvullende sturing moeten worden aangepakt (Mol, 1988, pp.143-144).

Inputbudgettering sec is als instrument in de bedrijfsvoering ongeschikt om te verzekeren dat de bronnen waarover een organisatie beschikt op een effectieve en efficiente wijze worden ingezet om de doelen van de organisatie te realiseren. Een systeem van kengetallen dat als verzameling van kwantitatieve gegevens voldoende inzicht geeft in de belangrijkste aspecten van de bedrijfsvoering en op basis waarvan reconstructie tot taakstellende budgettering kan plaatsvinden ontbreekt. De inzet van een aanvullend minder effectief en meer kostbaar instrumentarium is dan noodzakelijk. De ratio achter de inzet van instrumenten als fiattering, medeparafering, intensief toezicht en begrotingsspecificaties is dat instrumenten die minder dysfunctionele effecten met zich meebrengen, als taakstellende budgettering en besturen met kengetallen, onvoldoende zijn ontwikkeld. Het "zomaar" opgeven van besturingsmogelijkheden door deregulering en decentralisatie van de interne beheersfuncties, zonder dat adequate alternatieven voor de interne sturing en externe verantwoording zijn ontwikkeld, resulteert immers niet in de beoogde "vrijheid in gebondenheid", maar in "vrijheid zonder binding".

- *Produkt als principe: informatie door indicatie*

De bedrijfsvoering van overheidsorganisaties kan worden verbeterd als duidelijke en gerichte informatie voor de besturing en beheersing van produktieprocessen beschikbaar komt. Versterking van de management-control functie moet dan worden bewerkstelligd door een verandering van de karakteristiek en instrumentele vormgeving van de bestuurlijke informatievoorziening. Die moet praktisch hanteerbaar, snel toegankelijk en flexibel worden. De bestuurlijke informatievoorziening moet inzicht verschaffen in het produktieproces, ondoelmatigheid signaleren en oordeelsvorming over bedrijfsvoering en produktieprocessen mogelijk maken.

Een belangrijk aandachtspunt bij verzelfstandiging is dan ook, dat de wijze van verantwoording afleggen over het gevoerde beheer goed geregeld is. Uitgaande van

eenheden binnen de rijksdienst die bedrijfsmatig beogen te opereren, ligt het in de rede dat de verantwoording over het beheer wordt vormgegeven via duidelijke en informatieve kengetallen respectievelijk produktiemaatstaven. Via indicatoren kan vooraf een aanduiding worden gegeven van hoe men zo effectief en doelmatig mogelijk met de beschikbare middelen wil omgaan. En achteraf vormen de indicatoren een maatstaf om het gevoerde beheer te toetsen. Met behulp van de kengetallen kan ook inhoud worden gegeven aan de efficiencytaakstellingen (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991, p.13, p.67).

Kengetallen kunnen voor diverse "sturingsniveaus" een functie vervullen. Voor de dienstleiding kunnen ze een instrument zijn voor het voeren van een bedrijfsmatig beheer. Voor de ambtelijke en politieke leiding van het moederdepartement kunnen kengetallen een rol spelen bij het maken van afspraken met verzelfstandigde eenheden respectievelijk het toetsen van het door die eenheden gevoerde beheer aan die afspraken. Voor het ministerie van Financiën, de ministerraad en de Staten-Generaal kunnen kengetallen een nuttig instrumentarium zijn om, ten behoeve van de begrotingsallocatie en eventueel de doorlichting van het gevoerde beleid en beheer, een globaal inzicht te krijgen in het reilen en zeilen van de desbetreffende verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties.

