

JAARBERICHT 1984
REGERINGSCOMMISSARIS
REORGANISATIE RIJKSDIENST

ISBN 90 12 04604 1

INHOUD

Inleiding

1. *Ambtenaren onderhandelen*

- 1.1. Algemeen
- 1.2. Vier soorten bureaucrativering

2. *Beter onderhandelen*

- 2.1. Belemmeringen opruimen
- 2.2. Duidelijke onderhandelingsmarges
- 2.3. Veranderende werkelijkheid

3. *Verbeteringen in de praktijk*

- 3.1. Inleiding
- 3.2. Er gebeurt meer dan men weet
- 3.3. Er kan meer dan men denkt

4. *Zeggen en doen*

- 4.1. Voorwaarden voor uitvoering
- 4.2. Ambtelijke cultuur
- 4.3. De rijksdienst bestaat niet
- 4.4. Gestuurd en ongestuurd veranderen

5. *Geen overbodig werk*

- 5.1. Inleiding
- 5.2. Bureaucrativering terugdringen
- 5.3. Geen verbeteringen zonder inzicht

6. Aanbeveling: doorlichting overhead

Bijlagen

- 1. Instellingsbesluit en taak regeringscommissaris
- 2. Taak en samenstelling begeleidingscollege
- 3. Secretariaat regeringscommissaris

INLEIDING

De problemen in het functioneren van de rijksdienst staan niet op zichzelf. Ze zijn onderdeel van een groter probleem: het functioneren van de parlementaire democratie. Dat is niet alleen een probleem voor ambtenaren of ministers, maar voor politici, ambtenaren, maatschappelijke groeperingen, burgers.

Een democratie kenmerkt zich niet in de eerste plaats door het gelijk van de meerderheid, maar door pluriformiteit, rechten voor minderheden, veelkleurigheid. Dat betekent, dat vanuit verschillende hoeken een beroep op de overheid wordt gedaan om mee te denken, mee te werken, mee te betalen.

De grens tussen overheid en maatschappij is vaag. De verbindingen zijn vaak ingewikkeld. Dat zal zo blijven. Als de maatschappij ingewikkeld in elkaar zit, moet dat niet worden ontkend door de overheidsorganisatie simpel te willen maken.

De overheidsorganisatie moet op die ingewikkelde problemen kunnen reageren. Om beleid te kunnen voeren, moeten een minister en zijn ambtenaren onderhandelen: met 'de' politiek, met 'de' maatschappij, met andere ministers en hun ambtenaren, met elkaar. Na het besluit gaan die onderhandelingen door over de uitwerking van dat besluit.

Ambtenaren spelen in die onderhandelingen een steeds grotere rol. De norm, dat ambtenaren dat niet mogen, klopt allang niet meer met de werkelijkheid. Het beeld van één hiërarchisch opgebouwde ambtelijke organisatie met een minister aan het hoofd voldoet steeds minder. De rijksdienst bestaat uit honderden organisaties, die in de onderhandelingen ieder hun eigen inbreng hebben. Onderhandelen betekent alert kunnen inspelen op veranderingen. De ambtelijke organisatie is daarvoor niet toegerust.

De ambtelijke cultuur is niet op veranderingen gericht. Permanente structuren en procedures eisen hun tol. De beleidsmarges waarbinnen onderhandeld moet worden, zijn niet duidelijk.

Bureaucratisering van de onderhandelingen is het gevolg. Daarin worden regels op regels, structuren op structuren gestapeld.

De resultaten van de onderhandelingen zijn moeilijk meetbaar.

Inzicht in de kosten ontbreekt. Overbodige 'overhead' is het gevolg.

Die bureaucratiesering moet worden teruggedrongen door verbeteringen op ambtelijk en politiek niveau. Werkzaamheden, die niet echt noodzakelijk zijn voor de directe taken en activiteiten van de overheidsorganisatie moeten worden beëindigd.

Daarop is de enige aanbeveling in dit jaarbericht gericht.

1.1. Algemeen

De relaties tussen overheid en maatschappij zijn nauw. Dit is niet nieuw. In de opbouw en de organisatie van de nederlandse verzorgingsstaat speelden particuliere organisaties een belangrijke rol.

De relaties zijn sedertdien wel veel ingewikkelder geworden. De druk op de overheidsorganisatie nam toe. Daarvoor is een aantal redenen aan te voeren:

- In een hoog ontwikkelde samenleving worden door de burgers hoge eisen aan de overheid gesteld. Politieke partijen bevestigen de verwachting, dat de overheid aan welvaart, welzijn en geluk van de burger kan bijdragen.
- De betekenis van de levensbeschouwing als leidend beginsel bij de organisatie van het particulier initiatief nam af. De vroeger verzuilde organisaties, die bemiddelden tussen burgers en overheid verloren een belangrijk deel van hun functie. Voorzover zij bleven bestaan, groeide hun (financiële) afhankelijkheid van de overheid. Nieuwe organisaties vroegen erkenning door overheidssubsidies.
- Er is een grote verscheidenheid aan opvattingen en belangen ontstaan. Die verscheidenheid manifesteert zich niet alleen in de maatschappij, maar ook binnen de overheid. Maatschappelijke problemen zijn overheidsproblemen en omgekeerd. Verscheidenheid en verwevenheid stellen nieuwe eisen aan de overheidsorganisatie.
- Problemen werden ingewikkelder, maar de technische mogelijkheden ook groter. Het inschakelen van deskundigen moet oplossingen dichterbij brengen. Die deskundigen worden vaak – direct of indirect – door de overheid betaald. Zij zijn voor hun werk van de overheid afhankelijk.
- De sociaal-economische ontwikkelingen zijn moeilijk voorspelbaar. De grenzen van het overheidsingrijpen zijn in discussie. Maar tegelijkertijd groeit de noodzaak tot financiële beheersing.

In haar beleid moet de overheid met al deze eisen, posities en problemen rekening houden.

Onderhandelingen zijn nodig. Zowel ministers als ambtenaren zijn daarbij betrokken.

Zij maken beiden deel uit van hetzelfde onderhandelingscircuit.

In het Jaarbericht-1983¹⁾ is dat onderhandelingscircuit beschreven.

Ambtenaren zijn niet uitsluitend de neutrale uitvoerders van het beleid. Departementen zijn niet de administratieve secretarieën van de ministers. Zij kunnen dat ook niet zijn.

Ambtenaren onderhandelen, al zal het geen onderhandelen heten. Zij onderhandelen mondeling en schriftelijk, via nota's en memories met hun eigen minister, met het parlement, met maatschappelijke organisaties, met andere ambtenaren.

Die onderhandelingen zijn ook onontkoombaar.

De maatschappelijke werkelijkheid is te ingewikkeld om met één welgekozen ministeriële uitspraak problemen tot een oplossing te brengen.

Ministers (en ministerraad)

Voor ministers en ministerraad is het vaak moeilijk de omvang van een probleem, dat wordt voorgelegd en de samenhang van dat probleem met andere problemen, te doorzien. Aan het geven van inhoudelijke richtlijnen voor de oplossing komen ze niet toe. Beslissingen van ministers en ministerraad laten vaak veel ruimte voor nadere invulling.

