



INSTALLATIE  
COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR  
RIJKSDIENST

INSTALLATIE  
COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR  
RIJKSDIENST

Mr. H. E. Koning, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, heeft de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst geïnstalleerd. De installatie vond plaats op woensdag 27 juni 1979 op het ministerie van Binnenlandse Zaken te 's-Gravenhage.

De commissie moet tijdig, vóór de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1981, advies uitbrengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren.

Deze brochure bevat:

- de instellingsbeschikking van de commissie;
- de installatierede van staatssecretaris Koning;
- de antwoordrede van de heer Vonhoff, voorzitter van de commissie.

INSTELLINGSBESCHIKKING  
COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST

4

30 MEI 1979/NR. OA79-581/2457

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de raad van Ministers;

Overwegende:

- dat het met het oog op een doeltreffend en doelmatig functioneren van de rijksdienst wenselijk is bij een volgende kabinetsformatie zo goed mogelijk voorbereide beslissingen te kunnen nemen over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren;
- dat het wenselijk is een studie te laten maken naar mogelijke verbeteringen op dit gebied, rekening houdend met de maatschappelijke ontwikkelingen en het gegroeide staatsbestel;

Besluit:

*Artikel 1*

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

- het aantal departementen van algemeen bestuur en/of hun onderlinge taakverdeling;
- het aantal en de inhoud van de portefeuilles;
- de wijze van interdepartementale coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau.

2 De commissie dient – zo nodig – rekening te houden met mogelijkheden voor wijzigingen in de omvang van rijks-taken, bij voorbeeld door functionele of territoriale decentralisatie, en met mogelijkheden van coördinatie van wetgeving voor zover die verband houden met het onderwerp van het advies als bedoeld in het eerste lid.

*Artikel 2*

In de commissie worden benoemd:

*Mr. H. E. Koning, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, installeert op woensdag 27 juni 1979 de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst op het ministerie van Binnenlandse Zaken te 's-Gravenhage.*

5



a tot leden:  
H. J. L. Vonhoff, burgemeester van Utrecht, voorzitter;  
mr. H. K. J. Beernink, oud-minister van Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>,  
prof. mr. P. de Haan, hoogleraar in het onroerend-goedrecht en de systeemontwikkeling van de administratieve wetgeving aan de Technische Hogeschool te Delft en in het grondgebruikrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam;  
dr. Ph. A. Idenburg, voorzitter van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid;  
prof. dr. J. Kooiman, hoogleraar bestuurskunde aan de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft;  
b tot adviserende leden:  
mr. H. D. Tjeenk Willink, raadadviseur bij het Ministerie van Algemene Zaken;  
F. G. Kordes, directeur Overheidsorganisatie en -automatisering bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

<sup>1</sup> De heer Beernink is overleden op 22 augustus 1979.

dr. J. W. van der Dussen, plv. directeur-generaal van de Rijksbegroting bij het Ministerie van Financiën;

c tot secretaris:

drs. A. B. van der Scheer, medewerker van de afdeling organisatie van de Directie Overheidsorganisatie en -automatisering bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

d tot adjunct-secretaris:

mevr. A. van Bergen, chef van de afdeling algemene zaken van de Directie Overheidsorganisatie en -automatisering bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

### *Artikel 3*

1 voor de uitvoering van haar taak als bedoeld in artikel 1 is de commissie bevoegd:

a zich te laten bijstaan door adviseurs van buiten de rijksdienst;

b rijksambtenaren te horen en om advies te vragen alsmede kennis te nemen van alle bescheiden in de rijksdienst die voor haar werkzaamheden van nut kunnen zijn, behoudens voor zover wettelijke bepalingen of zwaarwichtige redenen van staatsbelang dit verhinderen.

2 De leden van de commissie zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hun bij de uitoefening van hun taak ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt of aan hen uitdrukkelijk is opgelegd.

