



# Werken aan een moderne overheid

TENTOONSTELLING OVER 50 JAAR VERBETERING RIJKSDIENST (1967-2017)

## OVERZICHT BELANGRIJKE ONTWIKKELINGEN PERSONEEL, INFORMATIE, ORGANISATIE, FINANCIËN, ALGEMENE ZAKEN, HUISVESTING, COMMUNICATIE

1975	<p>departementsraad, ministerstaf (overleg politieke en ambtelijke leiding)</p> <p>opkomst coördinatie/coördinatoren; coördinerend minister</p> <p>Bureau SG</p>
1980	<p>vrijgestelde plv. SG</p> <p>opkomst 'public manager'; introductie managementtechnieken binnen de overheid</p>
1985	<p>zelfbeheer</p> <p>scheiding beleid-uitvoering</p> <p>markt versus overheid</p> <p>privatiseringen : PTT (1989-1994), Postbank (1986), RIB (1990), RAC (1988), SDU (1988 e.v.), RCC (1990 e.v.), Rijks Geneeskundige Dienst, Loodswezen.</p> <p>verzelfstandigingen: Kadaster, Staatsbosbeheer, RDW, LVL, IBGroep, UWV (opvolger van GAK), SVB</p> <p>opwaardering/herinrichting: DFEZ, Directies Voorlichting+Communicatie, Accountantsdiensten</p> <p>introductie projectmatig werken</p> <p>kantoorautomatisering</p>
1988	<p>Koninklijk Besluit inzake de positie van de SG</p>
1990	<p>inhuur, uitbesteding</p> <p>toenemende rol SG-beraad</p>
1993	<p>Commissie Sint over verzelfstandiging (i.o.v. SG-beraad)</p>

### Organisatieontwikkeling

De organisatie van de rijkdienst heeft de afgelopen 50 jaar een aantal belangrijke ontwikkelingen gekend, zij het dat de hoofdstructuur van ministeries en een ambtelijke (SG-DG-) structuur ongewijzigd is gebleven. Uitgangspunt was de in art. 44 van de Grondwet verankerde, relatief autonome positie van een ministerie onder leiding van een minister. Dat leidde tot voorstellen om de coördinatie te verbeteren en de centrale leiding te versterken. Factor van belang gedurende de hele periode is geweest de betrekkelijk geringe rol die de Minister-president in ons staatsbestel heeft: primus inter pares. Onder invloed van internationale ontwikkelingen is die rol wel zwaarder geworden maar vergeleken met vele andere landen nog steeds zeer bescheiden. Er zijn niet veel initiatieven geweest om dit ingrijpend te veranderen.

Medio jaren 80 werd de organisatie sterk beïnvloed door een grote stroom verzelfstandigingen en privatiseringen, met in dezelfde tijd ook versterking van het financiële management en introductie van automatisering. Het toepassen van managementtechnieken die ook bij andere grote organisaties in gebruik waren, was hier inherent aan. De groei van het uitbesteden van vooral ondersteunend werk (facility management) begon in die tijd aan een grote vlucht.

De centrale positie en verantwoordelijkheid van de SG werd na de Bouwenquête 1 onderstreept. De SG's kregen in toenemende mate een belangrijke rol bij de besturing van de rijkdienst, vaak ook als gevolg van opgelegde bezuinigings-taakstellingen waar zij voor werden aangesproken. Op de verzelfstandigingen ontstond begin jaren 90 een tegenbeweging die ook in de laatste vijf jaar weer merkbaar was. Belangrijke ontwikkeling van de laatste 5 à 10 jaar is ook geweest dat de bedrijfsvoering meer en meer is gebundeld in gezamenlijke dienstverlenende organisaties, met P-direct als eerste. Het in 2008 gestarte DG OBR speelde daarbij een belangrijke rol. Ook werd meer en meer gebruik gemaakt van project/programma-functionarissen met een bovende-partementale rol.

- 
- 1994** ■ agentschappen/baten-lastendiensten; eigenaar-opdrachtgevermodel
- 1995** ■ (collectieve) bestuursraden
- 1997** ■ marktregulators: OPTA (1997), NMA (1998), AFM (2002), NZA (2006)
- 2000** ■ opwaardering inspecties; IG's
- 2005** ■ shared service centres; ook o.g.v. inkoop (Inkoop Uitvoeringscombinaties, specialistische inkoopcentra, categoriemanagement).  
NCTV, Deltacommissaris, programma-/project- SG's en DG's
- 2008** ■ oprichting DG Organisatie Bedrijfsvoering Rijk, ter bevordering van de gezamenlijke belangen op gebied van de rijksbedrijfsvoering
- 2009** ■ Rem op inhuur (10%-regel)
- 2010** ■ ABD Topconsult
- 2012** ■ Rapport Eerste Kamer over verzelfstandiging en privatisering
- 2015** ■ terugdraaien zelfstandigheid: COA, UWV, DUO, SVB, ProRail  
inbesteding: schoonmakers weer in dienst van het rijk