Maar zelfs als een duidelijk opdracht door ministers of ministerraad wordt gegeven, is de kans groot, dat deze ambtenaren niet bereikt. De wegen in de ambtelijke organisatie zijn vaak lang. Op elk niveau kunnen zich invloeden van buiten het departement doen gelden. Gevolg is, dat ambtenaren zelden precies weten wat de minister of de ministerraad van hen vraagt. Zij zijn bovendien niet gewend aan hun minister te vragen wat hij bedoelt.

Dat is niet 'zoals het hoort' in de ambtelijke organisatie. Ambtenaren hebben ook niet altijd belang bij precisering van de opdracht, bijvoorbeeld als zij de opdracht strijdig achten met de belangen van het departement, de afdeling of hun eigen positie.

En daar komt de minister in moeilijkheden.

Hij is voor informatie van zijn ambtenaren afhankelijk. Zonder hun hulp bereikt hij weinig. Belang bij veel conflicten met ambtenaren heeft hij niet. Vaak zal hij zijn eigen wensen, zeker als ze niet tot zijn grote prioriteiten behoren, niet doorzetten. Dat biedt ambtenaren de ruimte om met hun minister te onderhandelen over de meest wenselijke oplossing van een probleem. Om de minister van de juistheid van hun oplossing te overtuigen, wordt gewezen op opvattingen in het parlement, in maatschappelijke organisaties en van andere departementen.

'De' politiek (Het parlement)

Het parlement heeft vaak alleen belangstelling voor nieuw beleid. Het is dus voor ambtenaren een interessante plaats om de eigen ideeën over nieuw beleid neer te leggen.

Met uitspraken van het parlement kunnen ambtenaren

¹⁾ Jaarbericht 1983 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982.

hun eigen minister onder druk zetten; de minister heeft er belang bij, dat hij in lijn ligt met het parlement.

Dat kunnen ambtenaren gebruiken.

In hun onderhandelingen met maatschappelijke groeperingen en met andere ambtenaren zullen ambtenaren rekening proberen te houden met de bekende opvattingen van de parlementaire specialisten op hun vakgebied.

Toch is het parlement meestal niet lastig voor ambtenaren, zeker als het niet om de inhoud van het beleid gaat. Het parlement is matig geïnteresseerd in de uitvoering van het beleid. Naar de kosten, die binnen de organisatie gemaakt worden bij de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van het beleid wordt zelden geïnformeerd. Controle ontbreekt.

Ook in de ambtelijke cultuur wordt daarmee weinig rekening gehouden. Beleid(sontwikkeling) is altijd belangrijker geweest dan uitvoering en beheer.

'De' maatschappij (maatschappelijke organisaties)

In het verkeer tussen overheid en maatschappij komen steeds nieuwe problemen aan de orde.

Elke vraagstuk, dat zich in de maatschappij voordoet, komt in een of andere vorm bij de overheid terecht. Selectie van problemen gebeurt veel minder dan vroeger door maatschappelijke organisaties. Onderling tegenstrijdige eisen worden pas op politiek niveau met elkaar geconfronteerd. Politieke afweging is moeilijk. Ambtenaren moeten compromissen bedenken. Dat is lastig, maar het geeft opnieuw onderhandelingsruimte.

Andere ambtenaren (ook van andere departementen)

Ambtenaren moeten veel met andere ambtenaren overleggen. Op talloze terreinen moeten oplossingen gevonden en compromissen gesloten worden. De maatschappelijke werkelijkheid is ingewikkeld. Die werkelijkheid wordt binnen de Haagse grenzen niet plotseling simpel.

Bijna ieder probleem heeft meerdere kanten. (Deel)oplossingen hebben gevolgen voor andere beleidsterreinen. Oplossingen moeten rekening houden met nuances en verschillen in opvattingen en posities. Tegelijkertijd moeten de normen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid worden geëerbiedigd. Dat maakt onderhandelen met andere ambtenaren tot bittere noodzaak.

1.2. Vier soorten bureaucrativering

Het aantal problemen dat op de overheid afkomt, is groot. Het is moeilijk ze op te lossen. Maatschappelijke

aanvaardbaarheid en politieke haalbaarheid is niet hetzelfde.

Op de toenemende spanning tussen de vragen die de maatschappij aan de overheid stelt en de antwoorden die de politiek kan formuleren, reageert de overheid tot nu toe met een versterking van de eigen organisatie.

Ambtenaren krijgen een grotere rol in de onderhandelingen die formeel de minister voert. Dat leidt tot vier vormen van bureaucrativering:

- bureaucrativering van de oplossing van problemen;
- bureaucrativering van het overleg;
- bureaucrativering van de instrumenten;
- bureaucrativering van het beheer.

Bureaucrativering van de oplossing

Om problemen ambtelijk te kunnen oplossen, moet het probleem zo worden bijgesteld, dat het ambtelijk oplosbaar is. De oplossingen, die ambtenaren vinden, dienen niet de indruk te wekken, dat zij zelf beleid maken. Zij zoeken dus oplossingen binnen de bestaande regels of vragen aan de betrokkenen hun probleem zo te formuleren, dat het binnen de bestaande regels past. Daardoor blijft de oplossing ook zo dicht mogelijk binnen de normen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Bureaucrativering van het overleg

Met andere betrokkenen, ambtenaren, leden van het parlement, maatschappelijke groeperingen, adviesorganen wordt overlegd. Met gesproken, maar vooral ook met geschreven woorden in nota's en rapporten, wordt geprobeerd problemen onder controle te krijgen en maatschappelijke en politieke overeenstemming te bereiken over oplossingen. Dat overleg vermindert de druk op ministers en parlement. Ministers en parlement benutten deze mogelijkheid om problemen die moeilijk oplosbaar zijn, af te wentelen of door te schuiven.

Ook de uitvoerende afdelingen in de ambtelijke organisatie doen dat. Door afwenteling van hun problemen verschaffen zij zich tegelijkertijd de ruimte om hun eigen autonomie in stand te houden. Zo blijft de 'verkokering' binnen de ambtelijke organisatie in stand.

De 'overlegbureaucratie', die zo ontstaat, tracht voortdurend te bemiddelen in de spanning tussen maatschappelijke aanvaardbaarheid en politieke haalbaarheid. De bemiddelende functie die vroeger door maatschappelijke organisaties werd vervuld, is verambtelijkt: gevangen in (semi-)ambtelijke structuren en procedures.

Het wordt echter steeds meer de vraag, of deze 'overlegbureaucratie' in staat is om tot een werkelijke beheersing van de maatschappelijke en politieke problemen te komen. De wijze, waarop problemen worden behandeld, is te ingewikkeld geworden. Zowel voor burgers als voor politici is zij niet meer te volgen. De politieke en maatschappelijke realiteit worden onherkenbaar gemaakt door een taal, die alleen door ingewijden in de kring van ambtenaren en andere deskundigen (bijvoorbeeld in adviescolleges of bij andere overheden) gesproken en begrepen wordt. Alleen zij, die in die kring zijn toegelaten, zijn in staat om het debat te voeren en naar hun hand te zetten.