Afschrift van deze beschikking die in de Staatscourant zal worden geplaatst, zal worden gezonden aan de Ministers en Staatssecretarissen, aan de Algemene Rekenkamer en aan de in artikel 2 genoemde personen.

's-Gravenhage, 30 mei 1979.

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,*  
H. E. Koning.

Mevrouw, mijne heren! – Het is mij een bijzonder genoegen vanmiddag Uw Commissie te kunnen installeren. Ik wil beginnen mijn dank uit te spreken voor Uw bereidheid als lid in deze commissie zitting te nemen dan wel als adviseur of als lid van het secretariaat de commissie met raad en daad bij te staan. Dat U, mijnheer de voorzitter, ondanks Uw drukke werkzaamheden de leiding van de commissie op U heeft willen nemen stemt mij tot grote dankbaarheid. Mevrouw, mijne heren. Wanneer ik bedenk voor welke veelomvattende taak Uw commissie is gesteld, dan ben ik mij ervan bewust dat het daaraan verbonden werk waarlijk geen sinecure zal zijn. Het zal veel van Uw tijd en energie vergen, mede omdat de periode waarin U Uw advies moet voorbereiden betrekkelijk kort is. Uw commissie staat voor een moeilijke taak. De verwachtingen zijn hoog gespannen, niet alleen bij de Regering maar ook bij het Parlement. Wanneer U Uw rapport uitbrengt zal dit het vierde – officiële – rapport worden dat aan de organisatie van de rijksdienst is gewijd.

Deze installatie lijkt mij een goed ogenblik om kort in te gaan op de voorgeschiedenis van deze commissie. Dat zal U, mijnheer de voorzitter, als historicus, ongetwijfeld deugd doen. Dat is echter niet de enige reden. Wij kunnen uit die voorgeschiedenis namelijk lering trekken.

Ik noem dan allereerst het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, naar haar voorzitter genoemd de Commissie-Van Veen. Deze commissie bracht rapport uit begin 1971. Het was een typisch gemengde commissie, bestaande uit een politicus, hoogleraren en hoge ambtelijke functionarissen. Het rapport Van Veen was eigenlijk het eerste goed onderbouwde rapport over deze problematiek. Als zodanig is het nog steeds een zeer belangrijk document.

Uiteraard is het niet mogelijk de vele aanbevelingen van deze commissie hier onder de loupe te nemen. Ik wil er slechts een aantal noemen.

Hoewel de commissie wel voorstellen deed voor herverkaveling van taken tussen departementen, verwachtte zij weinig heil van een grootscheepse reorganisatie van de rijksdienst. Zij was van mening dat door een juiste organisatie van de coördinatie meer duurzame resultaten voor het functioneren van de rijksdienst konden worden ver-

*Staatsecretaris Koning spreekt zijn  
installatierede uit. Links op de foto  
burgemeester Vonhoff van Utrecht,  
de voorzitter van de commissie.*

9



kregen. De commissie bood daarvoor ook een algemeen coördinatiemodel aan.

Dit model, dat bekend staat als dat van coördinerend bewindsman in een onderraad, die is voorzien van een zogenaamd ambtelijk voorportaal, is inderdaad door het kabinet-Biesheuvel ingevoerd. Een aanbeveling het aantal departementen niet uit te breiden is echter niet overgenomen, getuige de instelling van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne bij de formatie van dat kabinet. Andere aanbevelingen zoals die tot het instellen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het oprichten van het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn wel tot uitvoering gekomen.

Een tweede rapport is dat van de – toen nog van het predikaat 'voorlopige' voorziene – Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, uitgebracht in 1975 en getiteld 'De organisatie van het openbaar bestuur'. Dit

rapport heeft vooral bekendheid gekregen door het signaleren van wildgroei van beleidsvoorbereidende en coördinerende organen in de vorm van talloze ambtelijke en niet-ambtelijke advieslichamen. Dit probleem heeft daarna zowel bij deze raad als bij de Regering veel aandacht gekregen.

Het derde rapport is uitgebracht door de welbekende Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, de MITACO. Het werd door de vorige Minister-President in augustus aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze commissie was geheel anders samengesteld dan haar voorgangers.