- *Invoeringsstrategie: proeftuinen, experimenten en tijdshorizon*

De gedachte van een integrale aanpak aan de hand van een tevoren opgestelde blauwdruk is bij de introduktie van ideeën met betrekking tot zelfbeheer en agentschappen al ingeruild voor een incrementele veranderingsstrategie. De praktische bruikbaarheid en bestuurlijke haalbaarheid zijn heel nadrukkelijk centraal komen te staan. Bij de invoering van zelfbeheer wordt de voorkeur gegeven aan een gecombineerde benadering waarin ruimte is voor een stap-voor-stap benadering en tegelijkertijd mogelijkheden bestaan voor de instelling van enkele proeftuinen waarin verdergaande vormen van zelfbeheer als experiment worden doorgevoerd (commissie Verbaan, 1983, p.44). Het tempo waarin en de mate van spreiding over de departementale organisatie wordt afgestemd op de feitelijke situatie. Om de bruikbaarheid te toetsen wordt gewerkt met proeftuinen. De proeftuinen zijn er om praktijkervaring op te doen met zelfbeheer, maar ook om de bedrijfsvoeringsconceptie op zijn praktische waarde te toetsen. Voorgesteld wordt om pas na afloop van de experimenten met de proeftuinen te besluiten tot een brede invoering in de rijksdienst (vgl. commissie Verbaan, 1985, p.49). Het opzetten en begeleiden van de proeftuinen wordt daarbij in eerste aanleg als een zaak van de departementen zelf gezien. Voor wat betreft de invoering van agentschappen wordt nog gesuggereerd om bij de instelling van agetschappen een horizonbepaling in te bouwen. Na twee à drie jaar zou het agentschap in die vorm slechts moeten worden voortgezet als een expliciete evaluatie tot een positief oordeel leidt. (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991, p.68).

- *Kritiek*

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; de ontwikkeling in de richting van organisatorische verzelfstandiging is er een voorbeeld

van. Constructies als zelfbeheer en contractmanagement zijn aan het bedrijfsleven ontleend. Bestuurders en ambtenaren hebben ontdekt dat van ondernemers en managers uit het bedrijfsleven het nodige te leren valt. Dat heeft ongetwijfeld veel goeds opgeleverd. 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 (zie Bekke, 1990). Die specifieke hoedanigheden van de overheid als politiek-democratische organisatie zijn in de afgelopen 'no-nonsense' jaren op de achtergrond geraakt.

5. Samenvatting en reflectie

In de onderstaande tabel is de discussie over organisatie en functioneren van de rijksdienst schematisch samengevat (Van Twist, 1993):

Periode	1972-1977	1979-1981	1982-1986	1987-1991
Belangrijkste rapporten van	de commissie Van Veen, de WRR, de Mitaco	de commissie Vonhoff (CHR)	de Regerings-commissaris Rijksdienst	heroverwegings-werkgroepen
Object van onderzoek	interdeparte-mentale taak-verdeling en coördinatie	hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst	netwerken in en rond het openbaar bestuur	organisatie en management van het overheids-bedrijf
Onderzocht worden	in de praktijk levende klachten en knelpunten	factoren die bijdragen aan een besturend vermogen van de overheid dat past bij de maatschap-pelijke sturings-behoefte	(gebrekkige) verbindingen tussen (over-heids)actoren en de regels die deze verbindingen beheersen	mogelijkheden om te komen tot een meer bedrijfsmatig beheer bij de overheid
Gekozen aanpak	praktische benadering	systeem-benadering	netwerk-benadering	bedrijfskundige benadering
Voorstelling van de overheid	bestuursapparaat met verticaal georganiseerde departementen en een horizontale beleidsvormings-organisatie	samengesteld geheel, een open systeem dat in wisselwerking staat met zijn omgeving	uiteengevallen in verschillende inter-organisationele netwerken waarin alle actoren op meerdere fronten tegelijk moeten onderhandelen	organisatie die goederen en diensten voort-brengt en daar-voor schaarse middelen moet opofferen
Probleem-analyse	de departementale indeling en inter-departementale coördinatie vol-doen niet meer en de top raakt overbelast	de sterke wereld van de sectoren overheerst de zwakke wereld van de integratie, het resultaat is verkokering	de spelregels zijn onduidelijk waar-door er bureau-politieke conflicten en fatale rivaliteit kunnen ontstaan	onvoldoende ruimte voor eigen bevoegd-heden en verant-woordelijkheden op decentraal niveau
Voornaamste doelstelling	vergroten van de afstemming	vergroten van de samenhang	vergroten van de flexibiliteit	vergroten van de efficiency
Oplossings-richting	coördinatiemodel	hoofdbeleids-gebieden	conflictregulering	verzelfstandiging
Invoerings-strategie	beargumenteerde modelbouw	instellen van een stuurgroep en een projectorganisatie	incrementele verandering	werken met proeftuinen
Voorwaarde invoering	wetenschappelijk onderzoek	politieke druk van bovenaf	decentrale ondersteuning	testen van prak-tische waarde