In de tweede plaats omdat daardoor het beheer volstrekt is verambtelijkt. Het is los komen te staan van het beleid. De invulling van het beleid wordt in belangrijke mate bepaald door de regels van het beheer.

Bureaucratisering van de instrumenten

Voor de oplossing van problemen wordt steeds meer de hulp ingeroepen van moderne technieken, zoals planning, onderzoek en programmering. Het aantal onderzoeks- en planningsafdelingen binnen de departementen nam toe.

Veel onafhankelijke externe deskundigen zijn voor hun werk van de overheid afhankelijk. Zij worden meestal door ambtenaren ingeschakeld.

Het is vaak een eerlijke poging om te antwoorden op vragen die de maatschappij stelt en om het anticiperend vermogen van de overheid te vergroten.

De toepassing van wetenschappelijke methoden bij de overheid heeft zonder twijfel meer inzicht gegeven in de problemen waarmee de overheid te maken krijgt.

Maar tot op heden zijn deze methoden vaak niet in staat een doelmatige bijdrage te leveren aan de praktijk van het beleid.

Het geloof in wetenschappelijke besturingstechnieken is in toenemende mate aan slijtage onderhevig.

Veel onderzoek en advieswerk blijft in de bureauladen liggen of circuleert slechts in de kringen van wetenschappers en ambtelijke deskundigen.

Ministers nemen er geen kennis van. Op praktische beleidsvragen van ambtenaren wordt geen antwoord gegeven.

Bureaucratisering van het beheer

Met de versterking van de overheidsorganisatie, wordt het beheer van de organisatie belangrijker. Het beheer van personeel, organisatie en financiën zijn door hun omvang zelf een belangrijke taak geworden.

Ministers en parlement hebben weinig of geen aandacht voor dat beheer. Nu beheersing van de ambtelijke organisatie nodig is, wreekt zich dat.

In de eerste plaats omdat door het gebrek aan politieke belangstelling inzicht in de kosten van de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van het beleid ontbreekt.

2.1. Belemmeringen opruimen

Ambtenaren onderhandelen. Zij moeten wel. Het behoort tot hun taak.

Het wordt tijd dit niet langer te ontkennen.

Nieuwe maatschappelijke problemen dienen zich aan.

Politieke opvattingen worden gewijzigd. Ministers komen en gaan. Ambtenaren blijven. Zij vormen een continue factor in het onderhandelingsproces.

Dat is hun kracht.

Goed onderhandelen betekent ook rekening houden met veranderingen. Gevangen in permanente structuren en procedures zijn ambtenaren daarvoor niet toegerust.

Dat is hun zwakte.

Dat leidt tot meer bureaucratie dan nodig is. Die bureaucratie moet worden bestreden. De mogelijkheden voor ambtenaren om goed te onderhandelen moeten worden vergroot.

Daarvoor moeten zowel op politiek als op ambtelijk niveau belemmeringen worden opgeruimd.

Alleen dan ook kunnen ministers en parlement het laatste woord houden.

2.2. Duidelijke onderhandelingsmarges

Ministers en parlement volstaan meestal met het nemen van algemene beslissingen. Hoe de beslissingen moeten worden ingevuld, blijft duister.

Ook aan de voorwaarden voor de uitvoering wordt zelden aandacht besteed. Controle op de uitvoering vindt evenmin plaats. Of het doel van de beslissing is bereikt, blijft onzeker. Hoeveel tijd, menskracht en geld de uitvoering mag kosten, is niet bepaald. Ook achteraf valt daarover weinig te zeggen.

Ambtenaren opereren daardoor in een vacuüm. Zij missen de politieke oriëntatiepunten, waarop zij hun handelen kunnen afstemmen.

Zij moeten duidelijker weten waar zij aan toe zijn.

Dat kan alleen wanneer er politieke prioriteiten worden gesteld en de marges voor de ambtelijke onderhandelingen worden aangegeven.

Onduidelijkheden, onbedoelde effecten en tegenstrijdigheden, die bij de uitvoering van het beleid ontstaan, moeten boven water komen.

Als er van tevoren duidelijke grenzen in tijd, geld, menskracht worden gesteld, is de kans op (politieke) verrassingen kleiner. Dat is echter niet voldoende. Controle op de uitvoering is nodig.

Periodiek zullen ministers en parlement op de hoogte moeten worden gesteld van de gang van zaken. De prioriteiten en de onderhandelingsmarges kunnen dan zonodig worden bijgesteld.

Betere communicatie

Dit houdt ook in dat de relatie tussen ministers en de afdelingen die met de uitvoering van de taken en activiteiten van de overheid zijn belast, moet verbeteren. Die relatie is nu in het algemeen zwak.

Verbetering is alleen mogelijk, indien zowel ministers als de afdelingen duidelijk kunnen zeggen wat er aan de hand is; wat wenselijk is; wat nodig is; wat mogelijk is.

Mistige formuleringen bevorderen misschien wel de rust in de organisatie. Zij dienen de communicatie tussen ministers en afdelingen niet.

Die communicatie moet worden verbeterd. Daartoe kan ook verkorting van de lijnen tussen ministers en afdelingen bijdragen.

Tussenstructuren, die zich met *eigen* boodschappen in het verkeer tussen ministers en afdelingen bewegen, dragen vaak niet bij aan de oplossing van maatschappelijke problemen of verbetering van de politieke besluitvorming: de twee polen waartussen de overheidsorganisatie zich behoort te bewegen.

Betere informatie

In de politieke besluitvorming vormt de aansluiting van het overheidsbeleid op de samenhang en de vervlechting van maatschappelijke vraagstukken een probleem.

Verbetering van de directe informatie aan de ministerraad over maatschappelijke ontwikkelingen, die de grenzen van één departement overschrijden, is nodig. Deze informatie kan bijdragen aan duidelijke politieke prioriteiten en afstemming van de interdepartementale werkzaamheden op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

2.3. Veranderende werkelijkheid

De ambtelijke organisatie belemmert de mogelijkheden voor ambtenaren om goed te onderhandelen.

De traditionele ambtelijke cultuur is gebaseerd op de uitvoering van besluiten die door ministers zijn genomen. Dat is het ideaalbeeld van de bureaucratie. Erkenning van het feit, dat ambtenaren onderhandelen, past eigenlijk niet in de ambtelijke cultuur. Omdat het toch gebeurt, ontstaat onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. Bovendien treedt er een uitholling op van formele regels en structuren.

Cultuur

Wanneer zij onderhandelen, kunnen ambtenaren zich niet volgens het ideaalbeeld van de bureaucratie gedragen. Zij moeten zelf beoordelen wat de

omstandigheden van hen vragen. Omdat de cultuur onvoldoende ruimte biedt, zoeken zij voor dat oordeel steun in precedentes, bij hun chef, door nieuwe regels. Als dat niet direct lukt zijn sluiptwegen de enige uitweg. Onderhandelen via sluiptwegen wordt tot geheime diplomatie. Dat bevordert de doorzichtigheid en de controleerbaarheid niet. Zo wordt het ideaalbeeld tot een karikatuur. Dat is ook voor ambtenaren steeds minder bevredigend. De traditionele cultuur moet veranderen.