Zij bestond namelijk alleen uit bewindslieden, te weten de Minister-President, de vice-Minister-President, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. De commissie had zich tot taak gesteld knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie te inventariseren en de voor- en nadelen aan te geven van mogelijke wijzigingen. Hoewel de commissie erkende dat vele andere factoren van invloed konden zijn op de doeltreffendheid van het openbaar bestuur, beperkte zij zich toch in hoofdzaak tot beschouwingen over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Met name de coördinatie kreeg veel aandacht in onderwerpen over:

- de onderraden en ministeriële commissies;
- de coördinerende bewindsman;
- een aantal beleidsgebieden waar de bestaande indeling wringt;
- het aantal bewindslieden en de mogelijkheden hun taak te verlichten.

Daarnaast werden nog 42 knelpunten opgesomd, waarvoor op kortere of langere termijn een oplossing moest worden gevonden. De kabinetscrisis in 1977 is er de oorzaak van geweest dat het vorige kabinet geen regeringsstandpunt heeft bepaald in de zin van aanbevelingen en conclusies.

#### *Beslissing over knelpunten*

Mevrouw, mijne heren. U weet dat naar aanleiding van het MITACO-rapport dit kabinet vorig jaar heeft besloten:

1 ernaar te streven dat in deze kabinetsperiode over de

genoemde 42 knelpunten en eventuele andere via ambtelijke voorbereiding door de Ministerraad een beslissing zal worden genomen;

2 een nieuwe commissie in te stellen die – kort geformuleerd – zal adviseren over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Zo komen wij dan bij Uw commissie die heden wordt geïnstalleerd.

Wat voor lering hebben wij getrokken en kunnen wij trekken uit deze voorgeschiedenis?

Wel, in de eerste plaats is de Ministerraad tot de conclusie gekomen dat wat de samenstelling van de commissie betreft wederom een andere formule moest worden gekozen dan in het verleden het geval is geweest. Geen bewindslieden uit het zittend kabinet of beleidsambtenaren die in de bestaande constellatie directe verantwoordelijkheden hebben. Dit lijkt toch moeilijk te verenigen met een objectief lidmaatschap van deze commissie. Evenmin een bestaand advieslichaam, maar een commissie van externe deskundigen die deze problematiek – en ik citeer hier een uitspraak van heer Van Agt, gedaan tijdens de begrotingsbehandeling van Algemene Zaken in de Tweede Kamer in het najaar van 1978 – in opperste onbevangenheid kan bezien. Daarbij heeft de commissie de ruimte gekregen zich te laten bijstaan door ambtelijke en niet-ambtelijke adviseurs.

Dit leek de Ministerraad de beste mogelijkheid te verschaffen om op dit punt bij een kabinetsformatie – of daarbij nu wèl of niet bewindslieden uit het zittende kabinet zijn betrokken – de zo gewenste vrijheid van handelen te hebben. De samenstelling van deze commissie verschilt dus belangrijk van alle vorige – laat ik ze noemen – adviesteams.

#### *Veranderende positie overheid*

Wat kunnen wij verder voor lering trekken uit de voorgeschiedenis met het oog op de taak en de werkwijze van deze commissie? Laat ik voorop stellen dat ik hier geen enkel woord van kritiek wil uiten op het vele en verdienselijke werk dat ten aanzien van deze problematiek door bewindslieden en ambtenaren ten behoeve van vorige commissies is verricht. Ik wil alleen wijzen op de taak die deze commissie heeft gekregen en ik noem daaruit aller-

eerst het punt om ook het feitelijk functioneren van de rijksdienst in het advies te betrekken.

Onlangs heb ik – in relatie tot het beleid betreffende organisatie en informatievoorziening – de aandacht van de Raad voor de Rijksdienst gevestigd op enige problemen bij het functioneren van de overheid. Zij zijn ook Uw commissie bekend. Ik wil er hier slechts één noemen en dat is de veranderende positie van de overheid in de maatschappij. De overheid zal naar mijn mening zoveel mogelijk moeten functioneren als een open systeem ten opzichte van zijn omgeving.