Bij de karakterisering van periodes gaat het vooral om accentverschillen. In de tabel is bijvoorbeeld aangegeven dat in de discussie na Vonhoff vooral flexibiliteit centraal heeft gestaan, maar dat betekent niet dat er geen aandacht voor is in voorafgaande periodes. Er lag toen alleen minder de nadruk op[1].

- *Een tijdsbeeld en de mist van de geschiedenis*

Van een wat grotere afstand gezien verliezen de meeste problemen hun gewicht en krijgen plannen om de wereld te veranderen iets grotesks. Maar het is niet de bedoeling om pogingen om de rijksdienst te veranderen in dat perspectief te plaatsen. De reorganisatie ligt nog niet zo ver achter ons, dat de historie dit relativerende beeld al kan verdragen (Kuypers, 1989, p.51).

Toch zal degene die nu de stand van de discussie over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst opneemt, met verbazing moeten vaststellen, dat uitgangspunten die enkele jaren geleden nog als onomstotelijke waarheden golden, bijna volledig verdwenen zijn. De mist van de geschiedenis heeft zich neergelegd over het vocabulaire van de zeventiger jaren. Over coördinatie en samenhang wordt nauwelijks meer gesproken. Integratie is een beduimeld begrip geworden. Niemand neemt het nog in de mond (Kuypers, 1989, p.8). De CHR presenteerde haar analyses met de pretentie als zou de door haar beschreven overheid van alle tijden zijn. Dat was niet het geval. De staat van de CHR was een bijzondere tijdgebonden staat. Zijn gebreken waren de gebreken van een specifiek beeld van de staat. De commissie realiseerde zich niet dat dit beeld minder een weerspiegeling van de werkelijkheid was dan de uitdrukking van een bepaalde visie op de overheid. Haar keuze voor integratie en coördinatie als de grote remedies voor de tekorten van de overheidsorganisatie was een onderdeel van die visie. De historische bepaaldheid daarvan reflecteerde zich in de oplossingen, waarvoor de commissie zich sterk maakte (Kuypers, 1989, p.52).

- *De mythe van de koepel*

Het beklemtonen van integratie hield een miskenning in van de differentiatie (de wereld van de sectoren), die zich openbaarde als een van de meest kenmerkende eigenschappen van het politieke systeem. De druk daarvan werd niet weggenomen door het proclameren van een nieuw integratiemodel. Vonhoff wilde een koepel boven de verdeelde wereld van de sectoren spannen (Kuypers, 1989, pp.9-10). Hij wilde daarmee bereiken, dat er meer eenheid in beleid en uitvoering zou komen. Dat lukte hem echter niet. Nadat er een paar stappen in die richting waren gezet ging het leven gewoon verder. De verscheidenheid bleef gewoon in stand. Zij liet zich niet voegen naar een overkoepelend model.