Algemene recepten

Een tweede factor, die een belemmering vormt voor de onderhandelingen, is het denken in algemene regels en recepten. In hun onderhandelingen hebben ambtenaren te maken met verschillende problemen die ook verschillende oplossingen vragen. De verbanden tussen overheid en maatschappij zijn niet overal en altijd even sterk. De onderhandelingen stellen niet overal en altijd dezelfde eisen. Standaardformules zijn daarom niet geschikt. De mogelijkheden om de problemen die op de overheid af komen op maat op te lossen, moeten worden vergroot.

Koppeling beleid en beheer

Daarvoor is nodig een sterkere koppeling van beleid en beheer. Die koppeling is nu zwak. Dit is een derde belemmering voor de onderhandelingen. Het beheer is in de meeste departementen centraal geregeld in afzonderlijke afdelingen. Decentralisatie van het beheer wordt van vele kanten bepleit. Dat is op zichzelf niet voldoende. Het gaat om de koppeling van beleid en beheer. Wanneer die slechts aan de top tot stand komt, wordt alleen de beheersorganisatie versterkt. Daarom is decentralisatie naar een *zo laag mogelijk niveau* in de organisatie geboden. Pas dan worden de onderhandelingsmarges van ambtenaren verruimd.

Permanente structuren

Het huidige overwicht van permanente ambtelijke structuren en procedures vormt een vierde belemmering voor de onderhandelingen. De flexibiliteit in de ambtelijke organisatie moet worden vergroot. Het is nodig meer probleemgericht te werken. Dat kan alleen door de organisatie af te stemmen op de eisen, die de oplossing van problemen stelt. Vaak zal dat leiden tot een projectmatige aanpak van problemen. Binnen de rijksdienst zijn op allerlei plaatsen aanzetten daartoe aanwezig.

3.1. Inleiding

Ambtenaren onderhandelen. Ministers en parlement moeten de onderhandelingsmarges voor ambtenaren duidelijk aangeven. Beleidsprioriteiten moeten worden gesteld. De collectieve besluitvorming in de ministerraad moet daarvoor worden verbeterd. De voorstellen in het Jaarbericht 1983 waren daarop gericht. Ambtenaren moeten goed kunnen onderhandelen. De ambtelijke organisatie moet daarvoor meer op veranderingen worden ingesteld. Dat betekent een flexibele organisatie waarbinnen beleid en beheer aan elkaar gekoppeld zijn.

3.2. Er gebeurt meer dan men weet

In zijn werkplan²⁾ spreekt de projectminister over de vergroting van de personele en organisatorische dynamiek, nodig voor een flexibele organisatie. Sedert de presentatie van het werkplan zijn op dit terrein verschillende voorstellen uitgewerkt.

Decentralisatie

In de rapporten 'Herinrichting personeelsbeleid rijksdienst', 'Formatiebeleid' en 'Zelfbeheer' (verschenen in de derde heroverwegingsronde) wordt decentralisatie van het personeels- en formatiebeleid en van het budget-beheer bepleit.

Deze rapporten zijn in het algemeen met instemming ontvangen. Reden om snel tot uitvoering over te gaan. Daarbij moet de decentralisatie van het beheer niet beperkt blijven tot het niveau van Directeur-Generaal of Directeur, maar ook naar lagere niveaus worden doorgetrokken. Alleen zo is een werkelijke afstemming van het beheer op het beleid te bereiken.

Decentralisatie van het beheer kan bijdragen aan een andere vorm van leidinggeven. Verschillende deelprojecten van het project reorganisatie rijksdienst zijn daarop gericht: selectie top-managers, training aankomend management en opleiding aankomende managers. Deze deelprojecten zullen niet alleen op de top van de ambtelijke organisatie gericht moeten blijven, maar met name ook op de leiding van de uitvoerende afdelingen.

²⁾ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 mei 1983 met bijlage. II-1982/1983 17353 nr. 6.

Mobiliteit

In een proefproject worden organisatie-adviseurs en jonge managers van het ene departement tijdelijk ingezet bij het oplossen van problemen bij andere departementen.

Het doel is: meer gebruik maken van wederzijdse ervaringen en kwaliteitsverhoging door grotere mobiliteit. Een grotere mobiliteit van ambtenaren binnen en tussen departementen is nodig om het blikveld van ambtenaren te verruimen en een louter specialistische benadering van maatschappelijke problemen te voorkomen. In april zal een pakket van mobiliteitsbevorderende maatregelen worden gepresenteerd.

In het Jaarbericht 1983 is er voor gepleit deze maatregelen met name ook te richten op ambtenaren onder de departementale top.

Herschikking van taken

Om de collectieve besluitvorming te versterken en beleidsprioriteiten duidelijk te maken, kan een herschikking van taken binnen en tussen departementen nodig zijn. Samenvoeging van grote ambtelijke organisaties – departementen of onderdelen van departementen – kan op gespannen voet staan met het bevorderen van flexibiliteit in de ambtelijke organisatie. Deze spanning komt ook naar voren in twee onderzoeken over de departementale herindeling 1982.³⁾

De onderzoekers betwijfelen of de doelstelling van de herindeling – versterking van een samenhangend beleid en verbetering van de besluitvorming in de ministerraad – wel overal bereikt zal worden.

De besluitvorming op ministerieel niveau kent zijn eigen wetmatigheden die niet in ambtelijke regels en structuren zijn te vangen. Coördinatie en taakverdeling op ministerieel niveau en op ambtelijk niveau moeten daarom duidelijk onderscheiden worden. Ook bij departementale herindeling gaat het om een evenwicht tussen versterking van de collectieve besluitvorming op ministerieel niveau en grotere flexibiliteit in de ambtelijke organisatie. Bij de (verdere) voorbereiding van de departementale herindeling, die in het werkplan is aangekondigd, zal hiermee rekening gehouden moeten worden.

³⁾ Brief Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst aan de minister van Binnenlandse Zaken van 7 februari 1984 RC 84/U780 met bijlagen.

Projectgewijze werken

Beleidsprioriteiten kunnen ook vaak zonder rigoureuze ingrepen in de ambtelijke organisatie duidelijk worden gemaakt.

Projectgewijze werken op basis van scherp omliggende problemen, kostencalculaties en termijnen vindt in de rijksdienst nog nauwelijks plaats. Toch kan daarmee snel een beleid van de grond komen, dat de grenzen van de ambtelijke organisatie overstijgt. Op basis van de eerste ervaringen wordt geprobeerd het instituut projectminister te ontwikkelen tot een instrument om kabinetsprioriteiten binnen een kabinetsperiode te realiseren.

Coördinatiebehoeften

Een aantal deelprojecten (sanering coördinatieportefeuilles, sanering interdepartementale commissies, externe advisering) onderzoekt of bestaande interdepartementale structuren nog wel aan de behoeften aan coördinatie voldoen.

Sluiten zij nog aan bij de prioriteiten van het kabinet en bij de samenhang in maatschappelijke ontwikkelingen of creëren zij een eigen werkelijkheid?