Dat betekent dat de overheid het instrumentarium moet hebben om ontwikkelingen in die maatschappij niet alleen te volgen maar daarop ook te anticiperen. Zeer belangrijk acht ik ook het instrumentarium om snel en juist te beslissen welke beleidsactiviteiten als gevolg van die ontwikkelingen moeten worden aangepakt, welke daarbij prioriteit moeten hebben en welke moeten worden beëindigd. Ook dit laatste acht ik wezenlijk wanneer ik bedenken dat onze middelen beperkt zijn en we ook in de jaren na 1981 met een vervolg van de thans actuele bestekoperatie te maken zullen hebben.

Ik meen dat vanuit deze aspecten van het functioneren het verband moet worden gelegd met de hoofdstructuur van de rijksdienst.

Daarbij valt het mij op dat de vorige commissies zich sterk hebben gericht op interne voorzieningen ten aanzien van de interdepartementale coördinatie ten behoeve van het functioneren en – met uitzondering van een aantal specifieke knelpunten – slechts betrekkelijk weinig uitspraken hebben gedaan over herzieningen in de taakverdeling in hoofdlijnen, met name in relatie tot de maatschappelijke behoeften. En op dit laatste zou ik graag uw bijzondere aandacht willen vestigen.

Ik ben mij er zeer wel van bewust dat de ontwikkelingen in de maatschappij een grote samenhang vertonen. Dat heeft geleid tot een vervaechting van taken van talloze overheidsorganen, niet in de laatste plaats van departementen. Welke taakverdeling men ook kiest: coördinatie zal altijd nodig blijven. We weten dat coördinatie zowel op politiek als op ambtelijk niveau tijdrovend is. De slagvaardigheid van het bestuur is hier in het geding. Daarbij

maakt het wel verschil of er veel of weinig instanties bij de coördinatie moeten worden betrokken en wat de bevoegdheden zijn van de coördinator, in casu de coördinerend bewindsman.

Hier zal zorgvuldig afgewogen moeten worden de behoefte om ten aanzien van bepaalde deelproblemen:

- hetzij tegenspel te moeten leveren op politiek niveau door die problemen onder verantwoordelijkheid te laten van vele departementen en coördinatie moet plaatshebben in politieke organen zoals de Ministerraad en de onder-raden die daardoor toch wel zwaar worden belast; daardoor wordt – naar de ervaring leert – ook de behoefte aan ambtelijk tegenspel bij de diverse departementen vergroot, met eveneens vergroting van de daaraan verbonden kosten;

- hetzij de coördinatie ten aanzien van de bedoelde problemen binnen de bevoegdheid te plaatsen van één bewindsman door herverdeling van daarop betrekking hebbende taken en samenbundeling binnen enkele departementen.

Deze problematiek raakt nauw de positie van de coördinerend bewindsman zoals we die nu kennen in relatie tot de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van iedere minister voor elke aan hem opgedragen taak. Deze kwestie is ook in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Bij die gelegenheid heeft de Minister-President de verwachting uitgesproken dat uw commissie daaraan in haar adviezen de nodige aandacht zal geven.

#### *Kabinetsformatie*

Ik wil u vragen uw adviezen zo concreet mogelijk te formuleren opdat ze praktisch bruikbaar kunnen zijn tijdens een kabinetsformatie, rekening houdende met het gegroeide staatsbestel zoals bedoeld in de overwegingen van het instellingsbesluit van uw commissie. In verband daarmee lijkt het mij aanbeveling te verdienen om vooral ten aanzien van de taakverdeling tussen de departementen en het aantal en de inhoud van de portefeuilles met alternatieve oplossingen te komen.