Waarom zou wat in de maatschappij niet lukt, in de overheid wel kans van slagen hebben? Uit welke bronnen zou de overheid het vermogen moeten putten om integratie tot stand te brengen, terwijl maatschappelijke systemen die de differentiatie teweeg brengen, daartoe zelf niet in staat zijn? (Kuypers, 1989, p.7). De wereld van de integratie was voor de CHR het beloofde land, waarheen we allen zouden moeten emigreren om een betere overheid(organisatie) te krijgen. Dit visioen is de laatste jaren verbleekt (Kuypers, 1989, p.41). De wereld van de integratie uit de CHR-studies is uit elkaar gevallen en heeft zijn plaats af moeten staan aan de wereld van de

sectoren; samenhang heeft het afgelegd tegen autonomie en zelfbeheer; en coördinatie heeft de fakkel overgedragen aan het management (Kuypers, 1989, p.31). Wie dacht, dat de CHR een boek voor de eeuwigheid had geschreven zal geschokt zijn door deze gang van zaken. Wie zich echter realiseert, dat het politieke vertoog altijd tijdgebonden is, zal zijn teleurstelling zonder veel moeite kunnen onderdrukken.

- *De vlucht van woorden en de holheid van termen*

De traagheid die de overheid wordt toegeschreven, kent een merkwaardig tegenbeeld in de snelle circulatie van de woorden, waarvan zij zich bedient. De overheid kent een eigen woordgebruik, dat soms de trekken van een jargon vertoont. De geheimen van dat jargon zijn voor buitenstaanders moeilijk te achterhalen. De geslotenheid van het systeem komt daarin naar voren (Kuypers, 1989, p.66).

Het begrippenarsenaal van de overheid ondergaat tal van verschuivingen. Het begrip 'regelen' bijvoorbeeld wordt vervangen door 'sturing' of 'procesbeheersing'. Men spreekt minder over 'toezicht' en meer over 'dienstverlening'. 'Blauwdrukken' zijn uit de mode. Er is nu zelfs een 'aanbod' van 'produkten'; de termen 'zelfbeheer' en 'contracting' zijn in zwang geraakt en het begrip 'complementair bestuur' heeft een pendant gevonden in het nieuwe begrip 'bestuursaccoorden'. Al deze begrippen zijn pogingen om veranderingen in de rol van de overheidsorganisatie in een nieuw vocabulaire te vatten (Kuypers, 1989, p.61). Ze doen een appèl op consensus en participatie door het oproepen van een beeld van vernieuwing en verandering.

In het functioneren van de moderne overheid hebben woorden in toenemende mate een eigen betekenis gekregen, los van de dingen waarnaar ze verwijzen. Soms verwijzen ze helemaal nergens naar. Ze roepen alleen beelden en associaties op. Ze vormen een 'symbolische orde', een context, met eigen codes en verbindingen. Het modieuze 'management by speech' is een van de meest pregnante uitdrukkingen van deze context. Wie van dit middel gebruik maakt heeft niet de bedoeling zijn luisteraars een verhaal over de werkelijkheid te vertellen. Hij houdt zich bezig met fictie, niet in de zin van bedrog, maar in de zin van een gefingeerde, door hem gecreëerde werkelijkheid. Het is zijn oogmerk zijn luisteraars die werkelijkheid binnen te voeren en haar als een unieke waarheid te laten verschijnen (Kuypers, 1989, p.66).

Vermoedelijk heeft de circulatie van woorden bij de overheid met dit 'fictieve' woordgebruik te maken. De werkelijkheid van de overheid moet telkens worden opgeroepen. Zij moet in woorden worden gevat. Het 'onder woorden brengen' van de overheid is niet hetzelfde als het zichtbaar maken van een werkelijkheid die achter het 'fenomenale' bestaan van de overheid ligt. Die werkelijkheid is er helemaal niet; zij bestaat alleen voor zover zij wordt opgeroepen en verwoord. In plaats van de realiteit onder ogen te zien en haar eigen rol scherper te omschrijven, vlucht de politiek in woorden. Die woorden kunnen de werkelijkheid echter niet bezweren. Zij roepen alleen een beeld daarvan op, dat een tijd lang in stand gehouden wordt en dat vervolgens door andere woorden en andere beelden vervangen wordt.