Een eerste sanering van het aantal coördinerende portefeuilles is voltooid. Het aantal werd van 69 tot 20 teruggebracht. De mogelijkheden van het coördinerend ministerschap worden thans nader ingevuld.

Doel van het project sanering interdepartementale commissies is drieledig:

- voorstellen voor kwantitatieve samenhang (opheffing, samenvoeging, op korte termijn zetten, minder leden);
- voorstellen voor kwalitatieve sanering (precisering taakopdrachten, systematische werkplanning, duidelijker verantwoording, meer aansluiting bij het kabinetsbeleid);
- voorstellen voor het gebruik en het goed functioneren van interdepartementale commissies (gericht op de afnemers van de producten van interdepartementale commissies).

In het derde rapport van de projectgroep externe advisering zal aandacht worden besteed aan 'brede' advisering over hoofdlijnen van maatschappelijke en beleidsproblematiek. Naar aanleiding van het eerste rapport heeft het kabinet besloten ongeveer honderd adviesorganen op te heffen dan wel van hun adviestaak te ontheffen.

In haar tweede rapport stelt de projectgroep voor ongeveer vijftig andere adviesorganen hetzelfde voor. Behalve voorstellen tot opheffing, samenvoeging en wijziging van taken van bestaande adviesorganen doet de projectgroep een voorstel voor een algemeen

regeringsbeleid inzake externe advisering. Daarin wordt onder meer een periodieke herijking van adviesorganen voorgesteld.

Prioriteiten

Een actieprogramma is dit jaar voor het eerst aan de Kamer aangeboden. Doel van het actieprogramma is 'de samenhang in de beleidsontwikkeling versterken en de snelheid van verwezenlijking vergroten'.

Op basis van de ervaringen met de begrotingstoelichting op het interdepartementaal welzijnsbeleid wordt bekeken of een algemene begrotingstoelichting zinvol is. Daarbij is ook de functie in het geding van de jaarlijks te geven 'uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid' die artikel 65 van de Grondwet eist: de Troonrede. Een eerste aanzet tot een sociale miljoenennota, in het werkplan 1983 aangekondigd, is gegeven in de 'Financiële nota sociale zekerheid'.

In het jaarbericht 1983 is voorgesteld aan de gezamenlijke planbureaus (Centraal planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijks Planologische Dienst eventueel met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) op te dragen:

- de analyse van samenhangende maatschappelijke problemen en de mogelijke gevolgen daarvan voor (bestaand) beleid van de overheid;
 - een globale inventarisatie van de wijzen waarop de overheid op deze problemen kan reageren.
- Deze informatie kan meehelpen bij het stellen van duidelijke beleidsprioriteiten. De afstemming van de (interdepartementale) werkzaamheden op (nieuwe) maatschappelijke ontwikkelingen kan ermee worden versneld.

Het is de enige concrete aanbeveling uit het Jaarbericht 1983 waaraan tot nu toe weinig is gedaan.

Voor een volledig overzicht van de activiteiten binnen het project Reorganisatie Rijksdienst wordt verwezen naar het voortgangsoverzicht deelprojecten Reorganisatie Rijksdienst.⁴⁾

3.3. Er kan meer dan men denkt

Veranderingen in de ambtelijke organisatie blijven niet beperkt tot de deelprojecten van het project Reorganisatie Rijksdienst. Er is meer in beweging in de rijksdienst. Het beeld van een starre bureaucratische organisatie klopt steeds minder. Diep in de organisatie verankerde opvattingen verliezen hun

⁴⁾ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 27 februari 1984 nr. OA 84-702/4656 met bijlagen.

vanzelfsprekendheid. Vaste en vertrouwde regels bieden niet meer het veilige houvast. De oude hiërarchie wordt hier en daar vervangen door een nieuwe stijl van leidinggeven, meer gericht op een evenwicht tussen de mogelijkheden van medewerkers en de doelstellingen van de organisatie.

Het verzet tegen het teveel aan bureaucratisch overleg en de dwang van regels en procedures neemt toe. Sommige proberen op zijn minst hun deel van de organisatie beter te laten functioneren.

Deze voorbeelden zijn niet spectaculair. Tot grote veranderingen in de structuren leiden ze niet. Voor de buitenwacht is dat misschien onbevredigend. Daar verwacht men onmiddellijks iets groots te zien. De vrees bestaat – niet steeds ten onrechte – dat met kleine aanpassingen grote ingrepen worden ‘afgekocht’.

Voorbeelden

- Projectgewijze werken kan. Ook in de rijksdienst. Departementaal en interdepartementaal. Een voorbeeld vormt de ISMO (Interdepartementale Studiegroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik). Het project heeft een beperkte looptijd (2 jaar). Het projectbureau bestaat uit mensen die gedetacheerd zijn door alle betrokken partijen. Daaronder bedrijfsverenigingen, sociale verzekeringsraad, sociaal fonds bouwnijverheid, Gemeenschappelijk Administratie Kantoor en verschillende departementen. Projectmedewerkers kunnen na afloop naar hun werkgevers terug. Het eigen budget wordt gevoed door alle betrokken departementen.
- Organisatieveranderingen behoeven niet lang te duren. Als nieuwe beleidsontwikkelingen aanpassing van de organisatie vragen, is aanpassing op korte termijn mogelijk. De reorganisatie van het directoraat generaal binnenlands bestuur is een voorbeeld. In overleg met de medewerkers is een nieuwe beleidsstrategie opgezet en de organisatiestructuur daaraan aangepast. Slopende procedures, organisatie-onderzoeken, formatierapporten, voortdurende nota-wisseling bleven achterwege.
- Mobiliteit van ambtenaren, als de gewijzigde situatie daarom vraagt, bestaat. Een stafbureau, waarvan de medewerkers beter voor andere taken kunnen worden ingezet, kan worden verkleind. Als medewerkers en met name de leiding van een beleidsonderdeel, het willen, kan er snel iets veranderen. Er zijn talloze voorbeelden van kleine, maar voor de leiding, ook op lagere niveaus, wezenlijke veranderingen. Het afschaffen van parafen vooraf bij de aanschaf van noodzakelijke kantoorinventaris bijvoorbeeld. Of een soepele regeling voor het aantrekken van uitzendkrachten, zodat die niet pas een week nadat ze nodig zijn aantreden, maar op de dag zelf. Talloze kleine experimenten met ‘zelfbeheer’ vinden plaats.

4. ZEGGEN EN DOEN

4.1. Voorwaarden voor uitvoering

Er gebeurt meer dan men weet. Er kan meer dan men denkt. Ideeën worden ontwikkeld, verbeteringsvoorstellen aanvaard, proefprojecten opgezet. Daarmee zijn verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst nog niet uitgevoerd.

Evenmin als in de politieke besluitvorming, wordt in adviezen en rapporten van ambtenaren en externe deskundigen (afzonderlijk) aangegeven hoe die adviezen uitgevoerd moeten worden. Dat klemt vooral bij adviezen, waarin posities, regels en verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie zelf direct in het geding zijn.