Die oplossingen zouden in elk geval de weg naar functionele dan wel territoriale decentralisatie van rijkstaken open moeten houden. Wat de coördinatie betreft vestig ik nog uw aandacht op een behoefte tot verbetering daarvan

tussen de departementen en het geheel van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Juist in verband met de plannen van de regering tot reorganisatie van het binnenlands bestuur lijkt mij dit uitermate belangrijk.

Mevrouw, mijne heren. Uw taak – ik bracht dat reeds tot uitdrukking – zal geen lichte zijn. Ik weet dat u deze mening deelt, getuige het feit dat u reeds geruime tijd vóór de datum van deze installatie en vóór het officiële instellingsbesluit het licht zag, bij elkaar bent geweest en een aanvang hebt gemaakt met uw onderzoek. Uw enthousiasme voor dit werk vervult mij met grote vreugde. Ik ben er dan ook van overtuigd dat het uit te brengen rapport en de eventuele deelrapporten een wezenlijke bijdrage zullen leveren aan een discussie met het Parlement, dat voor dit onderwerp grote belangstelling aan de dag heeft gelegd. Uit uw rapport en uit deze discussie zal dan de kabinetsformateur de nodige informatie kunnen verkrijgen om bij de creatie van een nieuw kabinet in de taakverdeling en de coördinatie reële verbeteringen te kunnen aanbrengen. En hiermee verklaar ik de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst voor geïnstalleerd.

Excellentie! – Namens de leden en adviserende leden wil ik U hartelijk danken voor het feit dat U zelf de installatie van onze commissie hebt willen verrichten. Wij zien daarin bij het begin van onze werkzaamheden een blijk van vertrouwen, zoals dat blijk van vertrouwen ook al eerder is gegeven door het kabinet toen dit onze commissie heeft ingesteld en ons daarin heeft benoemd. Uiteraard beseffen wij dat de arbeid die wij in de nu komende jaren zullen moeten verrichten voor ons zal moeten spreken in hoeverre dat vertrouwen niet ten onrechte aan ons is gegeven.

Wij zijn ons daarbij zeer wel bewust van de omvang en de zwaarte van de taak die ons wacht. Het is geen lichtvaardige beslissing geweest van ieder van ons om ons voor deze arbeid op Uw verzoek beschikbaar te stellen. Wij zijn er echter van overtuigd dat dit werk wel moet worden beproefd. In die gedachte zijn wij zeker ook vandaag gesterkt toen U nog eens de geschiedenis van ons voorgaande commissies, die zich op een soortgelijk arbeidsterrein hebben beziggehouden, de revue hebt laten passeren. Wij zijn die voorgangers erg erkentelijk omdat zij, zoals U zelf ook hebt aangegeven, belangrijke gegevens hebben geleverd. Ook de omvang van de werkzaamheden die zij hebben verricht is bepaald imponerend. Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken dat wij van die opgeleverde arbeid zullen profiteren om mede de grondslagen te leggen voor onze rapportage in 1981.

Daarnaast zijn wij ons door hun arbeid ook bewust geworden hoe noodzakelijk het is om tussen de arbeid van de adviescommissie en de praktijk bruggen te slaan. De bevindingen waartoe men in deze arbeid komt, dienen immers vertaalbaar te zijn, zodat zij in de praktijk kunnen worden gebracht. De gedachte van de commissie – U wees er terecht op dat wij ons in een voorfase vingeroefeningen hebben veroorloofd – is dat wij dan ook moeten proberen om gebruik makend van de kennis die vóór ons is verzameld, toch daarnaast ook andere wegen te beproeven dan tot dusverre zijn begaan.

Wij menen dat dit bij voorbeeld kan gebeuren door de overheid als een systeem te zien en te beproeven om, uitgaande van die gedachte, zicht te krijgen op de structuur van de overheid in relatie tot zijn omgeving. Daardoor hopen wij inzicht te verwerven in de problematiek met

*De heer H. J. L. Vonhoff, voorzitter van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, spreekt zijn antwoordrede uit. Op de foto van links naar rechts mevrouw A. van Bergen (djunct-secretaris van de commissie), drs. A. B. van der Scheer (secretaris), de heer Vonhoff en staatssecretaris Koning. (Foto's: Egbert de Vries.)*



17

betrekking tot de structuur van de overheid, die ons nu reeds jaren bezighoudt. Immers, de bezorgdheid over het functioneren van de overheid en of de structuur zoals wij die nu kennen nog wel optimaal kan functioneren, is algemeen.

