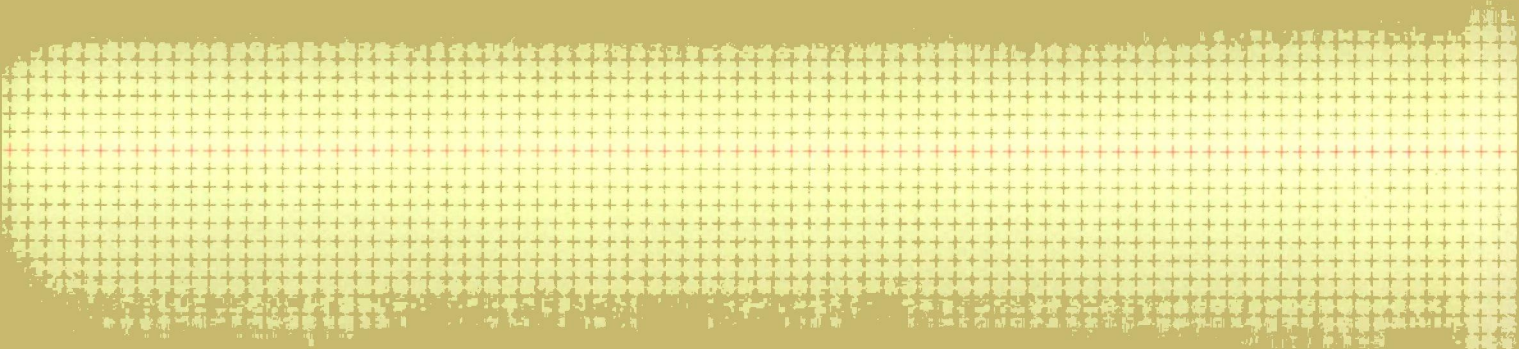


INTERDEPARTEMENTALE COÖRDINATIE

Interdepartementale Coördinatie



Achtergrondstudie nummer 7
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

INTERDEPARTEMENTALE COORDINATIE

Rapport over een onderzoek naar structuur
en functioneren van de interdepartementale
coördinatie

door
drs. R.H.P.W. Kottman

Berenschot BV
Adviseurs voor beleidsvorming en
organisatie
Utrecht

December 1980
Achtergrondstudie nummer 7
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© Berenschot BV

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03346 2

COMMISSIE HOOFDSTRUCTUUR RIJKSDIENST
INTERDEPARTEMENTALE COÖRDINATIE

<u>INHOUD</u>	<u>Blz.</u>
Conclusies en aanbevelingen	I
Woord vooraf	1
1. Hoe dit rapport te lezen: karakter en indeling	2
2. Opdrachtoomschrijving	3
3. De hoofdpunten beknopt behandeld	4
3.1 Doel van dit hoofdstuk	4
3.2 Déjà vu?	4
3.3 Vooronderstellingen	5
3.4 Interdepartementale coördinatie: weinigen vinden dat het goed gaat	5
3.5 Waarom coördinatie?	6
3.6 Met coördinatieproblemen moeten we leren leven	9
3.7 Hoe groter het aantal, des te moeilijker de coördinatie.	9
3.8 De interdepartementale taakverdeling: richt de aandacht eerst op manifeste knelpunten	10
3.9 Algemeen principe: de coördinatie moet zoveel mogelijk (in de hiërarchische lijn gezien) naar beneden worden gedrukt	10
3.10 Er moet een duidelijke "interdepartementale hiërarchie" komen	11
3.11 Het leven is sterker dan de leer	13
3.12 "Het interdepartementale krachtenveld is een jungle"	13
3.13 Realiteitsbesef	15
3.14 Individuele ministeriële verantwoordelijkheid veroorzaakt interdepartementale congestie aan de top	16
3.15 Het coördinatiemodel van de Commissie Van Veen moet als grondmodel blijven dienen	16
3.16 De bevoegdheden van coördinerende bewindslieden zijn be- perkt en blijven beperkt	18
3.17 Versteving van de positie van de coördinerend bewinds- man	18
3.18 Ook de minister-president kan slechts coördinerende bevoegdheden hebben	19
3.19 De minister-president heeft echter ook nog andere petten op	21

3.20	Pre-coördinatie bevorderen	21
3.21	Trage interdepartementale besluitvorming: wat zijn de mogelijkheden om die te versnellen?	22
3.22	Coördinatie moet zo eenvoudig mogelijk gebeuren	24
3.23	Vergroting van de effectiviteit van interdepartementale coördinatiestructuren	24
3.24	Verdere vergroting van de betekenis van de ambtelijke voorportalen	26
3.25	Vergroting van interdepartementale mobiliteit	28
4.	Coördinatie: begrippen en achtergronden	29
4.1	Begripsbepaling	29
4.2	Coördinatiemomenten	31
4.3	Coördinatie is geen waardevrij begrip	32
5.	Het analyse- en beschrijvingskader	36
5.1	De systeembenadering	36
5.2	Interdepartementale coördinatie: het invoeraspect	37
5.3	Doorvoer	39
5.4	Uitvoer	43
5.5	Terugvoer	43
6.	Vergroting van de effectiviteit van interdepartementale coördinatiestructuren	44
6.1	Indeling van coördinatiestructuren	44
6.2	Interdepartementale commissies (algemeen beeld)	45
6.3	Minimumvoorwaarden waaraan elke commissie moet voldoen om een redelijke kans op effectiviteit te maken	47
6.4	Maatwerk bij het instellen en functioneren van commissies	49
7.	Uitvoering van het deelonderzoek	52
7.1	Analyse en onderzoekgegevens	52
7.2	Enquête	52
7.3	Veldwerk	52
7.4	Interviews	53

BIJLAGE

Coördinatiemodel Commissie Van Veen

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 3 is de kern van het voorliggende rapport. Het kan geheel op zichzelf worden gelezen en bevat de hoofdpunten die in het onderzoek naar voren kwamen. Deze hoofdpunten zijn:

- de interdepartementale coördinatie en de daarop gerichte instrumenten functioneren niet goed:
 - . veel interdepartementale beleidsprojecten kampen met ernstige vertraging
 - . per departement worden deeloplossingen geformuleerd voor samenhangende problemen
 - . het interdepartementale krachtenveld wordt vaak als een "jungle" ervaren: het recht van de sterkste, het hanteren van trucs ten opzichte van elkaar, onderlinge rivaliteit, stammenoorlogen
 - . commissies blijken vaak niet goed te werken
 - . toch wordt aan deze commissies een grote invloed toegekend en worden zij als onmisbaar beschouwd.

Dit zijn overigens niet typisch "Nederlandse" verschijnselen. Ook in andere landen kampt men met dit soort problemen
- interdepartementale coördinatie is niet een "waardevrij" begrip. Voor bepaalde waarden kan zij zeer nuttig zijn: efficiency, consistentie, rechtszekerheid, flexibiliteit, eenheid van beleid, beleidsproduktgerichtheid, bestuurskracht, conflictminimalisatie. Voor andere waarden kan coördinatie echter bedreigend zijn: autonomie, het eigen domein, structurele pluriformiteit (explicitering van maatschappelijke belangen) binnen de Rijksdienst. Interdepartementale coördinatie moet daarom niet als een geïsoleerd a-politiek doelmatigheidsprobleem worden behandeld, maar duidelijk in haar politieke context worden gezien
- het grote aantal departementen en ministers en staatssecretarissen is een structurele bron van de coördinatieproblematiek. Inperking van deze aantallen wordt dan ook aangeraden
- de interdepartementale taakverdeling wordt als gebrekkig ervaren. Er kan echter geen "ideale", iedereen tevreden stellende departementale indeling zijn. Het zijn in feite toch politieke overwegingen die dominant (moeten) zijn voor de opbouw van het apparaat

Daarbij moeten organisatorische overwegingen echter mede worden betrokken. De aandacht moet eerst worden gericht op het wegwerken van manifeste knelpunten

- als algemeen principe moet gelden: de coördinatie moet zoveel mogelijk (in de hiërarchische lijn gezien) naar beneden worden gedrukt. Het komt thans te vaak voor dat zaken in de voltallige ministerraad, onderraden, voorportalen enz. aan de orde komen, die niet noodzakelijk op dat niveau intensieve behandeling behoeven.
- de aanwezigheid van een "interdepartementale hiërarchie" is noodzakelijk (van informeel bilateriaal overleg op werkniveau tot vaste ambtelijke coördinatiecommissies, onderraden en ministerraad aan de top). De voorwaarden waaronder deze hiërarchie moet functioneren worden aangegeven
- in het rapport wordt erop gewezen, dat dergelijke structuren en procedures in de praktijk moeten optornen tegen het "jungle"-karakter van de interdepartementale relaties. Het rapport bepleit een aantal voorzieningen die tegenwicht moeten bieden tegen het hanteren van interdepartementale trucs, het omzeilen van afgesproken procedures en dergelijke, ten einde hun negatieve werking zoveel mogelijk te reduceren
- de geldende individuele ministeriële verantwoordelijkheid blijkt een belemmerende factor te zijn voor het naar beneden drukken van de coördinatie
- de adviseur vindt dat het coördinatiemodel van de Commissie Van Veen - met een geringe nuance - als grondmodel moet blijven dienen
- de positie van de coördinerend bewindsman moet worden versterkt, onder andere door hem een aantal duidelijker bevoegdheden te geven. Het rapport wijst er echter op dat deze bevoegdheden binnen de geldende omstandigheden (de individuele ministeriële verantwoordelijkheid) toch relatief beperkt blijven
- ook de minister-president kan slechts coördinerende bevoegdheden hebben. Het rapport geeft echter aan op welke punten zijn taken kunnen worden uitgebouwd ten behoeve van het in goede banen leiden en houden van de coördinatie
- het onderzoek onderstreept het belang van het in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidsvorming met betrekking tot een bepaald onderwerp, op één lijn brengen van de departementen (pre-coördinatie). Met name als men een grotere "probleemgerichtheid" in het interdepartementale vlak wil bereiken, is dit een absolute voorwaarde
- het rapport analyseert ook de trage interdepartementale besluitvorming en geeft aan welke mogelijkheden er zijn om deze te versnellen. De cruciale rol van "de politieke top" wordt hierbij onderstreept
- de coördinatie moet zo eenvoudig mogelijk gebeuren. Indien de vorming van interdepartementale coördinatiestructuren noodzakelijk blijkt, moet worden gezocht naar de organisatorisch gezien zo licht mogelijke constructie
- de betekenis van de ambtelijke voorportalen van de onderraden moet worden vergroot. Niet alleen procedureel maar ook inhoudelijk: zij moeten de "macro-sturing" van de interdepartementale beleidsvorming op hun terrein verzorgen. Van de andere coördinatiecommissies moet altijd worden aangegeven op welke wijze zij in organisatorische relatie tot de voorportalen staan

- er moeten voor het overige zo weinig mogelijk permanente organen zijn. Projectorganisatie moet in het functioneren van de Rijksdienst verder ingang krijgen
 - de ambtelijke voorportalen dienen een op hun belangrijkheid afgestemde ondersteuning te krijgen in de vorm van een voldoende toegerust secretariaat
 - de voorzitters van deze organen moeten zo veel mogelijk een onafhankelijke status hebben
 - het rapport bepleit het verder invoeren van een reeds ontwikkeld model voor het vergroten van de effectiviteit van commissies, werkgroepen en dergelijke.
- De minimumvoorwaarden waaraan elke commissie moet voldoen, worden aangegeven.

Woord vooraf

Dit rapport bevat de resultaten van een deelonderzoek van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Deze commissie - die is ingesteld bij beschikking van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken - heeft tot taak tijdig voor de verkiezingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1981 advies uit te brengen over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren.

Eén van de onderwerpen die daarbij aan de orde komen is de interdepartementale coördinatie.

Dit is ook het onderwerp van het deelonderzoek waarover voorliggend rapport verslag uitbrengt.

Behalve dat dit rapport conclusies en aanbevelingen op dit punt aan de commissie aanreikt, bevat het ook de onderbouw en de gegevens.

BERENSCHOT B.V.

Adviseurs voor beleidsvorming en organisatie

Drs. R.H.P.W. Kottman

1. Hoe dit rapport te lezen: karakter en indeling

De bedoeling van dit rapport is, dat de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst een aantal onderbouwde conclusies en aanbevelingen krijgt op het terrein van de interdepartementale coördinatie. Het karakter en de indeling van dit rapport zijn daar helemaal op gericht:

- de commissie heeft behoefte aan een niet al te omvangrijk stuk dat qua stijl is toegesneden op praktische toepasbaarheid
- de hoofdpunten uit dit onderzoek worden voor de commissie dan ook samengevat behandeld in één hoofdstuk (3), dat geheel op zichzelf kan worden gelezen. Hoofdstuk 3 is dus de kern van dit rapport
- voor meer geïnteresseerden binnen de commissie (en daarbuiten) wordt in de daaropvolgende hoofdstukken de onderbouwing gegeven die aan deze hoofdpunten ten grondslag ligt:
 - . in hoofdstuk 4: begrippen en achtergronden van het verschijnsel coördinatie
 - . in hoofdstuk 5: het analyse- en beschrijvingskader dat door de commissie en door ons is gehanteerd
- in hoofdstuk 6 wordt specifiek ingegaan op de vergroting van de effectiviteit van interdepartementale coördinatiestructuren
- hoofdstuk 7 bevat een beschrijving van de wijze waarop dit deelonderzoek naar de interdepartementale coördinatie is uitgevoerd
- ten slotte worden in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen zeer beknopt bijeen gebracht.

2. Opdrachtschrijving

Het deelonderzoek moet materiaal aandragen voor een nota van aanbevelingen die bij de volgende kabinetsformatie kan worden gebruikt. Daarbij is het object van het onderzoek beperkt tot de ambtelijke interdepartementale coördinatie.

De coördinatie op politiek niveau wordt door (een onderdeel van) de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst zelf behandeld.

Uiteraard is bij een dergelijke taakverdeling de aansluiting van beide onderzoeken van belang. Daarom is ons gevraagd om - voor zover dit deelonderzoek daartoe materiaal aandraagt - ons niet al te strikt aan de formeel vastgestelde grens te houden. In dit rapport zullen wij dan ook (zij het met de hierboven genoemde beperkingen) een aantal conclusies aandragen met betrekking tot de coördinatie op politiek niveau ten einde de aansluiting tussen beide niveaus zo goed mogelijk te waarborgen.

3. De hoofdpunten beknopt behandeld

3.1 Doel van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk kan volledig op zichzelf worden gelezen. Het heeft namelijk het specifieke doel om ten behoeve van de commissie de hoofdpunten uit het onderzoek bijeen te brengen. De overige hoofdstukken bevatten de onderbouwing en achtergronden.

3.2 Déjà vu?

Het is niet de eerste keer dat in de afgelopen tien jaar de interdepartementale coördinatie onderwerp van onderzoek is:

- "Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971" - Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie Van Veen) 1971.
- "De organisatie van het openbaar bestuur" - rapport nummer 6 van de (toen nog voorlopige) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 1975.
- Het rapport van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (MITACO) 1977.
- Het wetenschappelijk onderzoek naar Interdepartementale Coördinatiestructuren, zoals dat door mij is uitgevoerd. (Instituut voor bestuurskunde, Universiteit van Amsterdam). Eindrapport: "Succes- en Faalfactoren van Interdepartementale Commissies" 1978.

Over deze onderzoeken is veel gepubliceerd. Veel van de overwegingen die in het onderhavige deelonderzoek aan de orde kwamen zijn daardoor op zichzelf niet zo nieuw. Zeker voor de commissie niet.

Als dan bovendien nog in dit rapport blijkt, dat ik in mijn conclusies nauw aansluit op bijvoorbeeld het coördinatiemodel van de Commissie Van Veen en géén radicale ommegooi van het coördinatiewezen bepleit, bekruipt waarschijnlijk de commissie (en in elk geval de onderzoeker) het gevoel van: er is in feite weinig nieuws onder de zon; is niet alles "déjà vu"? Waarom dan toch deze exercitie?

Mijns inziens biedt het de commissie de mogelijkheid om de diverse aspecten van de interdepartementale coördinatieproblematiek toch weer eens opnieuw, maar nu nadrukkelijk in samenhang met haar andere overwegingen, de revue te laten passeren.

Immers: de coördinatieproblematiek is hoe dan ook verbonden aan de te adviseren hoofdstructuur van de Rijksdienst.
Bovendien weet de commissie zich daarbij dan gesteund door deels nieuwe onderzoekgegevens die in relatie met eerder verkregen resultaten leiden tot onderbouwde adviezen met betrekking tot mogelijke, praktisch uitvoerbare verbeteringen van de interdepartementale coördinatie.

3.3 Vooronderstellingen

De commissie zal mede op basis van de door de verschillende deelonderzoeken aangereikte conclusies en aanbevelingen uiteindelijk tot bepaalde keuzen moeten komen met betrekking tot de "hoofdstructuur" van de rijksdienst.

Omdat ik uiteraard bij het opstellen van dit rapport nog niet weet in welke richting de uiteindelijke aanbevelingen van de commissie zullen gaan, ben ik bij mijn conclusies uitgegaan van de volgende vooronderstellingen:

- er is een niet nader bepaald aantal "naast elkaar staande" departementen
- de verantwoordelijkheid voor elk van deze departementen berust bij een minister (hetgeen meer ministers dan er departementen zijn uiteraard niet uitsluit: ministers zonder portefeuille)
- de ministers hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid en zijn binnen het kabinet onderling formeel gelijkwaardig.

3.4 Interdepartementale coördinatie: weinigen vinden dat het goed gaat

Dat interdepartementale coördinatie vaak een moeizame aangelegenheid is en dat de relaties tussen de departementen vaak zijn "verstoord", hoefde door dit onderzoek niet nog eens te worden aangetoond. Het is langzamerhand algemeen bekend, dat de interdepartementale afstemming en de daarop gerichte instrumenten niet goed functioneren. Dat is overigens niet een typisch "Nederlands" beeld. Ook in andere landen ziet men hetzelfde sombere verschijnsel. Dit is niet zo verwonderlijk: elke organisatie die bestaat uit een aantal organisatorisch vrij scherp van elkaar gescheiden eenheden die gezamenlijk samenhangende taken moeten verrichten kent coördinatieproblemen.