Die posities, regels en verhoudingen worden belangrijker als het (maatschappelijke) doel van de organisatie onduidelijk is. Voor de medewerkers zijn zij dan min of meer het enige houvast. Veranderingen zullen juist daar worden bepleit. De weerstanden zijn juist daar ook groot. Ministers kunnen daardoor in een moeilijke positie komen. Door ambtelijke weerstanden bij de uitvoering kunnen zij zich als hoofd van een departement gedwongen voelen afstand te nemen van veranderingen waar zij als lid van de ministerraad voor zijn.

Daarom moeten bij de politieke besluitvorming over veranderingsvoorstellen de politieke wenselijkheid en de voorwaarden voor de ambtelijke uitvoering duidelijk worden onderscheiden. Die voorwaarden zijn van beleidsmatige, organisatorische en culturele aard. Er kan niet zonder meer van worden uitgegaan dat de leiding van de organisatie de uitvoering van de voorstellen steunt, de organisatie zelf de uitvoering aan kan, de cultuur voor veranderingen binnen de organisatie gunstig is.

4.2. Ambtelijke cultuur

Traditioneel is de ambtelijke cultuur niet gericht op verandering. Regels spelen een bijna overheersende rol. Sluipwegen of trucs vormen de enige strijdmethoden tegen het al te bureaucratische karakter van de eigen organisatie.

Uit vele kleine initiatieven blijkt dat de ambtelijke cultuur verandert. De bereidheid om aan echte veranderingen mee te werken groeit nu.

Als oorzaken zijn onder andere aan te wijzen:

- de nauwere bindingen tussen de ambtelijke organisatie en de maatschappij;
- de entree van een nieuw type ambtenaar die zelf verantwoordelijkheid wil nemen en gericht is op het oplossen van problemen;
- veranderingen in de stijl van leidinggeven waarbij een groter accent komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid voor het beheer, naast de aandacht voor het beleid;
- de noodzaak om de overheidsuitgaven te verminderen;

- het veranderde politieke klimaat. Deze veranderingen in de ambtelijke cultuur zijn nog pril. Maar het aantal ambtenaren dat geïnteresseerd is in het resultaat van hun werk neemt toe. Steeds minder ambtenaren zijn tevreden met een 'boterham met regels'.

Regels zijn geen keurslijf

Nu de bereidheid om te veranderen groeit, blijkt ook de ruimte om te veranderen groter dan gedacht.

Wanneer de cultuur rond de regels verandert, veranderen de regels.

Regels zijn niet zo dwingend als ze er uit zien, of worden gehanteerd. Interpretatieverschillen zijn daarvan een illustratie.

Regels en uitvoeringsbesluiten worden vaak door ambtenaren zelf gemaakt zonder dat ministers of parlement er aan te pas komen. Ambtelijke instanties stapelen verfijning op verfijning. Op lagere niveaus in de organisatie wordt vaak vooruitgelopen op regels die van een hoger niveau verwacht worden. Daardoor knellen departementale regels soms meer dan interdepartementale. Lang niet voor alle regelzucht kan Binnenlandse Zaken of Financiën als de grote boeman worden aangewezen. Departementen zelf kunnen die regels ongedaan maken.

Ook zijn niet alle regels tegelijk in werking.

Stiptheidsacties laten zien wat er misgaat als dat wel gebeurt.

De veelheid aan regels geeft grote macht aan degene die kan beslissen welke regels moeten worden toegepast.

Een veelheid aan regels geeft ook de zeer goed geïnformeerden meer kans hun 'recht' te halen, dan de minder 'geletterden'.

4.3. De rijksdienst bestaat niet

De problemen van de rijksdienst kunnen niet 'zomaar' van bovenaf worden opgelost. De rijksdienst bestaat niet. De problemen van de rijksdienst bestaan evenmin. De rijksdienst bestaat uit verschillende organisaties, ieder met hun eigen structuur, wijze van besluitvorming, stijl van leidinggeven, nestgeur.

De verschillende organisaties hebben verschillende problemen. Elk probleem kan verschillend worden beoordeeld: er zijn verschillende probleemhebbers. Zij verwachten een oplossing die past bij hun kijk op het probleem.

Algemeen geformuleerde problemen kunnen daarom niet worden opgelost omdat niemand het probleem als het eigen probleem (h)erkent. Er kan overeenstemming zijn over de noodzaak van veranderingen in organisatie en functioneren van de rijksdienst. Het oordeel over hoe

dat moet, waar de prioriteiten moeten worden gelegd, wie de veranderingen kan bewerkstelligen, verschilt. Dat oordeel is niet alleen afhankelijk van het effect dat de probleemhebbende van de verandering verwacht voor zichzelf of het eigen organisatie-onderdeel. De taxatie van de voor- en nadelen die anderen van die verandering zullen ondervinden, speelt ook een belangrijke rol. Essentieel bij het oplossen van problemen in organisatie en functioneren van de rijksdienst is de analyse voor wie het probleem een knelpunt vormt, welke oplossing voor dat knelpunt nodig is, en wie door die oplossing in de problemen komt.

4.4. Gestuurd en ongestuurd veranderen

Omdat problemen wel verschillen, maar niet los staan van elkaar, kunnen reorganisaties niet aan spontane initiatieven van binnen de departementen en departementsonderdelen worden overgelaten. Zonder instemming van de leiding van de organisatie of het organisatie-onderdeel lopen spontane initiatieven ook spoedig dood. De weerstanden zijn te groot. De ruimte en de mogelijkheden om te veranderen (nog) te klein.

Veranderingen worden pas uitgevoerd als ook diegene, die voor de organisatie verantwoordelijk is, zich voor die verandering verantwoordelijk voelt. Dat betekent, dat de leiding de veranderingen ook zelf moet willen, medewerkers moet inspireren, de onzekerheid tot een minimum moet beperken, conflicten snel en duidelijk uit de weg moet ruimen en de uitvoering van de veranderingen regelmatig moet controleren. Dit geldt voor de leiding op elk niveau in de organisatie, waar veranderingen plaatsvinden. Per departement geldt het voor de individuele minister. Waar de rijksdienst als geheel in het geding is de ministerraad.

Uit de start van de zogenaamde grote operaties blijkt, dat de politieke wil aanwezig is om tot ingrijpende veranderingen in organisatie en functioneren van de rijksdienst te komen. Deze operaties (decentralisatie, her-heroverweging, deregulering, privatisering, —2%-operatie, reorganisatie rijksdienst staan niet los van elkaar. Al werkende wordt dat duidelijker. Om tot concrete resultaten te komen, is afstemming nodig: voorkomen van strijdigheden en zorgen voor onderlinge versterking in voorbereiding en uitvoering. In het advies samenhang grote operaties worden daarvoor voorstellen gedaan.

5.1. Inleiding

Ambtenaren onderhandelen. Aan verbetering van hun mogelijkheden om goed te onderhandelen wordt gewerkt.

Die verbeteringen worden gefrustreerd als de besluitvorming in organisatie traag is en veel energie moet worden besteed aan interne procedures. Verkorting van de besluitvormingslijnen en bestrijding van overbodige werkzaamheden (niet echt noodzakelijk voor de directe taken en activiteiten van de organisatie) zijn nodig.