Het heeft kabinetten van uiteenlopende samenstelling geïnspireerd om studie naar dit vraagstuk te verrichten. Wij menen dat een optimaal functioneren van de overheid van grote betekenis is voor het goed functioneren van onze samenleving en het vertrouwen dat burgeressen en burgers in die samenleving is de overheid kunnen houden. Dat is uiteraard geen vraagstuk van structuren alleen. Democratische gezindheid, openheid, inzichtelijkheid, zijn elementen die daarvoor – ieder op zich – een eigen betekenis met zich meebrengen. Het streven naar een goede structuur is echter in dat opzicht belangrijk omdat een goede structuur steun geven aan het vele positieve dat een democratisch stelsel aan burgeressen en burgers

heeft te bieden. In dat licht willen wij dan ook onze arbeid stellen.

Een dergelijke systeembenadering van de overheid leidt er toe dat wij de hoofdstructuur niet als een technisch gegeven willen isoleren, maar dat wij zullen beproeven om allereerst inzicht te verwerven over de wijze waarop de overheid wordt benaderd; wat aan verlangens en gegevens binnenkomt; vervolgens hoe dit wordt verwerkt en of daarbij kan worden voldaan aan de doelstellingen die men zich daarbij denkt en ten slotte om na te gaan wat het resultaat van die processen is in de contacten weer met de maatschappij of met groepen uit de maatschappij. Daarbij denken wij ons dus de hoofdstructuur van de rijks-overheid als een uitermate belangrijk hulpmiddel om deze in- en uitvoerproblematiek op de juiste wijze te selecteren en te richten.

#### *Concrete aanbevelingen*

Inzicht in wat zich in dat proces afspeelt kan naar ons aanvankelijk oordeel wellicht leiden tot het formuleren van een aantal concrete aanbevelingen om dit proces zo vlot mogelijk te laten verlopen. Deze aanpak mag ons overigens niet afhouden van het doel van onze werkzaamheden in engere zin. Het bereik van een zo concreet en zo beperkt mogelijk eindrapport dat in een gecompliceerde politieke situatie – wat elke kabinetsformatie is – niet door overdreven ingewikkeldheid terzijde moet worden gelegd en daardoor niet kan functioneren.

Het zijn deze overwegingen die in hoge mate onze werkwijze zullen moeten bepalen. Ik wil U daarvan graag een schets geven zoals die ons nu voor ogen staat, in het vertrouwen dat U, en breder: het kabinet, ons daartoe wel de ruimte zal willen bieden.

Wij stellen ons dan voor om allereerst te komen tot een eerste interimrapport. Wij beseffen dat wij zijn gehouden aan het kabinet te rapporteren, maar wij zullen het ten zeerste toejuichen als het kabinet dit interimrapport, na het te hebben ontvangen, zo spoedig mogelijk daarna aan de openbaarheid zou willen prijsgeven. Dit rapport zal er namelijk toe strekken om onze visie op de problematiek te geven, tevens om inzicht te geven hoe wij het onderzoek willen opzetten om tot een formulering van een antwoord op die problematiek te geraken.

In dat eerste stadium hebben wij zeker behoefte aan kritiek en aanvulling, die door ons mede-overwogen kunnen worden. Juist de opzet van onze methode brengt met zich mee, dat dit soort informatie een aanvulling van wezenlijke betekenis kan zijn voor de ontwikkeling van onze verdere arbeid. In een latere fase hopen wij een tweede interimrapport uit te brengen, waarin wij verslag denken te doen over een aantal bevindingen, zoals wij die menen af te mogen leiden uit het door ons geëntameerde onderzoek en de gegevens die ons ten dienste zijn komen te staan. De eindfase – begin 1981, overeenkomstig de ons verstrekte opdracht – zou dan worden bekroond door het uitbrengen van het definitieve rapport aan de Minister van Binnenlandse Zaken ten behoeve van de kabinetsformateur. Hierin hopen wij, voortbouwend op datgene wat eerder door ons is gepubliceerd, een aantal concrete aanbevelingen te doen in overeenstemming met de formulering van de opdracht die ons werd gegeven.