De algemene bevindingen in het deelonderzoek bevestigen dit ook nu weer:

- de taakverdeling tussen de departementen wordt vaak als gebrekkig ervaren
- veel, vooral de grotere, beleidsprojecten kampen met ernstige vertragsverschijnselen
- deze vertraging wordt in een relatief groot aantal gevallen veroorzaakt doordat de desbetreffende departementen vanuit de "eigen" optiek en daarmee samenhangende belangen opereren en te weinig bereid zijn om vanuit een meer "gemeenschappelijke" instelling te opereren.

Per departement worden dan deeloplossingen geformuleerd voor samenhangende problemen.

- het interdepartementale krachtenveld wordt - vooral in de hiërarchisch hogere regionen - vaak als een "jungle" ervaren: het recht van de sterkste, het hanteren van trucs ten opzichte van elkaar, onderlinge rivaliteit, onderlinge stammenoorlogen
- de voor de interdepartementale coördinatie bedoelde instrumenten (bijvoorbeeld diverse coördinatiestructuren als commissies, werkgroepen, projectgroepen) blijken vaak niet goed te functioneren en men heeft vaak weinig voldoening in het werken in deze commissies
- tóch wordt (door dezelfde respondenten in het onderzoek) de invloed van deze commissies en dergelijke over het algemeen als "groot" ervaren en worden zij over het geheel genomen als "onmisbaar" bij het voorbereiden van beleid beschouwd. Tegelijkertijd wordt hun aantal echter "te groot" genoemd.

Deze laatste gegevens leveren ons samengevat het volgende beeld:

- de noodzaak van coördinatie wordt kennelijk gezien
- de inzet van daarop gerichte instrumenten (commissies en dergelijke) is daarom noodzakelijk
- deze functioneren echter niet goed, er zijn er te veel en bovendien zijn ze niet leuk om er in te werken.

De houding ten opzichte van interdepartementale coördinatie en interdepartementale coördinatiecommissies is dus zeer ambivalent: men heeft er veel kritiek op, maar ze zijn toch nodig. Deze houding heeft iets van verslaafden: men wil er graag van afkomen, maar men kan er niet buiten.

3.5 Waarom coördinatie?

De behoefte aan coördinatie kan globaal gesproken voortkomen uit drie categorieën overwegingen:

- a. organisatorische
- b. macht en invloed in de interdepartementale relaties
- c. politiek/bestuurlijke.

ad a. Organisatorische overwegingen

De verwevenheid van overheidstaken betekent, dat het beleid van elk departement gevolgen heeft voor het beleid van andere departementen. Het realiseren van departementale doelstellingen hangt niet alleen af van de keuzen en acties van diè departementen zelf, maar ook van die van andere departementen.

Behoeft aan coördinatie (= onderlinge afstemming) tussen de departementen is dan vaak vanuit organisatorisch oogpunt bezien vanzelfsprekend:

- efficiency-overwegingen maken het wenselijk dat er geen geld wordt verspild doordat twee departementen òf allebei precies hetzelfde doen òf iets doen dat volstrekt tegengesteld is
- als beslissingen van de verschillende departementen betrekking hebben op eenzelfde groep burgers of op eenzelfde territoir, moet coördinatie voorkómen dat de "afnemers" van het beleid met inconsistenties worden geconfronteerd (zie bijvoorbeeld de klachten van lagere overheden over het rijksbeleid)

- naarmate het meer concrete producten betreft waarbij het ontbreken van de coördinatie ook breder maatschappelijk gezien zichtbaar is en wordt veroordeeld (bijvoorbeeld rampenbestrijdingsplannen, stadsvernieuwingprojecten), zal de noodzaak van coördinatie duidelijk worden erkend.

ad b. Machts- en invloedsoverwegingen in de interdepartementale relaties

Coördinatie heeft als activiteit een belangrijke betekenis met betrekking tot de machts- en invloedsverdeling binnen het overheidsapparaat.

Coördinatie betekent namelijk inmenging van andere departementen in het "eigen" departementale beleid dat men liefst autonoom wil ontwikkelen en uitvoeren.

Door coördinatie wordt de eigen vrijheid van beslissen en handelen beperkt. Behalve dat coördinatie dan een storende en lastige activiteit is, kan zij ook een bedreiging van de eigen belangen zijn.

Hoewel men dan voor de vorm de behoefte aan coördinatie niet wil ontkennen, zal men geneigd zijn zich eraan te onttrekken. In 3.12 wordt dit domeinverschijnsel (en de verschillende vormen van "territoriumgedrag") nader beschreven.

Als spiegelbeeld hiervan kan coördinatie voor andere departementen een middel zijn om zich posities te verwerven, om zich te mengen in "andermans" beleid, om zich in te vechten in bestaande situaties, om bepaalde ontwikkelingen te forceren c.q. te dwarsbomen.

Het zal dan ook duidelijk zijn dat men in bepaalde coördinatiesituaties tot een soms totaal verschillende waardering van de behoefte aan coördinatie komt. Beslissingen over wat, door wie, wanneer en hoe er moet worden gecoördineerd, worden dan onderwerp van interdepartementaal touwtrekken.

Bij samenhangende probleemreeksen zal de "objectief" waarneembare behoefte aan coördinatie door dit soort verschijnselen vaak niet volledig of te laat worden bevredigd.

ad c. Politiek/bestuurlijke overwegingen

Departementen hebben elk eigen doelstellingen en belangen die (de één meer, de ander minder) maatschappelijke doelstellingen en deelbelangen weerspiegelen. Dat is uiteraard niet zo verwonderlijk: het overheidsapparaat is onderdeel van een politiek systeem en onderwerp van politieke processen. De departementale indeling is in hoge mate het historisch gegroeide resultaat van politieke opportuniteit en belangenstrijd. Daarbij wordt getracht om een "verdediger" (in de vorm van een aparte minister met een eigen departement) voor het desbetreffende (deel)belang te verwerven.

Als zodanig weerspiegelen interdepartementale competitie, wrijving, tegenstellingen en conflicten de competitie enz. tussen verschillende maatschappelijke doelstellingen en deelbelangen. Het is reëel om dit politieke gegeven te erkennen en een zekere mate van interdepartementale tegenstellingen als maatschappelijk functioneel te waarderen. Dit wordt ook door sommigen in hun commentaar op de werkzaamheden van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst benadrukt. Zij hechten grote waarde aan het bestaan van pluriformiteit van belangen binnen de Rijksdienst.

De betrokken commentatoren keren zich daarom tegen een snellere en meer effectieve coördinatie omdat deze interdepartementale competitie en conflict als ongewenste "storingen" zou beschouwen.

Intensieve aandacht voor integraal, consistent en gecoördineerd beleid wordt door hen veroordeeld als passend in een "holistische" produktie-organisatie waarin de Vierde Macht als ongewenste machtsfactor opereert. Intensieve coördinatie bevordert volgens hen een techno-bureaucratisch beheersingssysteem dat politieke factoren miskent.

Als bezwaar tegen de hierboven geschetste gedachtengang van de commentatoren kan worden aangevoerd, dat daarbij een belangrijke politiek/bestuurlijke factor over het hoofd wordt gezien. Zij houdt namelijk onvoldoende rekening met de realiteit dat coördinatie ook om politiek/bestuurlijke redenen gewenst kan zijn.

Daarbij staat de taak van de regering centraal: de regering als orgaan dat gedurende de kabinetsperiode bestuurt op basis van een programma binnen een eenheidsstaat.

Zij moet er voor zorg dragen, dat het door haar beloofde beleid inderdaad wordt gerealiseerd: de maatschappelijke vraag naar beleid moet op basis van het regeringsprogram worden beantwoord.

Vertragingen in de ambtelijke beleidsvoorbereidingsprocessen leiden er echter vaak toe, dat belangrijke vraagstukken niet binnen de beloofde periode worden geregeld, dat grotere projecten niet worden afgerond, dat wetgeving niet wordt gerealiseerd. Met andere woorden: de ambtelijke processen brengen de regering in tijdgebrek; de legitimiteit en geloofwaardigheid van de regering als besturend orgaan verminderen hierdoor.

Een effectieve en slagvaardige interdepartementale coördinatie is dan een van de belangrijkste instrumenten om hieraan het hoofd te bieden.

Waar interdepartementale coördinatie thans juist één van de grote vertragingfactoren is, richt de aandacht van dit deelonderzoek zich erop om die coördinatie sneller en effectiever te maken.

Daarbij mag de overheidsorganisatie best eens als "produktie-organisatie" worden gezien! Namelijk als organisatie die binnen de gestelde termijnen met de ter beschikking staande middelen zorg draagt voor het voorbereiden en uitvoeren van het gevraagde beleid.

Dit vraagt echter een krachtig sturende ministerraad: het is deze die verantwoordelijk is voor het aangeven van duidelijke richtlijnen, tempo-handhaving en voortgangscontrole.

Van een - op basis van een program - "produktgericht" werkende ministerraad die zelf lijn brengt in de beleidsvoorbereiding is thans echter nog te weinig sprake.

Partij-politieke factoren spelen daarbij uiteraard ook een rol.

Coalitieregeringen die slechts zeer moeizaam en na langdurig onderhandelen tot stand zijn gekomen, moeten zorgvuldig hun balans zoeken en houden. Het beleid is in hoge mate het resultaat van compromissen.

Zolang de partners inschatten dat hun belangen het meest gediend zijn met het instandhouden van de coalitie, zal men beleidsconflicten zoveel mogelijk binnen de perken willen houden. Ambtelijke vóórcoördinatie kan een belangrijke bijdrage leveren - met name door het aangeven van alternatieven - tot de gewenste conflictminimalisatie.

In het algemeen kan coördinatie voor een regering een politiek nuttige functie hebben doordat zij in een vroege fase van de beleidsvorming eventuele tegenstellingen inventariseert en bespreekbaar maakt.

Conflicten worden zo niet verdoezeld, maar men probeert ze zodanig te beheersen, dat ze geen politiek nadelige gevolgen hebben. Voor de homogeniteit van een kabinet naar buiten toe is dit van groot belang.

3.6 Met coördinatieproblemen moeten we leren leven

De groeiende vervlechting van overheidstaken staat letterlijk "haaks" op de hoofdstructuur van een aantal organisatorisch gezien scherp van elkaar gescheiden eenheden (departementen).

Zelfs bij een "ideale" taakverdeling tussen de departementen zal daarom voor samenhangende beleidszaken het accent blijven rusten op coördinatie tussen die departementen: coördinatie is onlosmakelijk aan taakverdeling verbonden.

Die taakverdeling en coördinatie worden (ook blijkens de resultaten van andere deelonderzoeken) in het functioneren van de Rijksdienst als de grootste knelpunten ervaren. De aandacht moet er dan ook op gericht zijn om voorzieningen te treffen die binnen de gegeven mogelijkheden kunnen leiden tot duurzame verbeteringen.

Het is echter een illusie te veronderstellen, dat met een bepaalde coördinatiestructuur de problemen definitief in hun geheel zijn op te lossen:

- coördinatie blijft altijd een moeilijk proces tussen (soms strijdige) belangen
- er is een aantal structurele factoren binnen ons huidige bestel die coördinatie bemoeilijken (een relatief groot aantal formeel gelijkwaardige ministers met een eigen departement en een historisch gegroeide taakverdeling tussen deze departementen). Op de beperkingen die door deze factoren worden aangebracht zal in dit hoofdstuk verder worden ingegaan.

3.7 Hoe groter het aantal, des te moeilijker de coördinatie

Een opdeling van het apparaat in veertien departementen veroorzaakt immense coördinatieproblemen bij complexe vraagstukken die op korte termijn moeten worden opgelost. Alleen al het aantal departementen is een structurele bron van coördinatiemoeilijkheden.

Daar bovenop wordt de coördinatieproblematiek nog verzaamd door het nog grotere aantal ministers en staatssecretarissen want elk van deze functionarissen heeft een eigen portefeuille waarvoor hij/zij verantwoordelijkheid draagt (en dus politiek aanspreekbaar is).

Bij alle zaken waar vele facetten aan zijn verbonden (en welke zijn dat niet?) zullen dan vele bewindslieden die elk voor een stukje inhoudelijk zijn betrokken, moeten worden ingeschakeld.

De slagvaardigheid van het regeringsbeleid zou dan ook in principe kunnen worden vergroot door beperking van de omvang van de regering. Elke minister krijgt dan een groter gebied te bestrijken. Competentiegeschillen, wrijvingen en conflicten tussen eenheden van de Rijksdienst krijgen dan minder kans door te dringen tot de politieke top: zij worden afgehandeld onder de politieke verantwoordelijkheid van één bewindsman. Deze hakt zelf knopen door en heeft het beslissende woord bij verschillen van inzicht tussen eenheden op zijn terrein.

Met andere woorden: door beperking van het aantal bewindslieden wordt de coördinatie "naar beneden" gedrukt. Coördinatiekwesties worden eerder beslist en komen veel minder als discussiepunten in de Ministerraad.

Bovendien wordt de politieke verantwoordelijkheid voor consistent beleid op bredere beleidsterreinen directer toewijsbaar: één bewindsman/vrouw beslist over het beleid op het desbetreffende terrein en is daarvoor direct aanspreekbaar. Thans is er voor zulk soort bredere gebieden meestal sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid.

Inperking van de coördinatieproblemen zou dan ook gebaat zijn met inperking van het aantal bewindslieden, hetgeen waarschijnlijk gemakkelijker is te realiseren dan inperking van het aantal departementen.

3.8 De interdepartementale taakverdeling: richt de aandacht eerst op manifeste knelpunten

Het onderwerp van de departementale indeling valt formeel buiten het onderhavige deelonderzoek.

Vanuit de optiek van de coördinatieproblematiek kunnen echter de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- er kan geen "ideale" (in prescriptieve zin), iedereen tevreden stellende, departementale indeling zijn. De indeling is het object en in grote mate het produkt van permanente belangenstrijd, waarbij politieke opportuniteit en toevalligheden een belangrijke rol spelen.

Het zijn in feite toch politieke overwegingen die dominant (moeten) zijn voor de opbouw van het apparaat omdat de toedeling van taken in feite machts- en invloedsverdeling inhoudt.

- dat neemt echter niet weg, dat er in een bepaalde situatie - vanuit organisatorisch functioneringsoogpunt bezien - ernstige nadelen van een bepaalde indeling zijn aan te wijzen.
Hoe een politieke keuze ook uit moge vallen, deze dient in elk geval de genoemde nadelen in de overwegingen mee te betrekken. Manifeste knelpunten dienen daartoe te worden geïnventariseerd en onderzocht, waarna een veranderingsstrategie met inbegrip van de politieke mogelijkheden uitzicht moet bieden op mogelijke bijstellingen
- in 3.7 is er reeds op gewezen, dat beperking van het aantal departementen op zichzelf reeds een belangrijke bijdrage kan leveren tot beperking van de coördinatiebehoefte (en daarmee van coördinatieproblemen).

3.9 Algemeen principe: de coördinatie moet zoveel mogelijk (in de hiërarchische lijn gezien) naar beneden worden gedrukt

Bij de coördinatie moet dit principe zoveel mogelijk worden aangehouden. Dit betekent, dat op ambtelijk en politiek niveau in het algemeen moet worden getracht om zoveel mogelijk interdepartementale zaken op een hiërarchisch zo "laag" mogelijk niveau te regelen (dat wil zeggen optimaal voor te bereiden c.q. af te doen).

Het komt thans te vaak voor dat zaken in de volledige ministerraad, onderraden, voorportalen enz. aan de orde komen, die niet noodzakelijk op dat niveau en in die kring intensieve behandeling behoeven.

Voorstellen zijn bovendien vaak niet voldoende in het interdepartementaal ambtelijk overleg voorbereid. Het echte of gesuggereerde "spoedkarakter" dient daarbij in veel gevallen als excuus.

Tòch moet de algemene regel ("de coördinatie naar beneden drukken") zo krachtig mogelijk worden aangehouden (vooral door de voorzitters van de desbetreffende organen). Daartoe is de aanwezigheid van een "interdepartementale hiërarchie" noodzakelijk.

3.10 Er moet een duidelijke "interdepartementale hiërarchie" komen

De reeds in aanzet aanwezige interdepartementale hiërarchie moet krachtiger vorm krijgen en ingang vinden:

- eerst zoveel mogelijk ambtelijk bilateraal afdoen
- indien geen overeenstemming kan worden bereikt: echte geschilpunten formuleren en die op ambtelijk niveau alsnog trachten op te lossen door:
 - . ze op hoger niveau (directeur, directeur-generaal, secretaris-generaal) bilateraal te bespreken en/of
 - . ze in bestaande interdepartementale organen (commissies) op het desbetreffende gebied te bespreken
- de secretaris-generaal moet duidelijker als conflictoplosser worden ingezet: enerzijds door zèlf bilaterale oplossingen te vinden c.q. te bevorderen, anderzijds door zijn bewindsman tijdig het knelpunt duidelijk voor te leggen ten einde een bilaterale politieke beslissing uit te lokken
- op ambtelijk topniveau is er voor elke onderraad uit de ministerraad minimaal één ambtelijk "voorportaal" (interdepartementale commissie). Deze verzorgt de "macro-sturing" van de interdepartementale beleidsvorming op het desbetreffende gebied. De voorportalen bereiden de besluitvorming op ministerraadniveau voor
- deze voorportalen hebben voor specifieke deelonderwerpen met een permanent karakter permanente subcommissies. Voor het overige moeten er zo weinig mogelijk permanente interdepartementale organen zijn
- op bewindslidenniveau moeten aangeboden knelpunten zoveel mogelijk bilateraal c.q. in kleine groepjes worden afgehandeld voordat zij in onderraadsverband aan de orde worden gesteld. Daarbij kan de minister-president een belangrijke rol spelen
- de bewindsliden moeten zèlf ook hun bijdrage leveren aan het "naar beneden drukken van de coördinatie": zij moeten weigeren zaken te behandelen die interdepartementaal-ambtelijk niet goed zijn voorbereid
- in het uiterste geval komen knelpunten in de ministerraad zelf ter bespreking en ter beslissing.

Bij het bovenstaande moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- Het bovenstaande is een algemene filosofie: uiteraard moeten politiek gevoelige problemen die direct behandeling vragen direct op politiek niveau kunnen worden getild, ten einde ze daar meteen af te kunnen handelen.
- In zijn algemeenheid moet echter krachtig worden vastgehouden aan het beginsel dat het ambtelijk voorportaal niet voorbij mag worden gefietst: alle stukken voor de minister- en onderraad moeten het voorportaal passeren.

Daarvoor gelden de volgende overwegingen:

- . als aan deze stelregel niet de hand wordt gehouden, biedt men ruimte voor "verloedering" van het principe van het naar beneden drukken van de coördinatie
- . gelet op hun belangrijke taak (macro-sturing van de beleidsvorming op het desbetreffende gebied) is het niet acceptabel dat zij geen weet zouden hebben van beleidsstukken op hun gebied, die aan het kabinetsniveau worden aangeboden
- . passeren van de voorportalen holt ook de betekenis van de coördinerend bewindsman uit; het is namelijk van belang dat zijn beleidsondersteunend orgaan (zie 3.17) door middel van het secretariaat van het voorportaal zicht houdt op de beleidsmatige activiteiten en ontwikkelingen, die de diverse departementen op het desbetreffende terrein in gang zetten
- . uiteraard is het bezwaar van de voorportalen als vast "tussenstation", dat de lijn langer wordt en daarmee een extra vertragsingsfactor zou worden ingebouwd. Onzes inziens behoeft dit bezwaar in de praktijk niet te gelden. Men kan bijvoorbeeld aan de constructie denken, dat stukken die op een hiërarchisch lager niveau al uitvoerig interdepartementaal zijn voorbereid, niet volledig opnieuw door het voorportaal tot in details worden uitgekauwd. Het voorportaal kan zich dan beperken tot een marginale toetsing. Bovendien kan men zich voorstellen, dat de desbetreffende stukken door het secretariaat aan de leden worden toegezonden met de vraag om binnen 4 dagen te reageren, indien men het stuk in de commissie alsnog aan de orde wil stellen. Indien niet wordt gereageerd, wordt ervan uitgegaan dat het stuk "door" kan
- voorwaarde is dat ambtenaren knelpunten, problemen en dergelijke tijdig, beknopt en duidelijk geformuleerd bij hun bewindsman voorleggen
- een andere voorwaarde voor de bovenstaande werklijn is, dat de ambtenaren die op de diverse niveaus interdepartementaal zaken moeten behandelen, over voldoende mandaat beschikken. Aan deze voorwaarde wordt thans onvoldoende voldaan
- een grotere mate van mandatering ten behoeve van de interdepartementale besluitvorming behoeft in elk geval de volgende voorwaarden:
 - . de minister en de staatssecretaris moeten een duidelijke beleidsfilosofie hebben
 - . deze beleidsfilosofie moet op ambtelijk niveau bekend zijn
 - . binnen het departement moet er op basis van deze richtlijnen een stijl van werken ontstaan waarbij de ambtenaren een vrij grote mate van vrijheid van handelen bezitten. Naarmate de ambtenaren het gevoel van hun bewindsman (c.q. -lieden) beter kennen, zijn zij beter in staat om op hiërarchisch gezien lager ambtelijk niveau interdepartementale "principe-akkoorden" te bereiken
- uiteraard blijft het aan de politiek verantwoordelijken voorbehouden om definitieve keuzen te maken. Maar dan moeten zij door het ambtelijk apparaat ook echte keuzen krijgen aangereikt, die in ambtelijk interdepartementaal overleg zijn voorbesproken en daar in essentie zijn geformuleerd.

3.11 Het leven is sterker dan de leer

De in 3.9 genoemde algemene filosofie van het naar beneden drukken van de "coördinatie" zal met kracht moeten worden doorgezet.

Maar waarschijnlijk zal de praktijk blijven uitwijzen, dat deze constructie regelmatig wordt omzeild, gedwarsboomd enz. Het is reëel om dit nu reeds onder ogen te zien.

Het interdepartementale krachtenveld is namelijk vaak een strijdperk van departementale belangen, waarin de deelnemers zich niet altijd netjes aan de in vorige paragraaf genoemde gedragslijn zullen houden.

Het in dit krachtenveld overeind houden van de eigen bewindsman, de angst voor machtsuitbreiding van andere departementen, het op zijn departementale strepen staan, het eigen belang verdedigen enz. leiden namelijk tot specifieke tactieken ter beïnvloeding van de besluitvorming (vertragingstactieken, schijnbewegingen, doordrukken, dwarsliggen, niet houden aan afspraken, informatie bewust te laat, onvolledig of juist massaal overdonderend geven enz.).

Het coördinatie-leven is dan sterker dan de coördinatie-leer.

Wat is de hoofdoorzaak hiervan, wat is het gevolg en wat is de voornaamste belemmering om hier ècht wat aan te doen? Daarover gaan de volgende punten.

3.12 "Het interdepartementale krachtenveld is een jungle"

Het interdepartementale proces wordt wel eens op deze wijze gekarakteriseerd. Deze karakterisering is wellicht te generaliserend: er zijn wel degelijk interdepartementale projecten aanwijsbaar waarbij in goede harmonie en vanuit een gemeenschappelijke optiek wordt samengewerkt.

Maar toch kan op grond van onderzoekresultaten worden gesteld, dat met deze uitspraak de kern van het overgrote deel van de interdepartementale problematiek wordt weergegeven.

Het klimaat, de sfeer van het interdepartementale gebeuren wordt vaak bepaald door tegenstellingen, wrijvingen, conflicten die gepaard gaan met het hanteren van vele middelen om daarin het eigen departementale standpunt zoveel als mogelijk gehonoreerd te krijgen.

Op zichzelf is dat uiteraard niet zo verwonderlijk:

- elke minister is politiek aanspreekbaar

Dit houdt in, dat hij verantwoordelijk is voor "zijn" werkgebied, "zijn" territorium, "zijn" domein. En dat "zijn" departement hem daarin moet ondersteunen. Het departement moet in de eerste plaats loyaal zijn ten opzichte van zijn eigen minister en hem overeind houden in het belangen-afwegingsgebeuren (en soms openlijke belangenstrijd) tussen de ministers. "Hun" minister mag niet in moeilijkheden komen, zijn belangen moeten in de eerste plaats worden behartigd. Dit leidt in scherpe interdepartementale conflictsituaties nogal eens tot een stemming van "het doel heiligt de middelen", tot een machiavellistische neiging om afgesproken procedures en dergelijke te omzeilen als dat beter uitkomt.

- het departement heeft zich vereenzelvigd met het eigen domein

Het domein is het terrein waarop het departement opereert. Voor dit domein claimt het departement een eigen verantwoordelijkheid en als het ware de exclusieve rechten tot het uitvoeren van taken en het daarbij hanteren van eigen doelstellingen. Als andere departementen zich ook op dit terrein begeven - bijvoorbeeld doordat er overlapende activiteiten zijn of vanuit de verantwoordelijkheid voor een bepaald aspect (financiën, personeel, organisatie) zich met de departementale activiteiten op dit gebied gaan bemoeien - ligt het voor de hand dat er een spanningsveld ontstaat.

Doordat het departement zich vereenzelvigt met dit domein, worden functionele spanningen echter gemakkelijk "opgeslingerd" tot interdepartementale stammenoorlogen waarin verschillende belangen, beleevingswerelden, culturen en etikettering een belangrijke rol spelen.

In een dergelijk krachtenveld kan men de volgende verschijnselen regelmatig waarnemen:

- Ongeschreven interdepartementale spelregels:

- . men onthoudt zich van aanvallen op andere departementen c.q. men mengt zich niet in conflicten tussen andere departementen zolang het directe eigen departementale belang niet in gevaar komt
- . het principe van "wederkerigheid van steunverlening" in de opstelling tegenover andere departementen.

- Taktieken:

- . het afhouden van inmenging door andere departementen
- . het zich juist bewust mengen in aangelegenheden die primair bij een ander departement liggen, maar die toch een raakvlak met het eigen functioneren hebben
- . het verkrijgen van de hoofdverantwoordelijkheid voor de aanpak van een bepaald probleem
- . het forceren van de medewerking van andere departementen
- . het geforceerd versnellen of juist vertragen van interdepartementale besluitvorming
- . het hanteren van diverse "trucs". Behalve de in 3.11 genoemde, wordt er nog een aantal regelmatig gehanteerd. Dit wordt in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.3) nader beschreven.

3.13 Realiteitsbesef

Gelet op het voorgaande, is het reëel om in te zien:

- dat er altijd interdepartementale spanningen zullen blijven bestaan
- dat deze spanningen wel degelijk zinvol kunnen zijn als uitdrukking van politieke en functionele verschillen van opvatting tussen elementen binnen het overheidssysteem
- dat het doel van de organisatie echter eisen stelt aan het functioneren ervan. Dit vraagt om het zorgvuldig hanteren en beheersen van spanningen, conflicten, tegenstellingen en dergelijke tussen departementen.
Coördinatie is daartoe een hulpmiddel
- dat het functioneren van de Rijksdienst met zijn complexe taken en zijn specifieke structuur hoge eisen stelt aan de coördinatie.

Met name gelden hiervoor de volgende algemene uitgangspunten:

- . samenhangende vraagstukken vragen een samenhangende aanpak door de diverse betrokkenen
- . de coördinatie moet zoveel mogelijk "naar beneden" worden gedrukt
- dat in interdepartementale spanningsvelden echter tactieken en middelen zullen worden gehanteerd die een dergelijke algemene werkfilosofie omzeilen c.q. er dwars tegenin gaan
- dat krampachtige pogingen om deze tactieken en middelen volledig uit te roeien niet wenselijk zijn en tot mislukken zijn gedoemd
- dat echter moet worden getracht om door middel van bepaalde voorzieningen het gebruik van deze tactieken en middelen "in de hand te houden" en daarmee hun negatieve werking zoveel als mogelijk te reduceren.

De voornaamste voorzieningen zijn:

- . versteviging van de positie van coördinerend bewindsman (dit wordt in paragraaf 3.17 nader beschreven)
- . versterking van de coördinerende en sanerende taak van de minister-president en het Ministerie van Algemene Zaken (paragraaf 3.18)
- . bevordering van pre-coördinatie (paragraaf 3.20)
- . onpartijdige voorzitters van commissies (paragrafen 3.23 en 3.24)
- . signalering door voorportalen van divergente beleidsopvattingen en uitvoeringsmaatregelen (dit wordt in paragraaf 3.24 verder uiteengezet).

Als tegenwicht tegen trucs in de interdepartementale arena moet verder met name de bewaking van juiste interdepartementale procedures en spelregels worden genoemd. Deze bewaking kan op verschillende niveaus plaatsvinden:

- . in de commissies zelf (door de voorzitter) en ambtenaren van het Ministerie van Algemene Zaken
- . door coördinerende bewindslieden
- . door de minister-president
- . door onderraden
- . door de ministerraad.

Men kan bijvoorbeeld denken aan procedurele uitspraken "in kort geding", door deze functionarissen c.q. organen in gevallen, waarin één (of meer) betrokkenen menen dat afgesproken procedures niet worden nagekomen, geschreven en ongeschreven spelregels worden overtreden, obstructie wordt gepleegd enz.

De belangrijkste bijdrage voor de verbetering van de interdepartementale coördinatie zien wij echter in het met alle kracht streven naar het "naar beneden drukken" van de coördinatie.

In de volgende paragraaf zal echter worden aangegeven, dat er een belangrijke structurele factor is die hierop sterk belemmerend werkt.

3.14 Individuele ministeriële verantwoordelijkheid veroorzaakt interdepartementale congestie aan de top

Er is geen "tussenstructuur" tussen kabinetsniveau en de ambtelijke eenheden. Een hiërarchische gezamenlijke top boven de 14 departementen ontbreekt. Deze karakteristieke organisatievorm is uiteraard verklaarbaar vanuit de individuele ministeriële verantwoordelijkheid: elke minister heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en is formeel gelijk aan zijn collega's.

Dit betekent ook, dat er voor interdepartementale conflicten geen andere beslissende instantie denkbaar is dan de ministers zelf of hun collectieve lichaam: de ministerraad. Dit heeft een "opwaartse druk" tot gevolg: de neiging bestaat om tegenstellingen en conflicten direct op dit niveau te tillen.

Dit gebeurt uiteraard vooral als het desbetreffende departement hier voordeel uit denkt te kunnen halen (bijvoorbeeld "sterke" minister die zijn collega wel zal overrulen).

Daarbij volgt men dan bewust niet altijd de procedureel juiste weg: met voorbijgaan van bijvoorbeeld een voorportaal wordt de zaak direct richting onderraad c.q. ministerraad gedirigeerd. Het naar het politieke niveau tillen van een zaak is ook een middel om een impasse te doorbreken als een departement niet bereid is tot een compromis: verder ambtelijk coördineren is dan zinloos. Ook hier ziet men dan het effect van die individuele verantwoordelijkheid.

Dit stramien (individuele ministeriële verantwoordelijkheid zonder interdepartementaal beslissende instanties op lagere niveaus) leidt dan ook in de praktijk tot congestie van de top.

Een congestie die (binnen de gegeven randvoorwaarden) zeer moeilijk is te bestrijden. Alleen de al genoemde "regel" van het met alle kracht streven naar het "naar beneden drukken" van de coördinatie, kan als tegenwicht dienen.

Deze regel moet onderdeel uitmaken van een algemeen grondmodel voor de interdepartementale coördinatie.

3.15 Het coördinatiemodel van de Commissie Van Veen moet als grondmodel blijven dienen

De Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie Van Veen) formuleerde in haar rapport (1971) een coördinatiemodel met als uitgangspunten:

- uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de ministerraad
 - voor bepaalde bredere beleidsgebieden kunnen onder de ministerraad "onderraden" worden ingesteld onder voorzitterschap van de minister-president.
- Deze heeft daarbij de verantwoordelijkheid voor de inpassing van het desbetreffende beleidsgebied in het totale regeringsbeleid
- 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 ambtelijk "voorportaal" van de desbetreffende onderraad).

(Zie bijlage voor het desbetreffende schema.)

Dit model is nu langzamerhand in essentie ingevoerd en blijkt in de praktijk zijn nut steeds meer te bewijzen. Daarmee gaat het dienen als ingeslepen bedding voor de interdepartementale coördinatie.

Alleen het "centraal beleidsorgaan" is als zodanig weinig ingevoerd.

In het rapport van de Commissie Van Veen wordt aan zo'n centraal beleidsorgaan een zekere onafhankelijke "boven-departementale" positie gegeven. Gelet op de praktijkervaringen zou het nuttig zijn om dit onderdeel van de adviezen van de commissie te nuanceren.

Daarbij wordt gedacht aan het volgende:

- vervang in het model Van Veen het begrip "centraal beleidsorgaan" door dat van "beleidsondersteunend orgaan". De functies van deze organen blijven overigens in hoofdzaak dezelfde, zij het dat de nadruk minder op studie en onderzoek komt te liggen; de nadruk ligt expliciet op de coördinatie van het desbetreffende beleidsgebied.
- als dergelijke organen kunnen ook zuiver departementale eenheden formeel worden aangewezen (waarbij uiteraard RPD, SCPB en CPB voor hun "beleidsterreinen" hun functie kunnen blijven behouden). Daarmee wordt aangesloten op de thans reeds gegroeide praktijk.

Onze conclusies zijn samenvattend:

- handhaving en verdere invoering van het model Van Veen
- nuancering ervan op het onderdeel "centraal beleidsorgaan"
- de overige aanbevelingen van de Commissie Van Veen met betrekking tot het functioneren van ministerraad, onderraden en ambtelijke commissies moeten nog eens nadrukkelijk in beeld worden gebracht omdat zij een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het soepeler lopen van de coördinatie.

In de commentaren op het werk van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst en ook in het onderzoek ten behoeve van de commissie, wordt binnen dit model de versterking van de coördinerend bewindsman als zeer belangrijk genoemd.

In de volgende paragraaf wordt aangegeven dat er aan deze versterking echter duidelijk grenzen worden gesteld.

3.16 De bevoegdheden van coördinerende bewindslieden zijn beperkt en blijven beperkt

De coördinerend bewindsman draagt thans zorg voor een zo goed mogelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau. Dit betekent niet, dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid van de andere bewindslieden op het desbetreffende terrein wordt overgenomen: die blijft onaangetast.

Hij bevordert het bereiken van (concept-)beslissingen respectievelijk een objectieve presentatie van beleidsalternatieven die vervolgens aan de orde komen in een ministerieel coördinatie-orgaan. Hierbij zijn zijn belangrijkste bevoegdheden in de praktijk wel geschetst. Hij kan formeel noch materieel besluitvorming bij zijn collega's afdwingen. Hij moet manoeuvreren tussen enerzijds de individuele verantwoordelijkheid en anderzijds de collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad. De mogelijkheden om binnen de geldende randvoorwaarden van de ministeriële verantwoordelijkheid de bevoegdheden van de coördinerend bewindsman uit te breiden blijven dus beperkt. Welke ruimte is er dan nog om zijn positie te verstevigen?

3.17 Versteving van de positie van de coördinerend bewindsman

Hoewel dit aspect formeel buiten het onderhavige deelonderzoek valt (zie bladzijde 3) worden hier toch enkele conclusies aangedragen zoals die naar voren kwamen tijdens het onderzoek:

- Door de wijze waarop thans voor tal van beleidsonderwerpen "coördinerende bewindslieden" worden ingesteld, wordt de betekenis van de oorspronkelijk bedoelde functie danig uitgehold. Als men de aanwijzing van "echte" coördinerende bewindslieden beperkt tot de bredere beleidsterreinen (financieel-economisch, ruimtelijk, welzijn, buitenland/defensie, bestuur/organisatie) kan men het aantal tot vijf terugbrengen. Hun taken en bevoegdheden moeten wettelijk worden geregeld.
- De coördinerend bewindsman moet formeel de opdracht krijgen om op het aangegeven beleidsterrein tot een interdepartementale koersbepaling en besluitvorming te komen en vervolgens op de uitvoering van deze besluiten zicht te houden.
- Deze besluitvorming moet niet beperkt blijven tot de ambtelijke voorbereiding: het is zijn taak om ook op multilateraal-ministerieel niveau de vereiste snelheid van besluitvorming te bevorderen. Namens de ministerraad waarborgt hij het tempo in de voorbereiding van en besluitvorming over beleid.
- Meer dan tot nu toe het geval is, moet hij inhoudelijk een sterke stimulerende rol spelen. Daarbij behoort ook de bevordering van de coördinatie van de wetgeving op het desbetreffende terrein.
- Beslissingen op het desbetreffende terrein mogen niet door andere ministers worden genomen dan na overleg met de coördinerend bewindsman. Hij kan deze beslissingen echter niet "overrulen". Daartoe moet hij dan een besluit van de onder- c.q. ministerraad uitlokken.
- De andere ministers kunnen geen voorstellen met betrekking tot het desbetreffende terrein aan de ministerraad zenden zonder overleg met de coördinerend bewindsman; deze ziet toe op en stimuleert een gecoördineerde voorbereiding ter zake.

- Indien een andere minister een voorstel voor de ministerraad indient zonder daarover overleg te hebben gepleegd met de betrokken coördinerend bewindsman, wordt de afhandeling in de raad opgeschort totdat het vereiste overleg alsnog heeft plaatsgevonden, tenzij de coördinerend bewindsman in het desbetreffende geval geen bezwaar heeft tegen de gevolgde procedure.
- In door de ministerraad formeel vast te leggen gevallen, is voor departementale plannen, projecten enz. de instemming vereist van de betrokken coördinerend bewindsman.
- Het is de taak van de coördinerend bewindsman om in een zo vroeg mogelijk stadium knelpunten in de interdepartementale besluitvorming te signaleren en zorg te dragen voor een slagvaardige oplossing daarvan: hij moet "uitzeven" wat op ministerieel dan wel ambtelijk niveau moet worden afgedaan.
- Bij "blokkering" van het interdepartementale proces is het zijn taak om ter zake procedurele besluiten van de ministerraad uit te lokken. Hij is daartoe "uitkomstgericht" en alert op ambtelijke weerbarstigheid.
- In de Memorie van Toelichting op de begroting wordt stand van zaken gegeven van de interdepartementale coördinatie op het desbetreffende terrein. In de ministerraad kunnen hieraan procedurele en planningafspraken voor de afhandeling van de genoemde onderwerpen worden gekoppeld. In paragraaf 3.21 zal worden aangegeven hoe dit tevens uitmondt in een "verbale miljoenennota".
- Elke coördinerend bewindsman heeft een eigen "beleidsondersteunend orgaan". Dit kunnen voor bepaalde terreinen de bekende organen zijn (bijvoorbeeld RPC, SCPB), maar voor de andere terreinen kunnen ook expliciet departementale eenheden (directies en dergelijke) hiertoe worden aangewezen. Dit in afwijking van het model Van Veen (zie paragraaf 3.15).
- Dit beleidsondersteunend orgaan is de ambtelijke vertaling van de werkzaamheden van de coördinerend bewindsman stimuleren, de departementen zo vroeg mogelijk op één lijn brengen, signaleren van knelpunten, voortgangsbewaking, "motor-functie" enz.
Het orgaan heeft ook een signaleringsfunctie met betrekking tot de uitvoering: het moet hierop alert zicht houden en divergente uitvoeringsmaatregelen van departementen signaleren ten behoeve van de coördinerend bewindsman.
Die heeft dan de taak te trachten het uit de pas lopende departement in een gecoördineerd geheel terug te brengen; desnoods door op ministerieel niveau ter zake een uitspraak uit te lokken.
- De (overige) coördinerende taken op deelgebieden kunnen aan andere ministers c.q. staatssecretarissen worden opgedragen. Zij hebben echter noch de "titel" noch de bevoegdheden van de "echte" coördinerende bewindslieden. Het toewijzen van zulk soort coördinerende taken gebeurt door de ministerraad op basis van een gezamenlijk voorstel van de betrokken bewindsman en de meest betrokken coördinerend bewindsman.
De bovenstaande bevoegdheden van de laatste blijven onaangetast.

3.18 Ook de minister-president kan slechts coördinerende bevoegdheden hebben

Naast versterking van de coördinerend bewindsman, wordt ook de vergroting van de coördinerende taak van de minister-president genoemd.

Als het uitgangspunt van formele gelijkwaardigheid van alle ministers blijft gehandhaafd, kan de minister-president geen beslissingsbevoegdheid krijgen met betrekking tot interdepartementale conflicten. Vanuit de collectieve verantwoordelijkheid van de regering heeft hij echter wel een bijzondere verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het algemeen regeringsbeleid (hij is de "coördinerend bewindsman voor regeringsbeleid"). De zorg voor het uitvoeren van het regeringsprogramma, het bevorderen van eenheid van beleid en er voor zorg dragen dat het kabinet als team goed functioneert, behoren primair tot zijn verantwoordelijkheid.

Zijn in het Reglement van Orde van de Ministerraad vast te leggen taken liggen dan vooral op de volgende punten:

- a. Procesbewaking: Toezien op de goede voorbereiding en afhandeling van ministerraadsstukken en op de uitvoering van ministerraadsbesluiten.
Bij hem berust de bewaking van de algemene regel: er worden geen stukken behandeld die niet volgens de procedureel vastgelegde weg zijn voorbereid. Hij moet daarbij vooral een "sanerende" functie vervullen: het voorkomen en tegengaan van departementale trucs. Het secretariaat van de ministerraad kan hierbij een belangrijke rol spelen (toezien op correcte en volledige voorbereiding van de stukken).
- b. Onderlinge afstemming: Nadrukkelijker een rol spelen bij het op één lijn brengen van individuele ministers (niet alleen in de onderraden, maar vooral op ad hoc-basis). Het is primair de taak van de individuele ministers om "echte" politieke vragen in hun eigen werkzaamheden uit te selecteren en die in een vroeg stadium te bespreken met collega-ministers en zo nodig de minister-president. De laatste probeert de onderlinge afstemming in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsvormingsproces te bevorderen.
- c. Conflictoplossing: Hier geldt ook de regel van de "interdepartementale hiërarchie" (zoveel mogelijk naar beneden drukken): ambtelijk onoplosbare geschillen eerst bespreken door betrokken bewindslieden. Als die er niet uitkomen, dan wordt de minister-president erbij betrokken. Daarna mag de zaak pas in onderraad c.q. ministerraad.

Hierbij dient te worden beseft, dat de sturende mogelijkheden voor de minister-president worden bepaald door de ministerraad zelf. Als de homogeniteit binnen dit college groot is en de coalitie redelijk hecht, zal zijn coördinatieve manoeuvreerruimte groter zijn dan in het geval dat de ministers voortdurend partij-politiek gezien in ruziesfeer verkeren.

Afgeleid van deze functies van de minister-president kan het ministerie van Algemene Zaken (AZ) in het algemeen in het interdepartementale proces een zwaardere coördinerende en sanerende taak krijgen:

- binnen interdepartementale commissies en dergelijke nog meer de rol spelen van een enigszins boven de partijen staande "bewaker van juiste procedures"
- meer dan tot nu toe het voorzitterschap bekleden van dergelijke commissies (met name in die gevallen waar competentiespanningen tussen de departementen zijn)

- sterker bevorderen dat departementen bilaterale problemen in een zo vroeg mogelijk stadium oplossen. Dit betekent niet dat Algemene Zaken daarbij als "scheidsrechter" zou moeten optreden: zijn bijdrage moet vooral liggen in vergroting van het procedureel probleemoplossend vermogen ("oliekan"functie).

Uitbreiding van Algemene Zaken is, gelet op deze verzwaring van taken, noodzakelijk.

3.19 De minister-president heeft echter ook nog andere petten op

Naast de in het vorige punt genoemde "coördinatie-procesbewaker"-taak heeft de minister-president als persoon echter ook nog andere verantwoordelijkheden:

- bewaker van de coalitie
- voorman van zijn politieke partij.

Vanuit deze verantwoordelijkheden zal hij in concrete coördinatie-situaties waarschijnlijk zelf wel eens gaan "zondigen" (c.q. oogluikend toestaan dat andere ministers dit doen) tegen de afgesproken, hiervoor genoemde, procedurele regels.

Als wij het politieke primaat in ons stelsel handhaven, zal dit een onvermijdelijk gegeven blijven. Dit besef van de realiteit mag echter niet wegnemen, dat het op zichzelf een goede zaak is om "spelregels" te maken die het interdepartementale verkeer in zo goed mogelijke banen trachten te leiden.

3.20 Pre-coördinatie bevorderen

Ook in het coördinatieproces zelf kunnen verbeteringen worden aangebracht. Interdepartementale coördinatie komt thans vaak pas in een laat stadium van de beleidsvorming tot stand: de departementen hebben dan hun eigen standpunt al redelijk "hard" gemaakt. Verdere besluitvorming wordt dan bemoeilijkt omdat men zich heeft ingegraven in de eigen departementale stelling. Escalatie van interdepartementale tegenstellingen wordt hierdoor in de hand gewerkt. Oplossingen kunnen dan alleen nog worden bereikt door het conflict naar het politieke niveau te tillen: congestie van onvoldoende voorbereide zaken is hier dan het gevolg.

Ons deelonderzoek onderstreept daarentegen het belang van pre-coördinatie: het in een zo vroeg mogelijk stadium op één lijn brengen van de departementen. Met name als men een grotere "probleemgerichtheid" in het interdepartementale vlak wil bereiken, is dit een absolute voorwaarde. De specifieke inrichtings- en functioneringseisen die dit stelt aan interdepartementale projectgroepen, commissies enz. worden in hoofdstuk 6 beschreven.

Bij de beleidsvorming met betrekking tot bredere onderwerpen is het van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium formele uitspraken te doen met betrekking tot:

- wie is de hoofdverantwoordelijke voor dit onderwerp (te vaak wordt dit op zijn beloop gelaten)

- deze is verder ook de procedurele trekker, stimulator en voortgangsbewaker
- een soort inhoudelijke "intentieverklaring" van de regering met betrekking tot het desbetreffende punt; daarmee wordt "vroeg" de globale richting van de werkzaamheden en de beoogde doorlooptijd daarvan (opleveringsdatum!) aangegeven.
Bij dit punt moet worden opgemerkt, dat de pre-coördinatie sterk wordt bevorderd door politieke coördinatie tussen de betrokken bewindslieden op hoofdpunten bij de start van het proces.
Als bijvoorbeeld twee bewindslieden elkaar dan al op de hoofdlijnen kunnen vinden, wordt interdepartementale coördinatie tussen hun departementen uiteraard een stuk gemakkelijker.
In dit kader moet ook worden gewezen op de bruikbaarheid van ministeriële commissies, die projectsgewijze sturing kunnen geven aan de pre-coördinatie op politiek niveau.

Tijdens de rit moet de "trekker" (mogelijke) knelpunten alert signaleren en ter zake formele "tussenbeslissingen" laten nemen c.q. deze uitlokken.

De ambtelijke werkwijze in interdepartementale organen moet dit uiteraard mogelijk maken:

- eerst op één lijn trachten te komen met betrekking tot globale uitgangspunten
- deze laten "sanctioneren" door het politieke niveau
- vervolgens verder gefaseerd uitwerken met tussentijdse beslispunten.

In de praktijk zullen departementen waarschijnlijk in een aantal gevallen blijven weigeren om (vroegtijdig) aan interdepartementale coördinatie deel te nemen (onttrekken; eerst in eigen huis tot afgeronde voorstellen komen; de andere departementen aan het lijntje houden enz.). Ze komen dan uiteindelijk met een pasklaar voorstel op tafel en trachten dit er dan snel door te drukken (tijdsdruk is het excuus). Dit euvel moet zoveel mogelijk worden voorkomen door te "straffen" met uitstel: het voorstel wordt niet eerder in behandeling genomen dan na voldoende overleg in het daarvoor aangewezen (tijdelijk) orgaan c.q. met de betrokken coördinerend bewindsman. Coördinerende bewindslieden mogen hun medewerking aan dergelijke post-coördinatie (helemaal aan het eind van de rit) onthouden, daarbij steunend op procedurebesluiten van de minister-raad.

3.21 Trage interdepartementale besluitvorming: wat zijn de mogelijkheden om die te versnellen?

Zowel vanuit de politieke als ambtelijke hoek wordt geklaagd over de traagheid van de interdepartementale besluitvorming. Naast de algemeen reeds bekende factoren (bijvoorbeeld: hoe meer betrokken bewindslieden hoe groter de kans op storingen in het besluitvormingsproces) zijn hierop van invloed:

- de afwezigheid van een geschikt kanaal. In vele gevallen is een onderwerp "te breed" voor één onderdeel van de Rijksdienst en is interdepartementale samenwerking nodig. De veelal bestaande "hokjesgeest", waarbij elk onderdeel probeert zoveel mogelijk zo lang mogelijk in eigen huis vast te houden en zodoende in sterke mate de uitkomst bepaalt, maakt deze samenwerking bijzonder moeilijk

- hieraan gekoppeld speelt uiteraard ook een rol:
 - . de reeds genoemde individuele ministeriële verantwoordelijkheid
 - . obstructie van dwarsliggende departementen en het ontbreken van middelen om dit snel te doorbreken
 - . politieke onmacht: als de bewindslieden om wat voor politieke redenen dan ook niet tot een besluit kunnen komen, kun je de ambtenaren die voortgang willen, geen soelaas bieden.

Uit onderzoek blijkt, dat een stokkende besluitvorming eigenlijk alleen maar weer goed op gang kan worden gebracht door politieke initiatieven: de bewindsman moet er zich actief mee gaan bezighouden. Dit zal vooral gebeuren als er sterke druk van buiten komt (bijvoorbeeld parlementaire druk en toezeggingen van de bewindsman ten aanzien van de tijd). Een bevorderende factor is dan uiteraard de omstandigheid dat de bewindsman autoriteit bezit ten aanzien van het te behandelen onderwerp (eigen beleidsterrein c.q. sterke coördinerende bevoegdheid ten opzichte van andere beleidsterreinen).

In meer algemene zin kan het inzicht in de voortgang van de besluitvorming worden gesystematiseerd, bijvoorbeeld door middel van een thans reeds bij een paar departementen gehanteerde "prioriteiten-planninglijst": de beleidsprojecten die van de departementale top prioriteit krijgen. Deze projecten worden door het bureau SG c.q. een vergelijkbare eenheid qua voortgang bewaakt. De voortgangsrapportering komt in de ministerstaf aan de orde.

Deze prioriteitenplanning en een daaraan gekoppelde voortgangsrapportering zou ook op ministerraadsniveau moeten worden ingebouwd. Het Ministerie van Algemene Zaken kan daarbij de uitvoerende werkzaamheden verrichten.

Eén van de mogelijkheden om het parlement meer handvaten te bieden met betrekking tot de beoordeling van de voortgang en inhoud van de interdepartementale coördinatie ligt in een soort "verbale miljoenennota": in een stuk wordt op de hoofdterreinen van het regeringsbeleid (per coördinerend bewindsman) aangegeven, welke richting er wordt gegeven aan de interdepartementale beleidsvorming, welke concrete interdepartementale activiteiten in gang worden gezet, wat de stand van zaken is van reeds eerder gestarte activiteiten en welke problemen zich daarbij voordoen. Dit stuk kan dan mede onderwerp van de algemene beschouwingen zijn.

Een zaak onder tijdsdruk zetten (bijvoorbeeld door het formeel stellen van een dead-line) is uiteraard in het algemeen een goed middel om voortgang te bespoedigen. Dit werkt het meest effectief als er voor het desbetreffende interdepartementale onderwerp een interdepartementale projectstructuur wordt gecreëerd, die vanaf het allereerste stadium van beleidsvorming in een duidelijk gefaseerd proces de activiteiten bundelt. Deze projectstructuur kan een zelfstandig nieuw orgaan zijn (bijvoorbeeld een aparte commissie) of worden ingebouwd binnen een bestaand orgaan.

Om te slagen moet zulk soort projecten aan een aantal minimumvoorwaarden voldoen (zie hoofdstuk 6). Een paar moeten er hier al worden genoemd:

- duidelijke verantwoordelijkheidsstelling
- op enigerlei wijze moet de koppeling aan de bestaande interdepartementale structuren worden geregeld

- gefaseerd "knopen doorhakken" gedurende het gehele proces: niet alleen aan het eind van de rit. Het gebruik van "pressure cookers" op politiek niveau (bijvoorbeeld ministeriële commissies), kan dit ondersteunen.

In het door mij ontwikkelde model voor horizontale coördinatie-structuren (hoofdstuk 6.4) wordt gespecificeerd aangegeven hoe commissies, werkgroepen en dergelijke sneller kunnen werken.

In dit kader moet ook het functioneren van de ministerraad beter worden afgestemd op versnelling van de besluitvorming, bijvoorbeeld:

- structureel meer variatie brengen in de vergadervorm (tijdens de "vrijdag-bijeenkomsten" in kleinere groepjes uiteengaan)
- de "marge" van de ministerraad groter maken ten behoeve van het snel regelen van kleinere zaken
- het gebruik van ministeriële commissies als projectorganen; deze kunnen met name voor de pre-coördinatie en voor de stroming van de verdere beleidsvorming van groot nut zijn. Als projectmatige aanvulling op de "staande" organisatie van de ministerraad en onderraden moet hun bruikbaarheid beter worden uitgebuit.

3.22 Coördinatie moet zo eenvoudig mogelijk gebeuren

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de relatieve belangrijkheid van de verschillende vormen van interdepartementaal contact. De respondenten kwamen daarbij tot de volgende rangorde (in afnemende belangrijkheid):

- informeel persoonlijk contact (telefonisch contact, gesprekken en toezenden van stukken ter becommentariëring)
- permanente interdepartementale commissies met een formeel karakter
- tijdelijke interdepartementale commissies met een formeel karakter
- informele groepjes van meest betrokken ambtenaren
- formeel toezenden van stukken voor schriftelijk commentaar en medeparaaf.

Dit onderstreept de stelling van de Commissie Van Veen, dat veel coördinatie reeds kan worden bereikt door een goede uitwisseling van schriftelijke informatie (vooral in het begin van het beleidsvormingsproces) en door informeel overleg. De instelling van interdepartementale coördinatie-structuren moet steeds kritisch op de werkelijke noodzaak ervan worden bezien. Daarbij moet worden gezocht naar organisatorisch gezien zo "licht" mogelijke constructies.

Vaste horizontale verbanden moeten met mate worden gecreëerd (zie 3.24).

3.23 Vergroting van de effectiviteit van interdepartementale coördinatiestructuren

Een belangrijk onderdeel van het deelonderzoek wordt, gezien zijn opdracht, gevormd door de interdepartementale coördinatiestructuren (commissies, werkgroepen, stuurgroepen, projectgroepen enz.): hoe kan hun effectiviteit worden bevorderd?

In een door mij verricht onderzoek is nagegaan wat de succes- en faalfactoren bij commissies zijn (R.H.P.W. Kottman: "Succes- en Faalfactoren bij Commissies"; Instituut voor Bestuurskunde, Amsterdam 1978). Daarbij bleek, dat er een aantal minimumvoorwaarden is, waaraan elke commissie moet voldoen om een kans op effectiviteit te maken. Deze voorwaarden staan beschreven in paragraaf 6.3 van het voorliggende rapport. Een andere belangrijke uitkomst van het onderzoek was, dat er gespecificeerd kan worden aangegeven welke interne kenmerken van een commissie het meest "passend" zijn voor bepaalde taken die de commissie onder bepaalde omstandigheden moet verrichten. Het ontwikkelde "model" voor commissies kan daardoor worden gebruikt voor het bewust en gericht leveren van "maatwerk" bij het instellen, vormgeven en functioneren van commissies. Dit model wordt thans binnen de Rijksdienst op een aantal plaatsen gehanteerd en blijkt daarbij zijn praktische waarde te bewijzen. Voor het op grotere schaal hanteren van de aanbevelingen voor het gebruik van commissies, is - ook binnen de Rijksdienst - een apart boekje verschenen: "Effectieve commissies en werkgroepen" (R.H.P.W. Kottman en J. Kastelein; Instituut voor Bestuurskunde 1979).

Overige aanbevelingen op basis van het onderzoek zijn onder andere:

- ambtenaren met een (zeer) hoge rang moeten minder automatisch in aanmerking komen voor het lidmaatschap van commissies; deze functionarissen moeten als het ware "gereserveerd" worden voor commissies met zeer moeilijke opgaven
- bij de benoeming van voorzitters van commissies dient niet uitsluitend hun hiërarchische of functionele positie uitgangspunt te zijn, maar vooral het vermogen om adequaat aan een commissie leiding te geven. Op het ogenblik is het nog te vaak een automatisme, dat de functioneel meest in aanmerking komende functionaris (meestal een hoofd van een eenheid) tot voorzitter wordt benoemd, hoewel hij niet noodzakelijkerwijs de vereiste voorzitterscapaciteiten hoeft te bezitten. Dit zal uiteraard minder een rol spelen indien er op dit punt gericht zou worden gewerkt aan (bij)scholing van hogere ambtenaren
- vooral bij commissies die een opgave moeten verrichten die tussen de departementen zeer gevoelig ligt, zou meer dan tot nu toe gebruik gemaakt moeten worden van "onpartijdige" voorzitters. Hierbij wordt gedacht aan:
 - . ambtenaren van het Ministerie van Algemene Zaken
 - . ambtenaren van andere niet bij het onderwerp betrokken departementen, die hun kwaliteit als technisch voorzitter hebben bewezen
 - . externe voorzitters (zoals bij de RPC).

Nu wordt de kans van slagen van een commissie vaak bij voorbaat al verminderd, doordat de voorzitter tot het meest belanghebbende departement behoort. De andere departementen voelen dit (terecht of ten onrechte) als een bedreiging, hetgeen een optimaal functioneren vermindert.

Andere redenen voor het benoemen van een onafhankelijk voorzitter zijn:

- . hij moet bij uitstek de bewaker zijn van het volgen van de juiste interdepartementale procedures en het houden aan geschreven en ongeschreven spelregels met betrekking tot fair play in het interdepartementale proces

- . als één van de direct betrokken departementen het voorzitterschap levert, ontstaan mogelijk de volgende bij-effecten:
 - . de belangen van zijn eigen departement worden geschaad, omdat van hem "onafhankelijkheid" wordt geëist; met andere woorden: hij wordt dan monddood gemaakt
 - . zelfs als hij zich netjes aan deze onafhankelijke rol houdt, bestaat toch wantrouwen tegen mogelijke manipulaties
 - . hij krijgt mogelijkheden voor manipulatie
 - . bij onafhankelijke voorzitters kan men tevens het criterium "technisch voorzittersvakmanschap" hanteren bij het selecteren van dit soort functies
 - het belang van het "instrumentarium" van commissies (secretariaat, verdere ambtelijke ondersteuning, planning, voortgangscontrole en dergelijke) wordt te vaak onderschat. Te vaak wordt een secretaris benoemd, zonder dat goed is overwogen wat nu precies zijn taak zal zijn in relatie tot de taak van de commissie.
- Bij vele commissies werd geconstateerd, dat de secretaris enorm veel werk verzette, maar voor wat betreft beschikbare tijd niet voldoende in staat was om het benodigde werk voor de commissie te verrichten, hetgeen tot verhoogde stressgevoelens aanleiding geeft. Een voldoende geëquipeerd secretariaat is één van de allerbelangrijkste zaken voor het effectief functioneren van een commissie. Dit zal in een aantal gevallen tot een (soms drastische) uitbreiding van de personeelsbezetting van de secretariaten en dergelijke moeten leiden
- ook in het werk van de permanente commissies komen dikwijls eenmalige opdrachten met een tijdelijk karakter voor. Het is echter opvallend, dat men hieraan erg weinig de consequentie verbindt, dat voor zulke opdrachten een projectorganisatie erg effectief kan zijn. Dit zou kunnen inhouden, dat er voor elk project binnen een commissie een passende bemanningsverdeling wordt gemaakt
 - het met een zekere regelmaat binnen commissies op één punt verzamelen en overzichtelijk maken van informatie over de voortgang van de werkzaamheden, dead-lines, tijdig signaleren van dreigende knelpunten enz. is vooral voor de commissies zélf van groot belang.

3.24 Verdere vergroting van de betekenis van de ambtelijke voorportalen

De bestaande structuur van vaste interdepartementale dwarsverbanden (permanente commissies en dergelijke) is diffuus. Hierin kan op de volgende wijze meer lijn worden gebracht:

- a. Aan de "top" van deze structuur staan de ambtelijke voorportalen. Zij zijn echter niet alleen het "eindpunt" van de ambtelijke interdepartementale beleidsvorming op het desbetreffende "brede" gebied. Het voorportaal moet tevens het orgaan zijn, dat permanent inhoudelijk zicht houdt op de samenhangende problematiek op dat gebied: het is het kanaal bij uitstek voor de all-over koersbepaling en besluitvorming.
- Hiertoe behoort ook de coördinatie van de wetgeving (inclusief de programmering ervan) op het desbetreffende terrein. Het zijn de voorportalen die primair zorg dragen voor de beheersing van de factor tijd in de interdepartementale arbeid.

De voorportalen verzorgen met deze taken in feite de "macro-sturing" van de interdepartementale beleidsvorming.

Zij verzorgen hiervoor ook de vaststelling van procedure- en spelregels waarvan in principe niet mag worden afgeweken. Zoveel mogelijk regelen zij in een vroeg stadium van de beleidsvorming:

- welke procedures moeten worden gevolgd
 - welke (sub)commissies op welk tijdstip moeten worden ingeschakeld c.q. ingesteld.
- b. Voor specifieke deelonderwerpen die een permanent karakter hebben, zijn aan het voorportaal permanente subcommissies opgehangen.
- c. Voor ad hoc-zaken kan het voorportaal tijdelijke groepen formeren. Het projectmatig werken moet in dit kader sterker worden uitgebouwd.
- d. Voor het overige moeten er op de desbetreffende beleidsgebieden zo weinig mogelijke permanente organen zijn. In elk geval dient hun bestaan bij het voorportaal bekend te zijn (dit geldt ook voor formeel ingestelde tijdelijke organen) en moeten er afspraken worden gemaakt met betrekking tot de taken van deze organen en de communicatie met het voorportaal.
- e. Elk voorportaal heeft een kwalitatief hoogwaardige ondersteuning in de vorm van een voldoende toegerust secretariaat. Dit secretariaat is gekoppeld aan het eerder genoemde beleidsondersteunende orgaan. Dit secretariaat vervult een intensieve rol bij het zicht houden op ontwikkelingen op het desbetreffende beleidsterrein, het signaleren van divergente beleidsopvattingen en uitvoeringsmaatregelen van departementen, planning en voortgangsbewaking van interdepartementale beleidsontwikkelingsprocessen, bilaterale ambtelijke voorbereiding, communicatie met andere interdepartementale organen, regelen en sturen van het werk van het voorportaal en zijn subcommissies enz.
- f. De voorzitter van de voorportalen moet niet behoren tot de "vakdepartementen": hij moet bij voorkeur een externe onafhankelijke status hebben (zoals bijvoorbeeld bij de RPC) of wanneer dit niet mogelijk is behoren tot het Ministerie van Algemene Zaken. Ook op andere "gevoelig" liggende terreinen moet bij voorkeur niet het meest betrokken departement de voorzitter leveren: ook dan bij voorkeur een extern technisch voorzitter of een functionaris van het Ministerie van Algemene Zaken (zie 3.23).
De voorzitter woont de vergaderingen van de desbetreffende onderraad bij. Daarbij is het onder andere ook zijn taak om de juiste procedure te bewaken (bijvoorbeeld: in het overleg in de onderraad mogen de departementen geen argumenten meer inbrengen die niet reeds in het ambtelijk voorportaaloverleg aan de orde zijn geweest). Hij moet uiteraard direct toegang hebben tot de betrokken coördinerend bewindsman, maar het bijwonen van bijvoorbeeld diens ministerstaf gaat te ver: vereenzelviging met dat departement moet zoveel mogelijk worden vermeden.

- g. In de gevallen dat meerdere voorportalen bij één beleidsonderwerp zijn betrokken, zal er onderling coördinatie moeten plaatsvinden over de wijze van behandeling in deze voorportalen. Deze coördinatie moet plaatsvinden tussen de betrokken voorzitters. Op de beleids-terreinen waar zulk soort vragen zich vrij frequent voordoet, verdient het aanbeveling hiervoor een permanente structuur in het leven te roepen.
- h. Aanvullend op hetgeen er reeds in het voorgaande is gesteld met betrekking tot het werken van commissies dient het volgende:
- de voorportalen moeten meer aandacht besteden aan een gestructureerde en gesystematiseerde agendabouw ten behoeve van de langere-termijnprogrammering van hun werkzaamheden
 - de voorportalen dienen minstens elk jaar een rapportering van hun werkzaamheden te leveren. Onder andere hierdoor kan ook het parlement beter zicht krijgen op het interdepartementale gebeuren op het desbetreffende beleidsterrein. Het voorportaal brengt uiteraard ook tussentijds verslag uit aan de coördinerend bewindsman.

3.25 Vergroting van interdepartementale mobiliteit

Het personeelsbeleid van de Rijksoverheid stimuleert te weinig interdepartementale mobiliteit. Daardoor wordt een vereenzelviging met het departement in de hand gewerkt: hokjesgeest, "etikettering" in het interdepartementale verkeer, door dik en dun verdedigen van het departementale belang enz. Hoewel dit waarschijnlijk een lange-termijnzaak zal zijn, moet toch de mogelijkheid van rouleren van topambtenaren in het kader van een interdepartementaal carrièreplan verder worden overwogen.

Van de ambtelijke respondenten in het onderzoek bleek bijna de helft (49%) hiervoor veel tot zeer veel te voelen. Door 28% werd minder positief op het idee gereageerd: zij voelen er weinig of niets voor. Ongeveer een kwart heeft geen voorkeur.

4. Coördinatie: begrippen en achtergronden

4.1 Begripsbepaling

COÖRDINATIE is het onderling afstemmen van verscheidene eenheden met betrekking tot hun activiteiten op één bepaald terrein. Er zijn verschillende soorten van coördinatie: culturele, structurele en instrumentele coördinatie. Deze betreffen respectievelijk:

- normen en waarden
- structurele voorzieningen
- standaardisatie, planning, budgettering.

a. Culturele coördinatie

In het interactieproces tussen de verschillende departementen is een patroon van gemeenschappelijke waarden, doeleinden, normen en verwachtingen van de betrokken beleidsfunctionarissen erg belangrijk bij de onderlinge afstemming van het beleid. Behalve dat dit patroon een grote invloed heeft op het sociaal gedrag in het interdepartementale proces (er zijn tot op zekere hoogte bindende "spelregels"), bevordert het ook een zekere gelijkgerichtheid (men zit op dezelfde golflengte).

Overheidsorganisaties trachten door de vorming van zo'n cultuur een onderliggende consensus ("coordination by ideas") te bevorderen. Door bepaalde procedures van selectie, training, ritualisering, beoordeling en promotie ontstaat er in de bovenste niveaus van het ambtenarenapparaat een zeker "esprit de corps" dat althans gedeeltelijk, over de departementale scheidslijnen heengaat. In sommige landen tracht men dit te cultiveren door een gemeenschappelijke opleiding van ambtenaren in een beperkt aantal instituten. Een voorbeeld: in Frankrijk leidt de recrutering via de Ecole Nationale d'Administration tot een ambtenarenelite aan de top.

Een ander middel is het laten rouleren van topambtenaren over verschillende departementen (bijvoorbeeld in Engeland). Hiermee tracht men te voorkomen dat zij zich in sterke mate gaan identificeren met de filosofie, met de tradities en met de belangen van het eigen departement.

In Nederland geldt dit niet: de topambtenaren zitten vele jaren op hetzelfde departement, wat zeker invloed heeft op de interdepartementale interactie.

b. Structurele coördinatie

Bij structurele coördinatie onderscheiden wij coördinatie met een overwegend hiërarchisch dan wel met een overwegend horizontaal karakter. Een volledig hiërarchische coördinatie, waarbij vanuit de top alles wordt overzien, gestuurd en geregeld, waarbij centraal beslissingen worden genomen over alle competentiegeschillen, overlappingsen, tegenstrijdigheden en dergelijke, is in grote en complexe organisaties onmogelijk. Het is voor de top ondoenlijk zich bezig te houden met alle coördinatieproblemen die zich voordoen. Een vorm van hiërarchische coördinatie zoals die in een aantal landen voorkomt, is de coördinatie door de minister-president (of president) en zijn staf. Hierbij worden door de minister-president de richtlijnen voor het regeringsbeleid vastgesteld en neemt hij ook de bindende beslissingen over competentiegeschillen tussen ministers. Hieraan kan nog de bevoegdheid worden gekoppeld om hem ook de uiteindelijke budgetverantwoordelijkheid te geven. Het is duidelijk dat de coördinatie-taken van de (minister-)president afhankelijk zijn van zijn positie, functie en bevoegdheden in het kader van het geldende politieke systeem. In Nederland is de positie van de minister-president wat dit betreft niet zo dominerend als in andere landen. Formeel is de Nederlandse minister-president geen kabinetsleider, maar slechts voorzitter van de ministerraad. In de praktijk kan zijn invloed op de coördinatie echter groter zijn (zie 3.18 en 3.19). Dit hangt, behalve van de partijpolitieke omstandigheden, ook in sterke mate af van zijn persoonlijkheid.

Horizontale coördinatie is de coördinatie die tot stand komt zonder permanente tussenkomst van hiërarchisch bovengeschiede posities. Door middel van dwarsverbanden tussen de departementen wordt getracht de onderlinge afstemming tot stand te brengen. Deze dwarsverbanden kunnen formeel of informeel, permanent of tijdelijk, bilateraal of multilateraal zijn. Er zijn allerlei vormen van dergelijk interdepartementaal overleg: informeel mondeling, telefonisch of schriftelijk contact tussen individuele ambtenaren; specifiek voor dit doel ingestelde structuren: commissies, werkgroepen, projectgroepen en dergelijke. Ook de coördinatie door coördinerende bewindslieden is een vorm van horizontale coördinatie.

c. Instrumentele coördinatie

Tot de instrumentele coördinatie behoren activiteiten als: standaardisatie, planning en budgettering.

Bij standaardisatie tracht men de onderlinge afstemming tussen de eenheden te bevorderen door het vaststellen van standaardprocedures, -voorschriften, -instructies en -formulieren. Men denke bijvoorbeeld aan de vaak nauwkeurig omschreven administratieve weg van stukken in het overheidsapparaat.

Onder planning wordt hier verstaan: het in de tijd ordenen van activiteiten en middelen met het oogmerk een bepaalde doelstelling te verwezenlijken.

In de beleidsvorming door de overheid kan men tal van planningprocessen waarnemen: stedenbouwkundige planning, economische planning, welzijnsplanning en dergelijke. Het coördinerende effect van planning is, dat de verschillende doelstellingen en activiteiten van de diverse betrokkenen in hun onderlinge consequenties worden doordacht en op een zinvolle wijze in de tijd worden geïntegreerd.

Tegenstrijdigheden, overlappingsen en het niet op elkaar aansluiten van departementale programma's worden zo reeds in een vroeg stadium zichtbaar gemaakt, waarna een beleidskeuze kan worden gedaan.

Budgettering is een essentieel deel van de interne coördinatie van elke organisatie. Het budget is, binnen het kader van de beschikbare begrotingsruimte, de afweging van de verschillende belangen en wensen ten opzichte van elkaar.

Tot de coördinatiemiddelen van deze categorie behoren diverse horizontale (interdepartementale) begrotingsconstructies. Deze constructies komen in het deelonderzoek Coördinatie van wetgeving, planning en financiering meer diepgaand aan de orde.

Op deze plaats zijn reeds te noemen:

- a. Het plaatsen van begrotingsposten van verschillende departementen in één geïntegreerd financieel overzicht (overzichtconstructie).
- b. Het samenvoegen van begrotingsposten van verschillende departementen tot een nieuw budget (bijvoorbeeld wetenschapsbeleid). Dit is de budgetconstructie.
- c. Het samenvoegen van begrotingsposten van verschillende departementen in één fonds, dat door de betrokken ministers gezamenlijk wordt beheerd (fondsconstructie).
- d. Het toepassen van verrekeningen tussen begrotingshoofdstukken, waarbij het ene departement een bijdrage levert aan de begroting van een ander departement (verrekenconstructie).
- e. Het overbrengen van begrotingsposten van het ene naar het andere departement, zodat alles in één begrotingshoofdstuk komt (overdrachtconstructie).

De verschillende soorten coördinatie die hierboven aangeduid zijn, worden in de praktijk tegelijkertijd gebruikt. De wijze waarop elk van die soorten coördinatie in de praktijk wordt ingevuld en het relatieve belang dat aan elk wordt toegekend, kan echter verschillen. De keuze welke coördinatie de meeste nadruk krijgt (bijvoorbeeld de meer of minder dominerende coördinatiefunctie van de minister-president) is een normatieve, in hoofdzaak op politieke en culturele gronden gefundeerde, keuze.

4.2 Coördinatiemomenten

In het beleidsvormingsproces met betrekking tot een bepaald object kan men theoretisch verschillende momenten onderscheiden waarop de coördinatie tussen de betrokken factoren in gang wordt gezet:

1. De coördinatie die in het begin van het beleidsvormingsproces tot stand komt, noemen wij pre-coördinatie. De verschillende (voorlopige) departementale standpunten komen dan op tafel en worden op één lijn gebracht. Dit kan weer als uitgangspunt dienen voor de volgende fasen van het beleidsproces. De verschillende belangen en hun onderlinge strijdigheid worden op deze wijze zichtbaar gemaakt in een zó vroeg stadium, dat de departementale standpunten nog niet onwrikbaar vastliggen. Op basis hiervan kan dan een tussentijdse bindende beleidsbeslissing worden genomen.
2. Het tweede coördinatiemoment doet zich voor indien de coördinatie in gang wordt gezet als de departementen al volop bezig zijn met hun eigen beleidsvorming. De departementale standpunten hebben dan al vastere vorm gekregen. Dit noemen wij de tijdens-coördinatie.
3. Ten slotte kan met post-coördinatie onderscheiden: de coördinatie gebeurt pas aan het einde van het beleidsvormingsproces. De verschillende door de departementen autonoom ontwikkelde, al vrij harde, standpunten worden nu samengekneed.

Deze vorm van coördinatie is zeer moeizaam. Het resultaat is meestal, dat de zaak al zo vast zit, dat zij naar boven, dat wil zeggen naar de verantwoordelijke bestuurders, wordt doorgeschoven. Indien dit op grote schaal gebeurt, leidt dit tot overbelasting van de top.

4.3 Coördinatie is geen waarde vrij begrip

4.3.1 Normatieve aspecten

De overheidsorganisatie is een deel van het politieke systeem. Zij wordt beïnvloed, beperkt en geleid door de interactie tussen en met de vele verschillende elementen van dat systeem. Besluiten met betrekking tot de structuur van de overheidsorganisatie moeten in deze politieke context worden geplaatst. Het (re)organiseren van het overheidsapparaat vindt niet in een vacuum plaats; het is niet iets neutraals dat we "waarde-vrij" kunnen regelen. Organisatorische regelingen kunnen verschuivingen in de bestaande machts- en invloedsverdeling inhouden en zijn daarom onderwerp van belangenstrijd. De weerstand tegen verandering wordt dan ook voor een groot gedeelte gevoed door angst voor machtsverlies. De departementale indeling en besluiten over de interdepartementale coördinatie behoren bij uitstek tot dit soort regelingen.

Coördinatie heeft namelijk ook als activiteit "politieke" betekenis. Coördinatie betekent inmenging van anderen in het eigen beleid dat men liefst autonoom wil ontwikkelen en uitvoeren. De eigen vrijheid van beslissen en handelen wordt beperkt. Behalve dat coördinatie daardoor een lastige en storende activiteit is, kan zij ook een bedreiging van de eigen belangen zijn. Hoewel men voor de vorm de behoefte aan coördinatie niet wil ontkennen, zal men geneigd zijn zich er aan te onttrekken. In de interdepartementale praktijk ziet men dan alle vormen van tegenstribbelend gedrag, waarbij men (bijvoorbeeld door het niet volledig of te laat aan de andere betrokkenen verstrekken van de benodigde informatie) krampachtig tracht de oude situatie te handhaven.

Men kan ook regelmatig zien dat organisaties die zich eerst onttrokken aan coördinatie, later opeens er graag bij worden betrokken, omdat blijkt dat de besluiten die worden genomen, verstrekkende gevolgen kunnen hebben: men wil er bij zijn, óf om het besluitvormingsproces te bewaken ("waakhondaanwezigheid") óf om het te saboteren ("guerilla-aanwezigheid"). Aan de andere kant kan coördinatie ook politieke voordelen hebben. Coördinatie kan namelijk een middel zijn om zich posities te verwerven, om zich "in te vechten" in bestaande situaties, om zich te mengen in het beleid van anderen.

Zo kan men in het interdepartementale coördinatieproces verschillende coördinatie-attitudes onderscheiden:

- a. De sleutel-attitude.
Het departement is geneigd vanuit zijn sleutelpositie de andere departementen zijn coördinatie dwingend op te leggen. Die sleutelpositie houdt bijvoorbeeld in, dat het departement "aan de kraan" zit bij de bepaling van de ruimte die er is voor het beleid van die andere departementen. Het voorbeeld bij uitstek is de positie van het Ministerie van Financiën.
- b. De sector-attitude.
Het departement is geneigd zich aan coördinatie met anderen te onttrekken, omdat die coördinatie een inmenging in het eigen beleid betekent. Men eist de exclusieve zorg voor de eigen sector (bijvoorbeeld landbouw) op; anderen moeten zich er niet mee bemoeien.
- c. De facet-attitude.
Het departement is belast met de verantwoordelijkheid voor een bepaald facet van het totale overheidsbeleid dat als het ware dwars door de beleidsterreinen van de andere departementen heen loopt (bijvoorbeeld welzijn). Het desbetreffende departement is haast op leven en dood afhankelijk van de coördinatie tussen en met anderen. Het zal daarom coördinatie eisen.
- d. De service-attitude.
Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de interne organisatie en werkwijze van het apparaat, zal het departement de coördinatie door de anderen bevorderen. Het ziet voor zichzelf een coördinatiestimulerende rol weggelegd en verricht vaak de "oliekan-functie" bij interdepartementale wrijving.

Deze verschillende attitudes leiden ertoe, dat men in een bepaalde coördinatiesituatie tot een soms totaal verschillende waardering van de behoefte aan coördinatie komt. De stelling "hoe meer coördinatie hoe beter" wordt dan zeker niet door iedereen onderschreven.

Coördinatiemiddelen kunnen behalve voor de onderlinge afstemming van de betrokkenen ook nog voor andere motieven worden gebruikt. In de eerste plaats is dat de "inkapselings"-functie. Men gaat in dat geval bewust met mogelijke critici coördineren, bijvoorbeeld door ze uit te nodigen plaats te nemen in een coördinatiecommissie. De tegenstellingen kunnen dan in eerste instantie in deze commissie op tafel komen. Weliswaar zal daardoor het coördinatieproces in de commissie waarschijnlijk moeizamer verlopen, maar het wordt voor de potentiële critici veel moeilijker om achteraf nog kritiek uit te oefenen.

Daarnaast kan coördinatie nog de politiek nuttige "legitimatie-" en "schild-"functies hebben. Men kan een bepaald beleidsvoorstel beter verdedigen als kan worden gesteld dat het de uitkomst is van "coördinatie met de belanghebbenden". De "schild"-functie is de meer extreme variant hiervan: als het voorstel wordt bekritiseerd, kan men zich verschuilen achter het produkt van de desbetreffende coördinatiecommissie. De coördinatiecommissie kan ook worden gebruikt om interdepartementale problemen die men wel erkent, maar waar men zijn handen niet aan wil branden, voorlopig te parkeren ("ijskast"functie). Hoewel de taakomschrijving in de formele instellingsbeschikking dan wel spreekt van "coördinatie", is dit niet de voornaamste onderliggende bedoeling.

Uit het bovenstaande blijkt dat het irreëel is als men met betrekking tot de coördinatie het bestaan van politieke factoren ontkent of onderschat en alleen veronderstelde a-politieke algemene beginselen van doelmatigheid als leidraad neemt.

De keuze over "wat, door wie, wanneer en hoe er moet worden gecoördineerd" is daarmee een keuze met vaak sterk normatieve aspecten. Eén van deze aspecten is - zoals wij in hoofdstuk 3 hebben aangegeven - de waardering van coördinatie als beleidsinstrument ten behoeve van de regering.

4.3.2. Interdepartementale trucs

Het interdepartementaal overleg wordt - zoals wij in hoofdstuk 3 hebben gezien - regelmatig gekenmerkt door elkaar tegenstrevende departementen. Deze hanteren in de interdepartementale arena diverse "strijdmiddelen". Tot deze strijdmiddelen behoren naast de kracht van rationele argumenten ook diverse trucs om het eigen departementale standpunt en/of belang te verdedigen.

In het vorige hoofdstuk hebben wij geschetst dat het gebruik van deze trucs, wenselijk geachte algemene coördinatieregels kan doorkruisen ("het leven is sterker dan de leer"). In dat licht moeten zij als ongewenst worden beschouwd. Hoewel zij waarschijnlijk niet volledig zijn uit te roeien, moet het streven er daarom op zijn gericht de negatieve effecten van dit soort middelen zoveel mogelijk te reduceren.

Relatief veel gebruikte trucs zijn:

- het ondermijnen van commissiewerk door er niet of niet-adequaats aan deel te nemen
- betrokkenen van andere departementen bewust buiten de mede-paragraaf-procedure te houden
- onder het mom van tijdsdruk beslissingen te forceren, nadat men de zaak bewust op een zo laat mogelijk tijdstip aan de orde heeft gesteld
- filibusters in commissievergaderingen (met name over de notulen, procedures en dergelijke)
- het hanteren van "de pers" (deze inlichten dat er op een bepaalde datum een nota verschijnt, waarmee de zaak onder druk wordt gezet)

- een minister doet over een interdepartementaal twistpunt bewust een bepaalde openbare uitspraak. Daarmee wordt zijn tegenstrevende ambtgenoot voor het blok gezet, maar om de "eenheid van kabinetsbeleid" niet al te zeer aan te tasten, zal deze er meestal in (moeten) berusten. In het ambtelijk interdepartementale proces wordt uiteraard op zulk soort situaties ingespeeld
- in dezelfde sfeer ligt het door de minister in de Kamer laten uitspreken van bepaalde standpunten die echter nog niet door de andere departementen zijn geaccordeerd. De uitspraak in de Kamer bindt de regering echter wel
- het door de eigen bewindsman in de "marge" van de ministerraadsvergadering laten "regelen" van een bepaald punt. Daarmee wordt het ambtelijk geweld van het andere departement omzeild. Dit is erg effectief wanneer het ambtelijk overleg nog niet is afgerond en men een "zwakke kaart" heeft
- het bewust inbouwen van "wisselgeld"
- het in commissies dreigen met "minderheidsstandpunten"
- het hanteren van de verslaglegging (onvolledig, gekleurd, te laat, niet correct).

De in hoofdstuk 3 genoemde "sanerende" maatregelen en procedures moeten tegenwicht bieden aan dit soort verschijnselen:

- bewaking van correcte uitvoering van afgesproken procedures (door minister-president, Ministerie van Algemene Zaken inclusief secretariaat ministerraad, coördinerend bewindsman, diens beleidsondersteunend orgaan, onafhankelijke voorzitters)
- sancties op het niet naleven van deze procedures (bevoegdheden minister-president, coördinerend bewindsman en voorzitters van voorportalen)
- vasthouden aan de stelregel dat de coördinatie zoveel mogelijk "naar beneden" moet worden gedrukt. Het ministerniveau mag geen zaken behandelen die ambtelijk niet voldoende zijn voorbereid.
- verbeteringen in het functioneren van commissies.

5. Het analyse- en beschrijvingskader

De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst heeft in haar eerste rapport ("Zou Thorbecke nu tevreden zijn?") een globaal analysemodel ontwikkeld ten behoeve van een samenhangende benadering van de problematiek. Daarmee is ook voor de diverse deelonderzoeken het analyse- en beschrijvingskader gegeven voor de behandeling van hun deelonderwerp. In paragraaf 5.1 wordt het gehanteerde model samengevat. Daarna worden in de paragrafen 5.2 t/m 5.5 de bevindingen uit het onderzoek gepresenteerd volgens de indeling die dit model ons biedt.

5.1 De systeembenadering

Het door de commissie gekozen analysemodel is geënt op de "systeembenadering". Daarbij wordt de overheid gezien als een systeem waarin zich een aantal processen afspeelt.

Dit systeem is één complex geheel van organisatiedelen (zowel politiek als ambtelijk) dat in twee opzichten met de maatschappij in relatie staat. Enerzijds wordt vanuit de maatschappij een veelheid van eisen en verlangens op de overheid afgevuurd (= INVOER).

Anderzijds levert het systeem ook wat: de "produkten" van de overheid (= UITVOER).

De relatie tussen invoer en uitvoer wordt binnen het systeem tot stand gebracht. Eisen en verlangens worden in "beleid" omgezet ten einde de gevraagde overheidsprodukten te kunnen leveren (= DOORVOER).

Ten slotte is er nog een TERUGVOER te onderscheiden: de controle op de effecten van de door de overheid geleverde produkten en het aan de hand hiervan eventueel "bijsturen".

In het deelonderzoek interdepartementale coördinatie is per aspect (invoer, doorvoer, uitvoer, terugvoer) bezien:

- welke rol speelt interdepartementale coördinatie daar?
- welke items komen daarbij in aanmerking voor onderzoek?
- hoe en waar kan dit worden onderzocht?
- welke afstemming met andere deelonderzoeken vraagt dit?

5.2 Interdepartementale coördinatie: het invoeraspect

Bij de invoer gaat het om:

- het opvangen en selecteren van signalen die vanuit de maatschappij op de overheid afkomen
- het verder binnen de Rijksdienst kanaliseren van deze signalen.

5.2.1 Opvang en selectie van signalen

Voor de opvang en bundeling van signalen zijn onder andere externe adviesorganen en interdepartementale commissies beschikbaar. Bij deze laatste categorie wordt met name gedacht aan commissies waarvan minstens de helft van de (gewone) leden bestaat uit ambtenaren van de centrale overheid, maar waarin tevens vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, instellingen, belangengroepen enz. zijn opgenomen. Door middel van deze "externe" vertegenwoordigers kan het betreffende maatschappelijk veld in georganiseerde vorm eisen en verlangens inbrengen. Bij 26% van de formele interdepartementale commissies komt dit verschijnsel voor (het meest bij de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Economische Zaken). Daarbij kan men een zekere cumulatie van functies bij deze "externe" leden waarnemen: zij zijn lid van relatief veel commissies en adviesorganen.

Door de betrokken ambtenaren wordt de inbreng van deze externen als overwegend positief ervaren (82%). Het blijkt echter, dat er ook extra functioneringsproblemen aan kleven:

- het probleem van de vertrouwelijkheid zolang er nog geen definitieve standpunten zijn gevormd
- de vrees bij de externe leden dat zij worden gecompromitteerd door het werk in de commissies
- vertraging in de interne besluitvorming in de commissies (met name door achterbanoverleg)
- de aanwezigheid van externe leden veroorzaakt in een aantal gevallen ambtelijke "voorvergaderingen" (intra- en interdepartementaal).

Het "veld" (het geheel van betreffende instellingen, organisaties en dergelijke) blijkt in het algemeen iets positiever over de effectiviteit van commissies met externe vertegenwoordiging dan over die zonder externe leden:

- 39% van de veldrespondenten oordeelt positief tot zeer positief over "gemengde" commissies op hun gebied
- 30% van het veld oordeelt positief tot zeer positief over de zuiver ambtelijke commissies op hun gebied.

Departementen kunnen bij hun interdepartementaal functioneren onder druk staan van elementen uit het veld. Als een departement een duidelijk aanwijsbare actieve maatschappelijke "achterban" heeft, zal dit een grote rol spelen bij zijn opstelling in het interdepartementale verkeer (vond 78% van de ambtelijke respondenten in het onderzoek).

Bijna unaniem werd gesteld, dat er dan meestal van een "verharding" van standpunten sprake is.

In het onderzoek werd de noodzaak aangetoond van het door interdepartementale commissies alerter opvangen van signalen. Slechts enkele commissies richten hierop bewust een deel van hun activiteiten:

- gestructureerde en incidentele (bijvoorbeeld hearings) contacten met hun relevante veld (meestal door het secretariaat en voorzitter)
 - bewuste "antenne"-functie van hun secretariaat (bijvoorbeeld door het lezen van de op het desbetreffende gebied verschijnende periodieken en dit verwerken in knipselkranten ten behoeve van de leden; het maken van samenvattingen van bij de diverse departementen verschenen relevante stukken).
- Het secretariaat koppelt hieraan een voorstel voor behandeling (ter kennis nemen, kort bespreken, opnemen in de agendaplanning, nader onderzoek door secretariaat, advies vragen aan andere organen enz.). De follow-up hiervan wordt ook door het secretariaat bewaakt.

Interdepartementale structuren behoren tot de instrumenten voor de selectie van signalen.

In onze adviezen (hoofdstuk 3) pleiten wij voor het "naar beneden drukken" van de coördinatie. Dit houdt in, dat signalen ook op een hiërarchisch lager niveau een eerste bewerking moeten krijgen.

Het houdt echter ook in, dat signalen op een "lager" niveau worden weggefilterd (zij gaan niet verder het systeem in). Dit laatste is noodzakelijk omdat het systeem geen onbeperkte opnamecapaciteit heeft. Op "maatschappelijke overvraging van beleid" moet worden geantwoord met het inbouwen van filterende instrumenten. Het is niet vol te houden dat alle signalen in principe ongehinderd tot de ministerraad doordringen. We hebben namelijk niet alleen met "veertien onverenigde departementen", maar ook met "veertien miljoen onverenigde Nederlanders", of beter "veertienhonderd (of -duizend) onverenigde belangengroepen" te maken (Tvo jaargang 6, nummer 13, 3-8-1980, pagina 295).

Om ten behoeve van het politieke niveau het globale zicht op dit signaalselectieproces te behouden, wordt in onze adviezen aan de ambtelijke voorportalen een belangrijke functie toegedacht. Zij verzorgen (met hun ondersteunend apparaat) de macro-sturing op hun gebied.

Bij uitstek deze commissies moeten door middel van hun secretariaat en overige ondersteuning de genoemde "antenne"-functie vervullen.

Het is mogelijk dat commissies bewust worden gebruikt als "probleemparkerplaats" c.q. "ijskast" waarnaar ongelegen signalen worden afgevoerd ter stalling en/of afkoeling. In het onderzoek vond:

- 2% van de ambtelijke respondenten dat dit veel voorkomt
- 28% dat dit regelmatig voorkomt en
- 70% dat dit weinig voorkomt.

5.2.2 Kanaliserings van signalen

De keuze van het kanaal waarin signalen worden geleid is uiteraard van grote betekenis voor de verdere behandeling van die signalen. Waar een organisatie sterk is gedepartementaliseerd bestaat er het gevaar, dat complexe problemen sectoraal, versnipperd en verkokerd worden behandeld. Dit blijkt zich ook in de praktijk voor te doen.

Juist interdepartementale structuren en procedures behoren dan tot de middelen om recht te doen aan de complexiteit van het desbetreffende vraagstuk.

Hierbij moet het belang van de sturing door de ambtelijke voorportalen worden genoemd (paragraaf 3.20 en 3.24). Het zijn deze organen die moeten bewaken c.q. beslissen welke vaste kanalen voor routinematige zaken worden aangewezen ("postbus") en aan welke organen in voorkomende gevallen niet-routinematige vraagstukken worden toegewezen.

De wijze van behandeling van interdepartementale problemen met een niet-routinematig karakter levert thans veel conflicten en daardoor verstoringen op. Met name hier kan een voorportaal sanerend werken, vooral als dit wordt geplaatst in de bredere context van pre-coördinatie ten behoeve van een grotere probleemgerichtheid.

Accentuering van de betekenis van de coördinerend bewindsman en vermindering van het aantal coördinerende bewindslieden kan tegenwicht bieden tegen de situatie waarin sommige sectorale belangen wèl een "eigen" kanaal hebben (in de vorm van een op dat bepaalde belang georiënteerd onderdeel van de Rijksdienst met een "eigen" coördinerend bewindsman) en andere belangen niet over zo'n entree beschikken.

5.3 Doorvoer

Het is duidelijk dat het overgrote deel van de interdepartementale coördinatie hier plaatsvindt. De hoofdaandacht van het deelonderzoek was dan ook op dit onderdeel gericht.

De coördinatie is daarbij via:

- het proces-
- het cultuur-
- het structuur- en
- het instrumentele aspect

onderzocht.

5.3.1 Procesaspect

In het voorgaande is reeds uitvoerig gewezen op procedures en structuren om het beleidsproces te sturen:

- kanalisering
- voortgangsbewaking in het beleidsvormingsproces (door de ambtelijke voorportalen, de coördinerend bewindsman en diens beleidsondersteunend orgaan).

Ook de betekenis van pre-coördinatie in relatie tot probleemgerichtheid is reeds benadrukt. In het genoemde model voor commissies en werkgroepen wordt aangegeven welke eisen pre-coördinatie stelt aan de vorm en het functioneren van commissies.

Het proces van informatieverzameling (ten behoeve van interdepartementale beleidsvorming) blijkt vrij kwetsbaar voor departementale manipulaties:

- benodigde informatie wordt regelmatig bewust achtergehouden, onvolledig gehouden of te laat opgeleverd (zegt 66% van de ambtelijke respondenten)

- informatie wordt regelmatig als "overdonderingsmechanisme" gebruikt (het in één klap leveren van een overweldigende hoeveelheid materiaal) (zegt 30%; 48% vindt dat dit weinig voorkomt).

Bij 12% van de commissies vindt meer dan 2/3 van de leden dat er sprake is van vaste coalitievorming in de commissie.

Bij 13% van de commissies komt het "vaak" voor (zegt minstens 2/3 van de betrokken leden), dat bij een bepaald onderwerp één of meerdere departementen met een vrij "hard" standpunt (waaraan dan weinig meer te tornen is) ter vergadering komen.

Binnen 82% van de commissies komt men vaak, zij het soms zeer moeizaam en met veel vertraging, tot eensluidende standpunten.

De mate waarin de politieke top van de departementen - volgens de respondenten - aandacht besteedt aan het goed verlopen van het interdepartementale proces op het werkgebied van de respondenten, is als volgt:

- grote aandacht 15%
- gemiddelde aandacht 46%
- geringe aandacht 39%.

voor de ambtelijke top is dit als volgt:

- grote aandacht 10%
- gemiddelde aandacht 64%
- geringe aandacht 26%.

5.3.2 Structuuraspect

De coördinatie op regeringsniveau (onderraden, ministeriële commissies, coördinerende bewindslieden, minister-president en diens ondersteuning) behoort formeel niet tot de opdracht van dit deelonderzoek. In hoofdstuk 3 is echter een aantal aandachtspunten en adviezen met betrekking tot deze onderwerpen opgenomen voor zover die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

Aan de coördinatiestructuren (interdepartementale commissies en dergelijke) op ambtelijk niveau wordt in hoofdstuk 6 specifieke aandacht besteed.

Door deze interdepartementale commissies wordt er een interdepartementaal "netwerk" gevormd. Om dit netwerk in beeld te brengen, zijn wij uitgegaan van coördinatiepunten: indien in een commissie twee departementen zijn vertegenwoordigd, spreken wij van een coördinatiepunt tussen beide departementen.

Van 193 formele interdepartementale commissies is dit geanalyseerd (zie volgende pagina).

Aantal coördinatie-punten tussen departementen *)

departementen	AZ	BZ	Just	BiZa	OW	Fin	Def	VoRo	VW	EZ	LV	SoZa	CRM	VoMil
AZ	-	10	11	16	14	20	12	15	15	18	14	13	17	16
BZ	10	-	20	17	18	23	21	17	26	29	26	24	26	22
Just	11	20	-	43	23	34	14	19	23	34	25	29	35	27
BiZa	16	17	43	-	25	58	33	40	41	41	33	37	37	43
OW	14	18	23	25	-	45	27	29	31	46	34	42	45	40
Fin	20	23	34	58	45	-	28	46	52	63	51	39	53	48
Def	12	21	14	33	27	28	-	19	36	24	19	25	24	32
VoRo	15	17	19	40	29	46	19	-	33	34	33	28	37	42
VW	15	26	23	41	31	52	36	33	-	55	43	35	26	32
EZ	18	29	34	41	46	63	24	34	55	-	50	45	45	48
LV	14	26	25	33	34	51	19	33	43	50	-	33	44	45
SoZa	13	24	29	37	42	39	25	28	35	45	33	-	34	43
CRM	17	26	35	37	45	53	24	37	26	45	44	34	-	48
VoMil	16	22	27	43	40	48	32	42	32	48	45	43	48	-
totaal	191	279	337	464	419	560	314	392	448	532	450	427	471	486

N = 193

*) Indien in een commissie twee of meer departementen vertegenwoordigd zijn, spreken we van een "coördinatie-punt" tussen deze departementen.

Duidelijk is de belangrijke plaats die Economische Zaken en vooral Financiën innemen. Belangrijk zijn ook hun onderlinge betrekkingen. Relatief sterke relaties zijn er verder tussen Justitie en Binnenlandse Zaken, tussen Binnenlandse Zaken en Financiën, tussen Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Volksgezondheid en Milieuhygiëne en tussen Sociale Zaken en Economische Zaken.

Het blijkt regelmatig tot vaak voor te komen (zegt 65% van de respondenten) dat vertegenwoordigers van andere departementen onvoldoende mandaat hebben om het interdepartementale overleg optimaal te voeren. Toen wij hen echter de vraag stelden hoe zij over hun eigen mandaat oordelen, antwoordde 97% dat zij een grote tot zeer grote vrijheid genieten.

Met betrekking tot het functioneren van de commissies wordt relatief veel de klacht geuit, dat de leiding door de voorzitter te los is en dat hij niet in staat blijkt om adequaat met conflicten om te gaan en om de stokkende beraadslaging weer op gang te brengen.

5.3.3 Het instrumentele aspect

Planning en financiering zijn instrumenten die kunnen bijdragen tot een samenhang op de diverse onderdelen van het overheidsbeleid. De hiervoor te hanteren middelen (planprocedures, planbureaus, begrotingsmethoden en dergelijke) zijn in het deelonderzoek "coördinatie van de wetgeving, planning en financiering" bestudeerd.

5.3.4 Het culturele aspect

Het culturele aspect blijkt een belangrijke rol te spelen in de interdepartementale relaties.

In hoofdstuk 3 is reeds gewezen op de ongeschreven sociale "spelregels" voor het interdepartementale verkeer (zich onthouden van aanvallen c.q. zich niet mengen in conflicten zo lang het directe eigenbelang niet in gevaar komt; wederzijdse steunverlening ten opzichte van andere departementen).

Etikettering van departementen (en onderdelen daarvan) komt volgens 67% van de respondenten vaak voor.

De "instelling" waarmee individuele ambtenaren in interdepartementale commissies opereren, blijkt vaak niet passend te zijn voor de opgave van die commissie. Te vaak staat bij commissieleden het eigen departementale standpunt centraal in situaties waar het juist gaat om het gemeenschappelijk zoeken, brainstormen en inzicht verwerven in een complexe problematiek. In het genoemde model voor commissies en werkgroepen is dit "culturele" aspect opgenomen.

Ten slotte wordt gewezen op de paragrafen 3.25 en 4.1 waarin vergroting van de interdepartementale mobiliteit en interdepartementale training en opleidingsprojecten als middelen worden genoemd ten behoeve van bevordering van de "culturele pre-coördinatie".

5.4 Uitvoer

Interdepartementale coördinatie is noodzakelijk voor het op elkaar afstemmen van de sturingsmogelijkheden op deelterreinen. Beleidsmaatregelen moeten immers niet alleen afzonderlijk maar ook in hun onderlinge samenhang doeltreffend zijn. Coördinatie dient te voorkomen, dat het ene instrument voor een bepaald beleidsdoel tot een "anti-instrument" wordt voor het andere beleidsdoel.

Dit aspect van coördinatie wordt, voor zover het interdepartementaal van karakter is, primair bestreken door het deelonderzoek "coördinatie van de wetgeving, planning en financiering".

In ons onderzoek bleek dat het verschijnsel "anti-instrument" zich regelmatig voordoet:

- 59% van de respondenten antwoordde dat zich op hun beleidsterrein regelmatig situaties voordoen waarin beleidsmaatregelen van hun eenheid werden tegengewerkt of zelfs geneutraliseerd door beleidsmaatregelen van andere eenheden
- 50% van deze categorie respondenten was van mening dat dit niet/nauwelijks was te voorkomen.
Daarbij wordt vooral de individuele ministeriële verantwoordelijkheid als belangrijkste factor genoemd (men kan zich daar altijd op beroepen).
De overige 50% was van mening, dat pre-coördinatie deze gevallen had kunnen voorkomen.

5.5 Terugvoer

Het begrip "terugvoer" zoals dat in 5.1 is omschreven in het kader van de systeembenadering is in de praktijk van de Rijksdienst slechts embryo-naal aanwezig:

- van een systematische controle op beleidseffecten is nauwelijks sprake
- het blijkt zeer moeilijk om achteraf nog bij te sturen door correcties aan te brengen in éénmaal genomen beleidsmaatregelen. Indien dit wel gebeurt, vindt dit met grote vertraging (en daardoor soms niet meer beantwoordend aan de dan ontstane situatie) plaats.

6. Vergroting van de effectiviteit van interdepartementale coördinatiestructuren

6.1 Indeling van coördinatiestructuren

De verschillende vormen van horizontale coördinatiestructuren kan men indelen aan de hand van een aantal kenmerken:

- informeel of formeel
- taak
- levensduur: tijdelijk of permanent
- samenstelling.

6.1.1. Informeel of formeel

Informele coördinatiestructuren spelen in iedere organisatie, dus ook in de overheidsorganisatie, een belangrijke rol. Het informele overleg tussen ambtenaren door middel van (telefoon)gesprekken en de onderlinge uitwisseling van schriftelijke informatie draagt in sterke mate bij tot de coördinatie. Vaak kan men waarnemen dat het overleg in formele coördinatiestructuren direct wordt voorafgegaan door persoonlijke informele contacten tussen de leden hiervan (zie verder 3.22).

Tot de formele coördinatiestructuren behoren alle dwarsverbanden tussen de departementen, die door een in een schriftelijk stuk neergelegd besluit van de centrale overheid zijn ingesteld. Volgens de laatste gepubliceerde inventarisatie waren dit er 208 (per 1-8-1978: overzicht adviesorganen van de centrale overheid 1979).

6.1.2. De taak

Hierin bestaat uiteraard een grote variatie:

- advisering
- begeleiding
- studie
- overleg
- voorbereiding
- sturen
- planning
- uitvoering, enz.

Voor een gedetailleerd overzicht van taken wordt verwezen naar het rapport "Interdepartementale Commissies: een beschrijving van de formele horizontale coördinatiestructuren bij de Rijksoverheid" (R.H.P.W. Kottman 1977; Instituut voor Bestuurskunde; Amsterdam).

6.1.3 De levensduur

Een horizontale coördinatiestructuur kan tijdelijk van aard zijn. Hier treft men het verschijnsel van de projectgroep aan. Onder een project wordt verstaan: iedere eenmalige opgave die binnen een bepaalde tijd met begrensde mankracht en middelen moet worden gerealiseerd. Een projectgroep is dan een op de vervulling van het project gericht, tijdelijk samenwerkingsverband van meerdere, meestal uit verschillende eenheden afkomstige, participanten. Het merendeel van de tijdelijke commissies heeft een informeel karakter. Het in de Rijksdienst bewust hanteren van projectorganisatie en deze ook een duidelijke functie en plaats geven ten opzichte van de staande organisatie is nog niet voldoende ontwikkeld. Dit kan onder andere blijken uit het feit dat er in 1978 maar 59 tijdelijke interdepartementale commissies bleken te bestaan, die door middel van een schriftelijk stuk zijn ingesteld. Daarentegen bleken er 149 met een permanent karakter te bestaan. In 3.24 is geadviseerd om deze verhouding om te draaien:

- met mate vaste commissies
- veel meer tijdelijke organen die echter een duidelijke organisatorische plaats krijgen op basis van een schriftelijk stuk (met hierin taak, samenstelling, tijdsplan, rapporteringsdata enz.).

6.1.4 Samenstelling

De interdepartementale commissies bestaan niet altijd alleen uit ambtenaren van de diverse departementen:

- in 14% van de commissies zijn ook lagere overheden vertegenwoordigd
- in 26% zijn ook maatschappelijke organisaties en instellingen vertegenwoordigd
- in 3% worden externe deskundigen op persoonlijke titel betrokken.

6.2 Interdepartementale commissies (algemeen beeld)

In deze paragraaf wordt het beeld geschetst van de interdepartementale coördinatiestructuren. De hieraan ten grondslag liggende gegevens komen voort uit het materiaal van eerder door mij verricht onderzoek (zie 7.1).

Uit de gegevens blijkt dat de meeste van de commissies zich bezighouden met "tijdens-coördinatie": de coördinatie wordt pas in gang gezet als de departementen al volop bezig zijn aan hun eigen beleidsontwikkeling.

Van de meerderheid van deze commissies kan gezegd worden, dat er (bijvoorbeeld door de instellende minister) wordt verwacht dat zij met spoed hun resultaten opleveren. In de meeste gevallen blijkt echter, dat de commissie niet in staat is aan deze eis te voldoen.

Bij driekwart van het totale aantal wordt er niets of weinig gedaan aan de planning van de activiteiten.

De commissies zijn in het algemeen nogal omvangrijk: 43% heeft meer dan twaalf leden. Dit veroorzaakt aanzienlijke extra functioneringsproblemen. Het fenomeen subcommissie komt frequent voor: de helft van de commissies heeft er één of meer.

De "bevolking" van de interdepartementale commissies bestaat voornamelijk uit hoge of zeer hoge ambtenaren. Dit heeft als consequentie dat het interdepartementale werk door een relatief beperkt aantal ambtenaren wordt verricht. Zo bleek dat bij 84% van de commissies de meerderheid van de leden ook nog lid was van andere interdepartementale commissies. Personele unies die op deze wijze tot stand komen, kunnen bevorderlijk zijn voor het kortsluiten van diverse communicatielijnen en voor de afstemming van de werkzaamheden van verscheidene commissies op een bepaald beleidsterrein. Een nadeel is de frequent geuite klacht, dat het commissiewerk een te zware belasting legt op te weinig functionarissen, die toch al overbezet zijn door hun hoge ambtelijke positie.

Men voelt het als een bezwaar, dat bij het benoemen van leden te vaak hoge hiërarchische posities uitgangspunt zijn. De commissies zijn hier ook zelf de dupe van: slechts bij 33% van de commissies hadden de leden voldoende tijd beschikbaar voor het werk.

De competentieverhoudingen tussen de departementen geven uiteraard in de commissies de nodige problemen. Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken dat bij de instelling van deze commissies de nadruk heeft gelegen op het in de commissie vertegenwoordigd doen zijn van de verschillende belangen: de leden worden benoemd om in de eerste plaats de belangen van hun eigen departement te behartigen. Ook coalitievorming, lobbyen en het hanteren van onwrikbare, harde standpunten komen hier veelvuldig voor. Toch slaagt 82% van het totale aantal commissies er vaak in om, zij het zeer moeizaam en met grote vertraging, tot eensluidende standpunten te komen. Er bestaat echter wel de indruk dat het hier dan in een niet onbelangrijk aantal gevallen compromissen betreft, die zeer algemeen en vrij vaag geformuleerd blijven. Niet zelden ontstaan er dan later weer problemen over de interpretatie van het bereikte resultaat. Dit neemt overigens niet weg, dat de betrokken bewindsman of desbetreffende onderaad om politiek-bestuurlijke redenen tevreden kan zijn over dit resultaat.

Bij de benoeming van voorzitters van commissies is het vaak een automatisme, dat de functioneel meest in aanmerking komende functionaris (meestal een hoofd van een eenheid) tot voorzitter wordt benoemd, hoewel hij niet noodzakelijkerwijs de vereiste voorzitterscapaciteiten behoeft te bezitten. Dit blijkt dan ook een zwak punt te zijn bij het functioneren van commissies.

Met de voldoening over het werken in de commissies is het nogal somber gesteld. Slechts bij de helft van de commissies vindt de meerderheid van de leden veel voldoening in het werken binnen de commissie. Bij de overige commissies zijn duidelijke gevoelens van frustraties en/of pessimisme merkbaar. Vooral over de mate waarin er van de eigen kennis, ervaring en dergelijke door de commissie gebruik wordt gemaakt, wordt negatief geoordeeld.

Relatief veel wordt ook de klacht geuit dat er in de commissie te weinig doortastend wordt gewerkt. In veel gevallen wordt er onnodig lang doorgepraat, waardoor de noodzakelijke resultaten niet of ernstig vertraagd worden bereikt.

Als men zich een oordeel wil vormen over de effectiviteit van de coördinatiecommissies, zal men ook moeten bekijken hoe er in "het veld" over de coördinatie op Rijksniveau geoordeeld wordt.

Onder "het veld" wordt dan verstaan: het geheel van overheidsniveaus, maatschappelijke groeperingen, organisaties, instellingen, individuen en dergelijke, dat in de praktijk te maken krijgt met het, mede door de commissie ontwikkelde, beleid van de centrale overheid. Een voorbeeld: voor de interdepartementale commissie woonwagenbeleid bestaat "het veld" uit alle provinciale en gemeentelijke organen, maatschappelijke instellingen en organisaties op het terrein van de woonwagenbevolking én uiteraard de wagenbewoners zelf.

Bij onderzoek bleek, dat het veld van verreweg de meeste commissies (82%) vond dat er op het desbetreffende beleidsterrein te weinig coördinatie tussen de verschillende departementen is. Bij 66% van deze commissies vond het veld dat het hiervan direct de dupe is.

Het bleek daarbij dat er vooral bij velden waarin een duidelijke doelgroep is te onderscheiden (bijvoorbeeld binnenvaart, revalidatie, migranten uit Suriname) intensieve informele contacten met departementale ambtenaren zijn. In deze contacten wordt door de betrokken ambtenaren vaak de verantwoordelijkheid voor een door het veld negatief beoordeeld Rijksbeleid "afgeschoven" naar de interdepartementale commissie op dat terrein. ("Wij willen wel, maar de andere departementen in de commissie liggen dwars.") Op deze wijze kan men zich verschuilen achter een commissie, hetgeen waarschijnlijk ook bijdraagt tot de relatief sterk negatieve oordelen in het veld over de desbetreffende commissie.

6.3 Minimumvoorwaarden waaraan elke commissie moet voldoen om een redelijke kans op effectiviteit te maken

In het door mij verrichte onderzoek is aangetoond, dat er een aantal van dergelijke minimumvoorwaarden is:

1. Duidelijkheid over de taak van de commissie. Dit moet tot uitdrukking komen in een duidelijke opdrachtformulering die geen overdreven ruimte mag bieden voor verschillende interpretaties. Er moet zoveel mogelijk worden nagegaan of er bij de direct betrokkenen hierover geen onduidelijkheden meer bestaan. De hieraan bestede zorg wordt later veelvoudig terugverdiend. In de taakomschrijving dienen ook de competenties en verantwoordelijkheden die met het functioneren van de commissie samenhangen, ondubbelzinnig te zijn geregeld:

- Wie is er verantwoordelijk voor de inzet van de leden van de commissie?
- Wie is er verantwoordelijk voor het functioneren van de commissie?
- Aan wie wordt er gerapporteerd?
- Wat zijn de bevoegdheden van de commissie, haar voorzitter en secretaris?

- Hoe is de openbaarheid geregeld?
 - Wie levert de middelen voor het werk (mensen, geld, ruimte, instrumentarium)?
 - Welke conflictregeling is er afgesproken?
 - Wat zijn de formele communicatielijnen zowel intern als extern?
2. Een adequate personele samenstelling van de commissies. De leden moeten kwalitatief (professioneel) geschikt zijn voor het functioneren in de commissie: zij moeten naast de vereiste inhoudelijke vakdeskundigheid ook vaardigheid in het werken in groepen in hun bagage hebben (zie ook 7).
 3. Continuïteit in de groepssamenstelling. Dit geldt niet alleen voor de leiding en het secretariaat van de commissie. De groep moet gelegenheid krijgen om aan elkaar te wennen, naar elkaar toe te groeien.
Het "permanente plaatsvervangen" waarbij men leden formeel benoemt en ze dan in de praktijk laat vervangen door - meestal hiërarchisch lagere - plaatsvervangers, is uit den boze. Commissies waar zulke praktijken optreden, devalueren snel en zijn voor de betrokkenen weinig bevredigend.
 4. Duidelijkheid (in hoofdlijnen) over de wijze waarop de taak moet worden vervuld. De grootste ellende ontstaat bij commissies waar men het vanaf het begin fundamenteel oneens is gebleven over de wijze waarop er moet worden gewerkt om de opgave te verrichten. Er moet erg veel aandacht worden besteed aan het op dit punt snel op één lijn brengen van de commissieleden.
 5. Voldoende belangtoekenning door de betrokken partijen (opdrachtgever, leden van de commissie, hun "achterbannen"). Verbale uitingen zijn dan niet toereikend. Het belang dat men aan het werk van de commissie toekent, komt vooral tot uitdrukking in het feitelijke gedrag. Blijkt uit dit gedrag dat er niet écht belang aan de commissie en haar werk wordt toegekend, dan zullen vroeg of laat ook de producten van de commissie als niet van belang worden geaccepteerd of zullen de vereiste offers in mankracht en andere middelen niet meer in toereikende mate worden opgebracht. De leden houden er dan alleen een "kater" aan over.
 6. Gegarandeerd minimum aan mantijd en middelen. Dat wil zeggen dat er vaste leden moeten worden aangewezen die voor een deel van hun werktijd in ieder geval beschikbaar zijn voor de werkzaamheden van de commissie. Hiertegen wordt vaak door een ten onrechte onverplichtend karakter van commissiewerk gezondigd. Ook het beschikbare budget dient de minimummogelijkheden voor een adequate taakvervulling van de commissie te garanderen. De toegang tot en mogelijkheden voor het verzamelen, vastleggen, bewaren, verwerken, vermenigvuldigen, distribueren en presenteren van gegevens en dergelijke, moeten hard en duidelijk worden geregeld.

7. Voldoende samenwerkingsvaardigheden binnen de commissie. Het werk van commissies is groepsarbeid. Dit vereist bepaalde sociale vaardigheden: individuele mogelijkheden om in een groep te participeren, de bereidheid om zich open te stellen voor deskundigheid van anderen, praktische vergadertechniek, het herkennen en hanteren van de belangrijkste rationele en emotionele elementen in het groepsproces, inzicht in het vereist leveren van "maatwerk" bij het functioneren van commissies en dergelijke. Het is gewenst dat de leden (maar in ieder geval de voorzitter en secretaris) hierin training hebben gehad en ervaring hebben opgedaan.

De voorzitter moet zoveel mogelijk worden betrokken bij de keuze van de leden om de kansen op een homogeen team zo groot mogelijk te maken.

Een belangrijke ervaring is namelijk dat veel sluimerende groepsproblemen boven water komen op het moment dat dit het minst gelegen is: als het team onder hoogspanning werkt. En het is juist dit moment dat het minst geschikt is om spanningen aan de orde te stellen en problemen over het omgaan met elkaar op te lossen.

Zorg voor de onderlinge relaties is dan ook vroegtijdig een belangrijk aandachtspunt; in feite al als het team wordt samengesteld.

8. Ongeblokkeerd groepsproces. Binnen de commissie moet in ieder geval enige voortgang in het werk te bespeuren zijn. Natuurlijk zullen zich, vooral bij moeilijke, gevoelige opgaven, tijdelijke stagnaties voordoen, zonder dat dan van werkelijke blokkering kan worden gesproken. Alleen als er, ook na verloop van tijd, geen discussie meer ontstaat die zicht op een uitweg biedt, is het groepsproces geblokkeerd in de bedoelde zin. Het werk van de commissie moet dan worden gestopt.
- Interne problemen van een commissie moeten overigens primair binnen de commissie worden opgelost. Pas in allerlaatste instantie moet men er toe overgaan om buiten de commissie staande (hiërarchisch hogere) functionarissen knopen te laten doorhakken.

6.4 Maatwerk bij het instellen en functioneren van commissies

Tot de resultaten van het al eerder genoemde onderzoek behoorden onder andere:

- aanbevelingen met betrekking tot het instellen van commissies
- een model voor de vormgeving en het functioneren van commissies.

Hierbij gaat het in zijn algemeenheid om horizontale structuren als commissies, werkgroepen, stuurgroepen, projectgroepen en dergelijke. Niet alleen bij de Rijksoverheid maar ook bij de lagere overheden, in het welzijnswerk, de gezondheidszorg en het bedrijfsleven. Voor de leesbaarheid wordt in het voorliggende rapport het begrip "commissie" gebruikt als verzamelnaam voor het geheel van de hierboven genoemde dwarsverbanden.

6.4.1 Wanneer moet men een commissie instellen?

Een commissie is een extra voorziening die aan de al bestaande organisatie wordt toegevoegd. Behalve de directe kosten die hieraan verbonden zijn (vooral arbeidstijd) zal zo'n commissie vaak een doorkruising van de gebruikelijke communicatie en coördinatie binnen de organisatie betekenen. De leden worden door de activiteiten van de commissie gedeeltelijk onttrokken aan hun normale taak binnen de eigen afdeling. Er ontstaan nieuwe communicatie- en coördinatielijnen, hetgeen de overzichtelijkheid van de organisatie vermindert.

Het instellen van veel commissies kan dan ook het zicht op het functioneren van het totale apparaat doen verliezen. Dit kan slechts gedeeltelijk worden opgevangen door een informatiesysteem over de bestaande commissies zoals dat thans voor de Rijksoverheid bestaat. Om deze redenen moet, wanneer zich een bepaalde opgave in de organisatie voordoet, éérst de vraag worden gesteld of hiervoor wel een commissie moet worden ingesteld.

Soms kan één goede medewerker met wat hulp veel verder komen dan een veelzijdig samengestelde commissie van deskundigen. In andere gevallen kan een krachtige, tijdelijke coördinator sneller resultaat bereiken dan een speciaal gevormde coördinatiecommissie.

Het instellen van een commissie is alleen geboden:

1. als het verrichten van de opgave door één persoon of binnen één bestaande eenheid:
 - te moeilijk
 - te tijdrovend, of
 - te kostbaar zou zijn
2. als het verrichten van met elkaar samenhangende opgaven door meer personen, verdeeld over meerdere eenheden:
 - de gebruikelijke hiërarchische communicatie en coördinatie te zeer zou belasten, of
 - zou leiden tot belemmering van de voortgang, of
 - zou leiden tot ernstige storingen in het functioneren van de totale organisatie.

Immers, als verschillende personen en eenheden met elkaar samenhangende taken verrichten zonder dat zij op elkaar zijn afgestemd, ontstaat er een soort "verkeerschaos van activiteiten". Het is dan heel moeilijk te sturen en te regelen zonder gebruik te maken van een commissie.

3. als de acceptatie van het werk van één persoon (of één eenheid) bij anderen op grote moeilijkheden zou stuiten, als deze laatsten niet van het begin af aan bij het verrichten van de opgave zouden zijn betrokken.

Bij de instelling van de commissie moet de instellende functionaris de volgende punten in acht nemen:

1. Controleer of er al niet een commissie bestaat (of heeft bestaan), die zich bezighoudt (bezighield) met dezelfde of verwante opgave. Een informatiesysteem over commissies op basis van trefwoorden kan hier snel uitkomst bieden.
2. Pleeg zorgvuldig vooroverleg met mogelijke betrokkenen over de probleemstelling, de samenstelling en de globale werkwijze van de commissie.
3. De naamgeving van commissies moet zoveel mogelijk worden gestandaardiseerd.
Algemene eisen zijn:
 - zo weinig mogelijk woorden (geen lidwoorden)
 - geen afkortingen
 - geen moeilijke of vreemde woorden
 - zoveel mogelijk informatie in de naam.Voor de verdere naamgeving kunnen de volgende regels gelden:
 - een tijdelijk orgaan heet: groep
 - een permanent orgaan heet: commissie
 - daarvóór komt dan de functie:
advies-, begeleidings-, studie-, werk-, overleg-, project-, stuur-, enz.
4. Tracht zo goed mogelijk de in 6.3 omschreven minimumvoorwaarden te realiseren.
5. Zorg dat de instelling van de commissie op alle daarvoor in aanmerking komende punten van de organisatie bekend wordt gemaakt.

Een paar punten voor de periode ná de instelling:

1. De insteller blijft verantwoordelijk voor de globale voortgangscntrole op het werken van de commissie.
2. "Dode" commissies moeten ook formeel worden opgeheven.
3. Als de commissie haar opgave heeft verricht en wordt opgeheven, dient hiervan ook weer op de daarvoor in aanmerking komende punten melding te worden gemaakt.

6.4.2 Een model voor effectieve commissies en werkgroepen

Voor het vergroten van de effectiviteit van commissies en dergelijke kan gebruik worden gemaakt van het door mij ontwikkelde en daarna op zijn praktische bruikbaarheid getoetste model.

Met behulp van de hiervoor ter beschikking staande handleiding kunnen de betrokkenen "maatwerk" leveren bij de vormgeving en het functioneren van de commissies (R.H.P.W. Kottman en J. Kastelein: "Effectieve commissies en werkgroepen"; 1979 Instituut voor Bestuurskunde, Amsterdam).

7. Uitvoering van het deelonderzoek

Binnen het kader dat door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst was aangegeven, zijn ten behoeve van het deelonderzoek "Interdepartementale Coördinatie" de volgende activiteiten verricht.

7.1 Analyse van onderzoekgegevens

Het deelonderzoek is gestart met het opzetten van een conceptueel kader. Dit gaf aan:

- via welke ingangen het onderwerp Interdepartementale Coördinatie zou worden geanalyseerd
- welke onderzoek-items daarbij aan de orde zouden moeten komen.

Dit kader is beschreven in hoofdstuk 5.

Een volgende stap was het formuleren van concrete onderzoeksvragen. Voor de beantwoording van deze vragen kon voor een deel worden teruggevallen op het ruwe materiaal (schriftelijke enquêtegegevens, verslagen van interviews, notulen en dergelijk) uit eerder onderzoek. Dit materiaal is daartoe geanalyseerd.

7.2 Enquête

Voor de beantwoording van vragen die specifiek in dit deelonderzoek aan de orde kwamen, werd een schriftelijke enquête gehouden onder de leden van 12 commissies die ressorteren onder de vier veldwerkeenheden (zie 7.3). Totaal zijn er 133 enquêteformulieren verzonden. Daarvan zijn er 95 exemplaren ingevuld geretourneerd (= 71%).

7.3 Veldwerk

Achtergrondmateriaal werd voor een groot deel verkregen uit veldwerk bij vier eenheden:

- Directie Overheidspersoneelszaken
(Ministerie van Binnenlandse Zaken)
- Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening
(Ministerie van Sociale Zaken)

- Directie Bijstandszaken
(Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk)
- Landinrichtingsdienst
(Ministerie van Landbouw en Visserij).

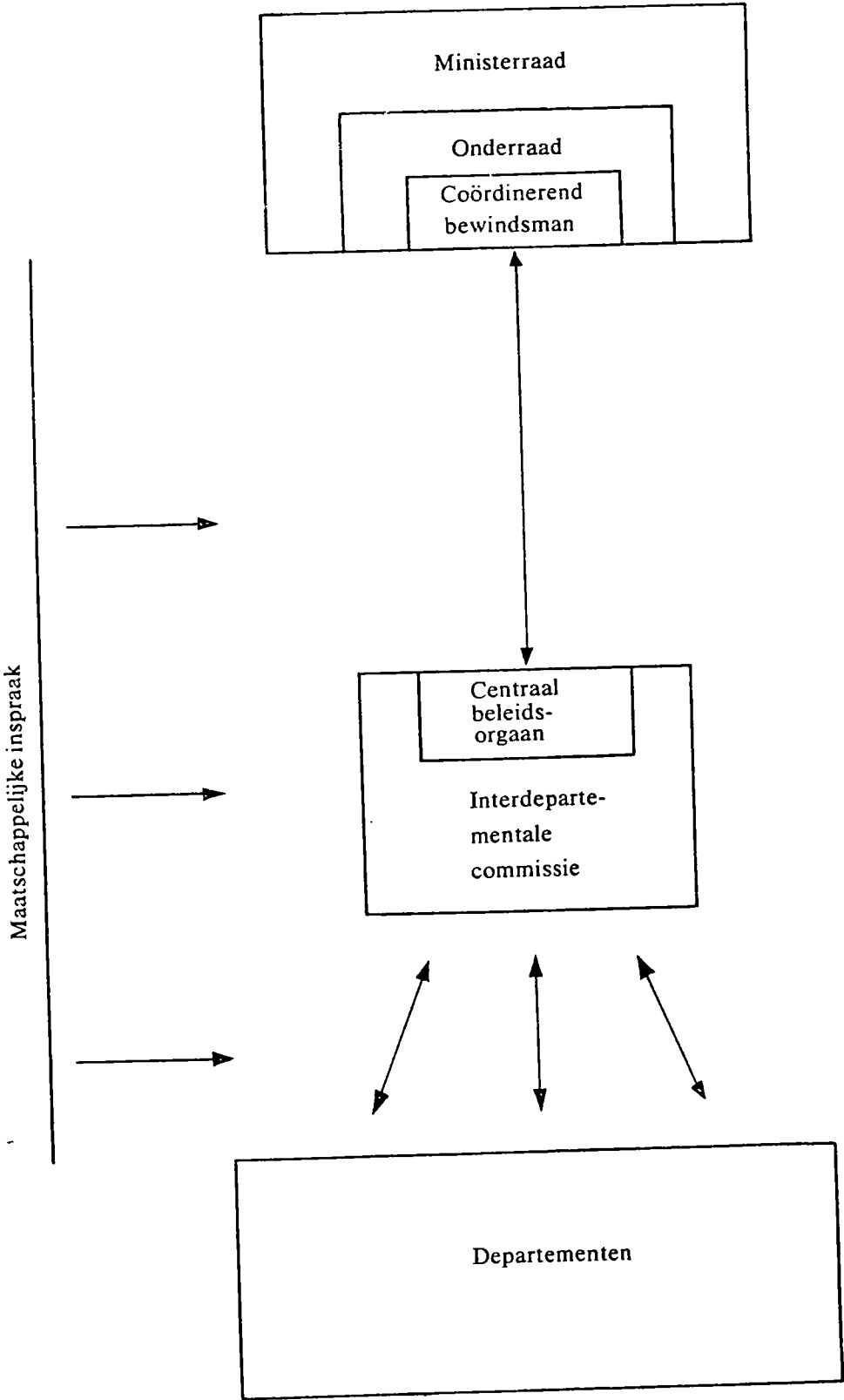
Dit veldwerk werd verricht door Twijnstra Gudde N.V. en bestond uit:

- interviews aan de hand van door de diverse deelonderzoeken geleverde vragen
- de bestudering van een aantal cases op basis van door de deelonderzoeken geleverde aandachtspunten.

7.4 Interviews

Aanvullend is een aantal interviews gevoerd met leden en adviserende leden van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, met een aantal topambtenaren en met een ex-bewindsman.

COÖRDINATIEMODEL COMMISSIE VAN VEEN



Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
- deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
- deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
- deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
- deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
- deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
- deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
- deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
- deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