Als de overheid niet alle wensen kan honoreren, neemt de discussie over wat bij voorrang moet gebeuren, hoe dat kan worden gerealiseerd en wat elders kan geschieden, toe.

Dat betekent, dat meer inzicht nodig is in maatschappelijke problemen, het overleg tussen overheid en maatschappij belangrijker wordt, de inzet van moderne besturingstechnieken meer gewicht krijgt.

Vanuit de noodzaak snel te handelen is de verleiding echter groot de ingewikkeldheid van de samenleving te ontkennen, maatschappelijke informatie te negeren, het overleg als obstakel te beschouwen, besturings-technieken terzijde te schuiven.

Daarmee zou de overheidsorganisatie op zichzelf worden teruggeworpen en de maatschappij worden overgeleverd aan hetgeen het krachtenspel binnen de ambtelijke organisatie oplevert. Dat betekent een verdere bureaucrativering.

5.2. Bureaucrativering terugdringen

Wat bestreden moet worden is niet het overleg, maar het overleg om het overleg; niet het onderzoek, maar het onderzoek bovenop het eerdere onderzoek; niet de controle, maar de controle van de controle. Zij dienen noch de oplossing van maatschappelijke problemen, noch een verbetering van de politieke besluitvorming.

Velen weten, dat terugdringen van de bureaucrativering mogelijk is. Ambtenaren geven dat in informele gesprekken grif toe. Velen onderkennen het gevaar dat straks tegenover meer bureaucratie minder overheidstaken en minder dienstverlening aan de burgers staan.

Aarzeling

Toch aarzelen ministers. Ze zijn loyaal aan hun ambtenaren, waarvan zij de inzet waarderen en wier hulp

zij nodig hebben bij het oplossen van de politieke en maatschappelijke problemen van alledag. Elke minister kent de situatie, waarin hij iets wilde veranderen, maar dat niet doorzette. Uiteindelijk werden de onderhandelingen met de eigen ambtenaren te moeizaam.

Uitstel

Ook de departementen stellen de strijd tegen de bureaucrativering uit. Waarom de eigen organisatie in verwarring brengen op een moment, dat deze toch al sterk onder druk staat en extra werkzaamheden moet verrichten. Het feit, dat salaris en status worden afgemeten aan de omvang van iemands afdeling en dus niet de moeite loont om deze klein te houden, maakt het ook al niet aantrekkelijker om door te zetten.

Inzicht

Het is ook moeilijk met zekerheid aan te geven, waar terugdringen van de bureaucrativering zonder aantasting van taken mogelijk is. De resultaten van overleg, onderzoek en beheer zijn moeilijk te meten. Inzicht in de kosten ontbreekt. Wie doet wat, tegen welke kosten, en voor wie is het product bedoeld? Het is vaak ook de ambtelijke leiding niet duidelijk. Ministers en parlement hebben er nauwelijks belangstelling voor. Pondspondsgewijze kortingen zijn het gevolg. Zij zijn soms voor de organisatie onnodig pijnlijk. De —2%—operaties zijn op de meeste departementen beleidsarm ingevuld.

Uitbreiding

Beperking van de bureaucratie gaat niet vanzelf. Met een afstoten van taken, een sanering van regels, een beperking van de diensten aan de burgers, vermindert niet automatisch het overleg, het onderzoeks- en advieswerk of het beheer.

Integendeel, juist in moeilijke tijden zal de overheid de neiging hebben ondersteunende diensten uit te breiden. Daar zijn ook aanwijzingen voor. Bij de behandeling van de begroting van het departement van Justitie werd vanuit de Tweede Kamer opgemerkt, dat de kinderbescherming het in 1984 met 30 mensen minder moet doen. De directie kinderbescherming op het departement breidt uit. De strafinrichtingen verliezen 12 mensen. De directie gevangeniswezen krijgt er enkele mensen bij. Wijkverpleegkundigen moeten worden ontslagen, zwembaden sluiten op een moment, dat voor de *planning* van de gezondheidszorg geld beschikbaar komt.

5.3. Geen verbetering zonder inzicht

Dergelijke ontwikkelingen versterken het vooroordeel tegen Haagse ambtenaren als notaschrijver en regelaars. De aandrang tot ongegeneerd hakken in de Haagse bureaucratie zal toenemen.

Het lot van ambtenaren zou dan bepaald worden door de mode van de dag, in plaats van door een rationele afweging van taken, middelen en mensen. Voor het veranderingsklimaat in de overheidsorganisatie een weinig aantrekkelijk perspectief.

Arbitraire besluiten kunnen alleen voorkomen worden, indien er meer inzicht bestaat in de wijze, waarop de organisatie functioneert en in de directe en indirecte kosten, die daaruit voortvloeien. Alleen op grond van dit inzicht kan er een afweging plaatsvinden.

Dit inzicht is nodig om recht te doen aan hard werkende ambtenaren, die dagelijks hun bijdragen proberen te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen.

Het aantal ambtenaren, dat kritisch staat tegenover de eigen organisatie, neemt toe.

Hun pogingen om verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksdienst te bereiken, moeten worden gesteund.

Werkzaamheden, die niet meer gericht zijn op de oplossing van de kwaliteit van de politieke besluitvorming, moeten daarvoor worden beëindigd.

E R R A T A

=====

Blz. 18, laatste zin moet luiden:

Werkzaamheden, die niet meer gericht zijn op de oplossing van maatschappelijke problemen of de kwaliteit van de politieke besluitvorming, moeten daarom worden beëindigd.

Blz. 19, 27^e regel moet luiden:

Zonder gedetailleerd inzicht in de werkzaamheden, die als uitvloeisel van die taken worden verricht, etc.

In iedere organisatie worden ondersteunende werkzaamheden verricht, die niet direct bijdragen aan de eigenlijke taken en activiteiten van de organisatie, de z.g. overhead.

In grote en bureaucratische organisaties is die overhead vaak zo groot, dat een deel daarvan overbodig is. Die overbodige overhead kan ontstaan, omdat een systematische analyse van het nut ontbreekt, een intern 'marktmechanisme' niet bestaat, het aanbod vraag oproept (onderzoek produceert nieuw onderzoek). Ook de overheid heeft daar last van.

Beheersing of reductie van de overbodige overhead is bovendien lastig, omdat deze moeilijk te lokaliseren is. Overhead zit niet alléén in staf- en centrale afdelingen.

Koude sanering?

Het probleem van de groeiende overhead klemt bij de overheid extra. Ambtelijke onderhandelingen die geen onderhandelingen mogen heten, leiden tot extra regels en controle. De moeilijkheid om het resultaat van overheidstaken te meten is groot.

Als de overheidsuitgaven beperkt moeten worden, zijn er geen objectieve criteria om te bepalen welke taken moeten vervallen. Het oordeel daarover is – terecht – voorbehouden aan ministers en parlement.

Over de politieke prioriteiten bestaat geen eenstemmigheid. Politieke discussie is onvermijdelijk. Zonder gedetailleerd in de werkzaamheden, die als uitvloeisel van die taken worden verricht, kan deze politieke discussie leiden tot koude sanering met kwalijke gevolgen.

Koude sanering is echter niet nodig. Ervaringen in het bedrijfsleven, maar ook bij non-profit instellingen en bij de overheid, wijzen uit, dat er goede methoden bestaan om de organisatie systematisch door te lichten. Daardoor wordt inzicht verkregen in de overhead en dus ook in de overbodige overhead binnen een organisatie. De werkzaamheden kunnen dan verminderen *zonder* negatieve gevolgen voor de bestaande taken van de organisatie. De Overhead Value Analysis is zo'n doorlichtingsmethode. Gevolg: een beter functioneren en een zeer aanzienlijke beperking van de kosten.

Vergelijkbare methoden zijn bruikbaar in de rijksdienst. Als zij op grote schaal worden toegepast, kunnen zij ertoe leiden, dat:

- verbeteringen waaraan nu wordt gewerkt, ook kunnen worden doorgevoerd;
- de —27—operaties zonder aantasting van overheidstaken worden gerealiseerd;

- ruimte ontstaat voor realisering van oude wensen of het oplossen van nieuwe maatschappelijke problemen.

Voorwaarden

Om dergelijke methoden met succes te kunnen toepassen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- 1 Het doel moet duidelijk zijn. Dat betekent in dit geval, dat het *niet* gaat om extra en nieuwe bezuinigingen. In dit voorstel gaat het om beheersing en prioriteitstelling binnen de overheidsorganisatie; het doorvoeren van de afgesproken bezuinigingen door staken van werkzaamheden zonder afstoten van taken; het vrijmaken van ruimte om nieuwe noodzakelijke taken aan te pakken.
- 2 Een goed overleg met vakbonden en dienstcommissies waarbij duidelijk wordt dat gedwongen ontslagen zoveel mogelijk zullen worden vermeden.
- 3 Ministers en ministerraad moeten een groot opgezette doorlichting van de overhead daadwerkelijk steunen. Een beslissing van de ministerraad alleen is niet voldoende. Als hoofd van het departement zal iedere minister nauw betrokken moeten zijn bij de voortgang van de doorlichting.

Het project Reorganisatie Rijksdienst mag zelf geen voorbeeld worden van bureaucratie en overbodige overhead.

Nader onderzoek en studie zal niet meer inzicht geven in de kans, dat deze grootscheepse doorlichting slaagt. De politiek – ministerraad en parlement – kan onmiddellijk een beslissing nemen en uitspreken dat zo spoedig mogelijk overbodige werkzaamheden worden gestaakt. Een eenvoudig 'ja' of 'neen' is voldoende.

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van 21 januari 1982, no 24 houdende de instelling van het ambt van Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst en de benoeming van de heer Mr. H. D. Tjeenk Willink als zodanig

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 20 januari 1982, nr. P82/110, hoofdafdeling Personeelszaken;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

- 1 Met ingang van 1 februari 1982 zal optreden een Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, wiens taak het zal zijn Onze Minister van Binnenlandse Zaken op het terrein van de reorganisatie van de rijksdienst de nodige bijstand te verlenen.
- 2 Voor de periode 1 februari 1982 tot 1 februari 1986 te benoemen tot Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst

de heer mr. H. D. Tjeenk Willink,

geboren 23 januari 1942.

Onze Minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit dat zal worden gepubliceerd in het Staatsblad en de Nederlandse Staatscourant en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de Algemene Rekenkamer en de beide Kamers der Staten-Generaal.

's-Gravenhage, 21 januari 1982

(get. BEATRIX

De Minister van Binnenlandse Zaken,

(get.) E. VAN THIJN

Uit de nota 'Inrichting projectministerschap reorganisatie rijksdienst' (kamerstuk 17353 nr. 2, blz. 6)

De Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst ressorteert rechtstreeks onder de projectminister. Hij zal de minister onafhankelijk van de staande organisatie en de stuurgroep adviseren, bijstaan en vertegenwoordigen (bij voorbeeld in extern overleg). Dit houdt met name in dat hij de minister adviseert over alle vraagstukken betreffende het project reorganisatie rijksdienst en de inpassing van het decentralisatieplan daarin, de minister bijstaat bij de behandeling van diens

voorstellen in het parlement (art. 120 GW) en de relaties onderhoudt tussen het project reorganisatie rijksdienst en binnen de rijksdienst de (gezamenlijke) departementen, buiten de rijksdienst het parlement, andere delen van het politieke systeem, de wetenschap en de publieke discussie over het project. De Regeringscommissaris heeft derhalve ene belangrijke rol in het opbouwen en in stand houden van het draagvlak voor de reorganisatie van de rijksdienst. Hij zal daartoe zelfstandig initiatieven kunnen nemen. Om als intermediair goed te kunnen functioneren is een vertrouwensrelatie tussen de Regeringscommissaris en met name de projectminister, de leidende politici en de ambtenaren van de departementen onontbeerlijk. Zijn adviezen zullen bij de minister zwaar moeten wegen. De Regeringscommissaris heeft de bevoegdheid tot het verkrijgen van alle benodigde informatie en directe toegang tot alle sleutelfiguren die bij het project of onderdelen daarvan betrokken zijn of moeten worden. De Regeringscommissaris is buitengewoon lid van de stuurgroep. Hij zal aan zijn functie een volledige dagtaak hebben.

Er is een begeleidingscollege dat de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst bijstaat.

Dat college heeft tot taak de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst bij te staan in zijn oordeelsvorming over de voortgang van het project reorganisatie rijksdienst en de voorstellen die vanuit de deelprojecten aan de stuurgroep reorganisatie rijksdienst worden voorgelegd.

Het college is ingesteld voor de periode tot 1 februari 1986
Het begeleidingscollege bestaat per 1 maart 1984 uit:

- prof. mr. M. C. B. Burkens, hoogleraar staats- en administratief recht aan de Rijksuniversiteit te Utrecht
- drs. C. I. Dales, oud staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- mr. P. van Dijke, Commissaris der Koningin in de provincie Utrecht
- J. W. Dutman, oud-voorzitter van de FNV-ambtenarenbond Abva-Kabo
- prof. dr. Ph. A. Idenburg, voorzitter van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid en buitengewoon hoogleraar welzijnsbeleid aan de Rijksuniversiteit Groningen
- drs. N. C. M. van Niekerk, directeur van het Instituut voor onderzoek van de Overheidsuitgaven

BIJLAGE 3. SAMENSTELLING VAN HET SECRETARIAAT
REGERINGSCOMMISSARIS REORGANISATIE RIJKSDIENST

Ten behoeve van hun werkzaamheden beschikken de
regeringscommissaris en het begeleidingscollege over een
eigen ambtelijk secretariaat. Per 1 maart 1984 bestaat het
secretariaat uit de volgende personen:

- Mevrouw M. J. Grotenhuis, senior beleidsmedewerker
- Mr. P. Kuypers, gedetacheerd vanuit het Provinciaal
Opbouworgaan Noord-Brabant
- Mevrouw K. S. Thijssen-Lim
- Mevrouw M. Th. C. Weerdersteyn-Meijer

© Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst
1984

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