*Komend kwartaal eerste interimrapport*

U zult begrijpen, Excellentie, dat dit niet anders kan zijn dan een voorlopig werkprogramma, dat ongetwijfeld nog wel wat nadere bijstelling zal behoeven. Voor wat betreft de eerste fase, meen ik met enige zekerheid te mogen stellen dat het eerste interimrapport het kabinet nog in de loop van het komend kwartaal zal bereiken. Hoewel dit nog stevige arbeid van de commissieleden zal vergen, lijken de voorwaarden tot verwezenlijking aanwezig.<sup>2</sup> Dit alles wensen wij overigens wel in het licht van een juiste relativering te plaatsen. Wij beseffen heel wel hoe betrekkelijk een schets van gedachte organisatiestructuren is. Het leven, en zeker geldt dat voor het politieke leven, dat U uit een jarenlange praktijk goed kent, Excellentie, laat zich niet langs schema's en schematische lijnen indelen. 'Gelukkig niet', zijn wij geneigd daar onmiddellijk aan toe te voegen. Het is ons maar al te goed bekend uit eigen ervaring, hoezeer politieke factoren, politieke situaties op bepaalde ogenblikken van invloed kunnen zijn op de samenstelling van een kabinet, voor wat betreft het aantal departementen, of de verdeling der competenties. Dit bedoelt overigens geen uitvlucht te zijn om na te laten te overwegen mogelijkheden te zoeken om te komen tot een redelijk en goed functionerend systeem. Het betekent

<sup>2</sup> Op 1 augustus 1979 is het eerste rapport aan staatssecretaris Koning aangeboden. De volledige titel luidt: 'Zou Thorbecke tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek en advisering over hoofdstructuur en functieneren van de rijksdienst.' Rapport nr. 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 31 juli 1979. Dit rapport is in september 1979 gepubliceerd en verkrijgbaar bij de afdeling Voorlichting van het ministerie van Binnenlandse Zaken (zie voor adres en telefoonnummer bladzijde 24).

naar ons oordeel echter wel dat zo'n systeem alleen goed werkt als het in politieke spanningsperioden – en een kabinetsformatie hoort daar bij uitstek toe – speelruimte kan bieden opdat aan deze eisen van de politiek tegemoet kan worden gekomen.

Die houding vergt de onbevangenheid van de commissie, die het kabinet bij monde van de Minister-President, U hebt daaraan herinnerd, heeft geformuleerd. Wij zullen trachten die onbevangenheid op te brengen zonder dat dat leidt tot een onpraktische losheid waar niemand houvast aan heeft.

De in onze instellingsbeschikking geformuleerde randvoorwaarden die aan de commissie zijn gesteld, kunnen daartoe een bijdrage leveren. Wij zijn ons bewust dat wij onze arbeid moeten voltooien en ons advies moeten uitbrengen binnen het raam van de huidige staatsrechtelijke werkelijkheid. Die voorwaarde is redelijk. Toch zal het nodig kunnen blijken om na te gaan of, en op welke wijze en in welke richting meer mogelijkheden ook op dat punt wellicht geschapen zullen moeten worden in de toekomst. Indien wij op zulke grenzen komen, dan zullen wij niet nalaten om daarop de aandacht te vestigen.