- *Wijkend ongeduld*

Ergernis wordt gewekt door beschouwingen die niet méér schijnen te pretenderen dan materiaal voor nieuwe beschouwingen te leveren. Een discussie die geen praktisch - liefst onmiddelijk te realiseren - aanbevelingen oplevert, wordt afgewezen. Dit

ongeduld is niet onbegrijpelijk (Kuypers, 1989, p.4). Veranderingen blijven in woorden steken of worden vakundig onschadelijk gemaakt. Commissies kwamen en gingen. Deskundigen deden hun werk. Regeringen formuleerden hun programma's. Parlementaire fracties brachten hun vragen en verlangens naar voren, maar niemand was in staat het verlossende woord te spreken. Het systeem bleef onbeweeglijk. Het liet zich niet uit de voegen lichten en weerstond zonder moeite de aanvallen waarmee het werd geconfronteerd. Voor zover het veranderingen accepteerde, dwong het die onder het juk van de eigen logica.

- *Eigen logica*

Van verschillende kanten is erop gewezen, dat het ontbreken van een deugdelijke invoeringsstrategie een van de voornaamste factoren is geweest voor het mislukken van de reorganisatievoorstellen. Meer gewicht moet volgens Kuypers (1989, p.5) vermoedelijk worden toegekend aan het feit dat in de voorstellen onvoldoende rekening gehouden is met de eigen rationaliteit van de politiek en de bureaucratie. Het proclameren van de wereld van de integratie als lichtend perspectief voor de rijksdienst, zoals de commissie Vonhoff heeft gedaan, stuit zowel op het geparcelleerde karakter van het ambtelijk apparaat als de opportunistische logica van de politiek.

De overheid is een organisatie die door andere rationaliteiten wordt bepaald dan het bedrijfsleven. Politiek en bureaucratie, recht en macht zijn factoren, die de overheid een eigen gezicht geven. Begrippen als vraag en aanbod, markt, produkten en klanten zijn slechts in overdrachtelijke zin op de overheid van toepassing. Zij vormen niet het geschikte vocabulaire om de problemen van de overheid te thematiseren. Daarvoor is een begrippenapparaat nodig, dat het mogelijk maakt de specifieke hoedanigheden van de overheidsorganisatie en de daaruit voorvloeiende spanningen onder woorden te brengen (Kuypers, 1989, p.46).

- *Flexibiliteit als conceptuele mobiliteit*

Het denken over flexibiliteit bij de overheid wordt bepaald door een denkhouding die uitgaat van een gegeven sociale orde, gegeven functies en doelen en gegeven waarden en normen. Deze denkhouding leidt tot een puur institutionele benadering van flexibiliteit: meer of minder regels, commissies; meer of minder departementen, directies; meer of minder dikke rapporten; meer of minder overvolle tassen met huiswerk (Kuypers, 1989, p.36). Daartegenover staat een denkhouding waarin flexibiliteit in de eerste plaats het vermogen tot conceptuele mobliteit betreft. Het gaat dan bij flexibliteit om het doorbreken van de vaste concepten die het handelen van de actoren bepalen en het ontwikkelen van de daarvoor vereiste sociale condities (bijvoorbeeld door het inschakelen van marginale medewerkers).

- *Bestuurlijke vernieuwing vraagt (ook) om verbale vernieuwing*

Er is (hernieuwde) aandacht voor het belang van woorden bij de verandering van de rijksdienst. De overheid is een organisatie van woorden. Verandering van de rijksdienst heeft plaats in een onophoudelijk verloop van woorden en beelden.

Dat kan negatief worden gewaardeerd, want woorden kunnen versluieren door het oproepen van wolken van retoriek. Maar tegelijk moet worden vastgesteld dat een

overheid zonder woorden niet kan bestaan. Het adagium 'geen woorden, maar daden' is mooi, maar ook misleidend. Vroeg of laat moet je duidelijk maken wat je aan het doen bent en waarom. Als je dat zelf niet doet, doen anderen het wel. Woorden kunnen nieuwe ideeën oproepen en alleen zo kan worden verzekerd dat vernieuwing niet gevangen blijft in bestaande denkwijzen. Bestuurlijke vernieuwing vraagt daarom (ook) om verbale vernieuwing (zie Van Twist, 1993). Die verbale vernieuwing is feitelijk ook nu volop aan de gang. De discussie in termen van 'kerntaken' en 'kerndepartementen' is er mooi een voorbeeld van.

Noten

1. Over de laatste periode (1982-1986) moet nog worden opgemerkt dat het project Reorganisatie Rijksdienst en de activiteiten van de regeringscommissaris elkaar nauwelijks be nvloed hebben; theorie (onderzoeksobject, probleemstelling, analysemethode en probleemanalyse) en praktijk (doelstelling, oplossingsrichting, invoeringsstrategie en belangrijkste voorwaarde voor invoering) zijn daardoor niet goed op elkaar afgestemd.

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

Bicker Caarten, J.G., Hollander, J. den, Het besturen en beheersen van verzelfstandigde overheidsdiensten, in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, nr.12, 1988a

Bicker Caarten, J.G., Hollander, J. den, Sturen op afstand in overheidsorganisaties, "loslaten is vasthouden", in: *Bestuur*, nr.8, 1988b

Biesmeijer, E., Er is meer dan Zelfbeheer, in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, nr.19, 1986

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

Bogaard, F. Uit den, Zelfbeheer bij de Rijksdienst, in: *ESB*, 21-4-1984

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

Broekhuyse, 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

Buurma, H., Braak, H.J.M. ter, Contractmanagement in de overheid, in: *Bestuur*, nov.1986.

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

Goor, H.P.J. van der, Werken met kengetallen: een voorbeeld van bedrijfsmatiger werken bij gemeenten, in: *Hartmans Tijdschrift*, juni/juli 1987.

Groot, T.C.L.M., Poel, J.H.R. van de, Financieel management van non-profit organisaties, Groningen, 1985b.

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

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

Hilferink, J.D., Croonen, J.W.L.H., Besturen met kengetallen, in: *Financieel Overheidsbeheer*, nr.2, 1985.

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.

Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven (IOO), *Bedrijvige overheid, naar een betere informatievoorziening over de bedrijfsvoering van de overheid*,'s-Gravenhage, 1985

Janssen, J.G.M, Financieel zelfbeheer bij de overheid na twee jaar experimenteren, in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, november 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, *Terugtredende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*, Schoonhoven, 1991

Kar, H.M. van de, Economische indicatoren ten behoeve van het welzijnsbeleid, in: *Informatie door indicatie*, 1980.

Kar, H.M. van de, Beheersen en begroten, in: Wolfson, D.J. (red), *Naar een beheersbare collectieve sector*, 1981, pp.83-121.

Kar, H.M. van de, Het meten van overheidsvoorzieningen, in: *Maandblad voor Accountancy en bedrijfshuishoudkunde*, nr.7/8, 1983.

Kastelein, *Modulair organiseren doorgelicht*, Groningen, 1985.

Kickert, W.J.W., *Besprekingsartikel. Vitale of fatale rivaliteit: Bedenkingen tegen een comptetitief 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

Mol, N.P., Zelfbeheer bij de rijksdienst, in: *MAB*, jun.1984.

Mol, N.P., Zelfbeheer II: Kostenplaatsenbudgettering, in: *Openbare Uitgaven*, nr.16, 1984.

Mol, N.P., *De allocatiefunctie van de overheidsbegroting*, Enschede, 1988.

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, *Terugtredende 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, *Verbale Vernieuwing, De organisatie van de overheid verwoord en vertaald*, 1993 (ongepubliceerd document)

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

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Een gemeente besturen, een hele onderneming*, Congresbundel 's-Gravenhage, 1986

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

Vermeulen, A., Zelfbeheer, in: *Beleidsanalyse*, nr.3, 1988.

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