Een tweede duidelijke beperking voor ons denken hebt U in Uw installatierede evenzeer gegeven. Namelijk de beperkingen in financieel opzicht. Het is duidelijk dat die vooruitzichten voor de nabije en ook wat verdere toekomst niet buitengewoon florissant zijn. Zonder in overdreven pessimisme te vervallen, kunnen wij aannemen dat groeimogelijkheden afwezig dan wel slechts zeer beperkt kunnen zijn. Overigens betekent ook dat een goede reden om te streven naar een soepeler functioneren van de hoofdstructuur van de rijksoverheid. Soepelheid, tijdwinst, meer betrokkenheid van geïnteresseerden daardoor meer inzet van hen, kunnen immers elementen zijn die tot hoge effectiviteit en kostenbesparing kunnen leiden.

#### *Bredere discussie*

Uw belangwekkende opmerkingen, Excellentie, over de coördinatieproblemen en de verhouding tussen departementaal samenspel danwel ambtelijk tegenspel, of ambtelijk samenspel tegen departementaal tegenspel zullen wij zeker in onze overwegingen betrekken. Zij zijn als zodanig een voorbeeld hoe de commissie zal kunnen profi-

teren van een bredere discussie. Elke inbreng is in zo'n discussie van grote betekenis en geeft de mogelijkheid tot verdere aanknopingspunten.

Wij zijn ons overigens zeer bewust dat daar ook een zeker risico in schuilt. Ook uit de door U geformuleerde gedachte valt af te leiden hoe divers het onderwerp is, dat ons ter bearbeiding wacht. Die diversiteit schrikt ons niet af, maar wij beseffen wel hoe noodzakelijk het is om daar toch een duidelijk herkenbare lijn in te brengen. Daar ligt één van de hoofdproblemen van onze arbeid en de mate waarin wij daarin zullen slagen – wij beseffen dat terdege – zijn zeer bepalend voor de praktische mogelijkheden die er zullen zijn om met de resultaten van die arbeid aan de gang te gaan. Het aanmoedigende woord, dat U in Uw installatiespeech hebt willen spreken, maakt ons dat eens te meer bewust. Dat bewustzijn hebben wij ook bepaald nodig, nu wij met de commissie besloten hebben het vraagstuk van de hoofdstructuur van de rijksoverheid niet te benaderen als een geïsoleerd technisch gegeven, maar in duidelijke relatie tot de samenleving, zoals die zich daar rondomheen ontwikkeld.

Daarmee komen wij dit probleemgebied als het ware niet van onderen, of van boven, maar van opzij binnen. Het is zoals wij het in onze kring al hebben uitgedrukt, het draaien van de benadering met een kwartslag. Die techniek lijkt gerechtvaardigd, maar geeft ons de duidelijke verplichting om daardoor heel scherp te onderscheiden wat hoofdzaak en bijzaak is; wat in diepste wezen relevant is voor diegenen die van onze arbeid zullen moeten kennis nemen. Zo'n benadering sluit, zoals U zult begrijpen, lichtvaardigheid bij de aanvaarding en het werk aan onze taak, uit. Daarbij hebben wij inspiratie zeer van node en zoals ik eerder heb aangegeven, dat U deze installatie vandaag wilt verrichten, stellen wij daarom op hoge prijs. Wij brengen in deze commissie inzichten in vanuit verschillend politieke en geestelijke richting en vanuit onderscheidene disciplines en achtergronden van functies, van waaruit wij hier tezamen zijn gekomen. Ons bindt de band van de interesse in onze samenleving en onze overtuiging dat wij ons naar beste vermogen hebben in te spannen om aan een goed functioneren daarvan bij te dragen. Op die basis zullen wij trachten onze werkzaamheden te beginnen, vol

te houden en te voltooien. Wij zijn erkentelijk daartoe te zijn geroepen.

*Contactadres*

Het secretariaat van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst is schriftelijk bereikbaar per adres ministerie van Binnenlandse Zaken, Postbus 2500 EA 's-Gravenhage; en telefonisch onder doorkiesnummer 070-71 67 68 of 7167 61.

**Uitgave**

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

**Vormgeving**

Staatsdrukkerij (afdeling  
Vormgeving)

**Druk**

Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage