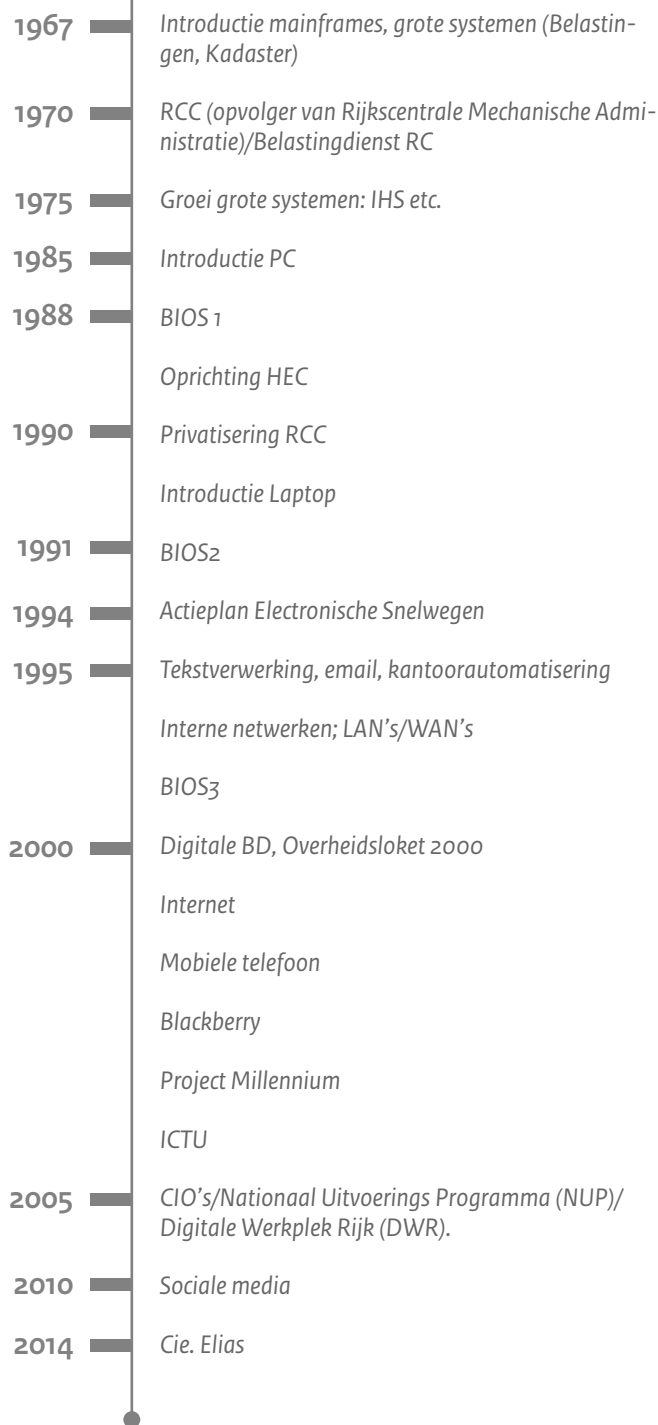
1984	BBRA 1984
1985	Mobiliteitsraad en Mobiliteitsadviesbureau
1987	Benoeming in algemene dienst van het rijk groep VI
1990	Inhuur personeel/uitzendkrachten
1992	Integriteit (speech Dales)
1993	Sectorenmodel (na proefnemingen vanaf 1989) Benoeming in algemene dienst van het rijk groep V
1995	Medezeggenschap: WOR van toepassing op de overheid Oprichting ABD 'Afschaffing' rijksarbeidscontractanten: rijk werkt alleen nog met ambtenaren en geen personeel meer op basis arbeidsovereenkomst
1998	OOW: werknemersverzekeringen van toepassing op overheid, in 1998 WAO en ZW, in 2001 WW
2000	Vertaling regels voor tijdelijke contracten uit Wet Flexibiliteit en zekerheid naar regels voor tijdelijke aanstellingen in ARAR:(vaste dienst na 3 aanstellingen of 36 maanden) Afschaffing Formatiecommissie
2001	Benoeming in dienst van het rijk van alle ambtenaren (art.5a ARAR)
2002	Werkgroep-Van Rijn oprichting Top Management Groep (TMG)
2003	Voornemen voor Shared Service Centre gelanceerd, vanaf 2007 geleidelijke invoering (P-direkt)
2004	Commissie Dijkstal (bezoldigingsadviezen)/ in 2006 Wopt (openbaarmaking inkomens), in 2013 Wet normering topinkomens
2008	Sociaal Flankerend Beleid Rijk, in 2013 opgevolgd door (tijdelijk) VWNW-beleid bij reorganisaties
2010	Nieuw functiehuis
2012	Verkorting aanspraken op aanvullende en nawettelijke werkloosheidsuitkeringen in BBUW Rijk
2014/15	Pensioenakkoord (besteding vrijval pensioenpremies, zie ook hierna)
2015	Loonruimte akkoord (zonder FNV, door rechter toegestaan)
2016	Instelling Rijks OR (nog onderhanden werk: de rijksbrede OR mag worden ingesteld volgens de rechter, alleen moet samenstelling nog worden geregeld)
2017	Normalisering; wet van 9 maart 2017, in werking 1 januari 2020

## P-beleid

In het begin van de periode was van echt personeelsbeleid nog weinig sprake. Het ARAR gaf een klassiek, op rechtspositie en arbeidsvoorwaarden ingesteld en op de status van ambtenaar toegesneden kader waarin sprake was van verfijnde rangen en standen. In de jaren 80 werd dat gemoderniseerd. In 1984 kwam het BBRA tot stand waarmee een einde werd gemaakt aan de wirwar van oude rangen en standen. De Formatiecommissie bleef als streng, centraal orgaan toezien op de soberheid van de rijksdienst. Daar kwam echter een kentering in toen eind jaren 80 het rijk ging werken met toeslagen. Die waren aanvankelijk beperkt tot zogenaamde schaarse categorieën, zoals accountants en IT-personeel, en bovendien maatwerk. Maar gaandeweg kregen ze een veel meer algemene werking, als bonussen voor goed functioneren. Daarna verminderde de consistentie in het beloningsbeleid snel, met pas weer enige ordening door het afgrenzen van de bovenkant van het salaris op het niveau van het ministersalaris.

De arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden van de overheid werden meer en meer gelijk getrokken met die van het bedrijfsleven. Er kwam een sectorenmodel, waarbij per sector (en het rijk was een van de sectoren) overlegd werd over de arbeidsvoorwaarden. Ook bij het rijk kwamen in dat spoor Ondernemingsraden. Die gelijktrekking heeft uiteindelijk in 2017 zijn beslag gekregen door aanvaarding van het initiatief-wetsontwerp over de normalisatie van de ambtelijke rechtspositie.

Belangrijk was de opkomst van centraal gestuurde mobiliteit midden jaren 80, uitmondend in de oprichting van de ABD in 1995. Roulatie van hogere ambtenaren was het oogmerk, dat zowel politiek (reduceren van de macht van de ambtenaar, tegengaan van verkokering) als ambtelijk (carrièreverbreding) gewaardeerd werd. Het heeft ook goed gewerkt, zij het wel enigszins ten koste van de specialistische deskundige waarvoor roulatie geen optie was. Binnen de ABD kregen de SG's en DG's gaandeweg een aparte positie, uitmondend in de oprichting van de Top Management Groep in 2002. De professionalisering van het personeelsbeleid was ook te zien aan de uit dezelfde tijd daterende gezamenlijke campagne Communicatie Arbeidsmarktbeleid en het oprichten van P-Direct als servicecentrum voor het hele rijk.



## ICT

In 1967 was nog maar op zeer kleine schaal sprake van automatisering, en dan in de vorm van een beperkt aantal toepassingen op grote mainframes bij bijvoorbeeld de toenmalige Rijkscentrale voor Mechanische Administratie (de voorloper van het RCC). In de jaren 80 begon een grote groei. Daarbij werden automatiseringsdiensten in toenemende mate uitbesteed aan marktpartijen. Een daarvan was het in 1990 geprivatiseerde RCC. Belangrijke factoren voor de groei van automatisering en vooral ook het onderdeel worden van de algemene managementtaken waren de Actie Comptabel Bestel maar ook diverse applicaties voor kantoorautomatisering.

De ontwikkelingen zijn daarna, zij het met vallen en opstaan, heel snel gegaan: PC's, laptops, Blackberry's, LAN's en WAN's, met als belangrijk moment ook nog het grote, kostbare en misschien een beetje te ver doorgevoerde project om eventuele schade van de millenniumbug tegen te gaan. Op grote schaal ontstonden PC Privé-projecten waarbij ambtenaren op voordelige wijze privé een PC konden aanschaffen, iets dat de groei van ICT binnen de overheid enorm heeft gestimuleerd.

In toenemende mate werd ICT niet meer gezien als een handig hulpmiddel voor het automatiseren van de status quo maar als middel om op een geheel nieuwe manier beleid te maken en uit te voeren. Er ontstonden door automatisering ook geheel nieuwe, tevoren onmogelijke of onbekende opties voor beleid en uitvoering. Daarbij was de bestaande organisatie niet langer randvoorwaarde maar moest die zich (ingrijpend) aanpassen aan de eisen uit het oogpunt van ICT. De wrijving die hierdoor soms ontstond verklaart veel organisatorische perikelen uit de laatste 10 jaar, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst.

Ook bij dit thema heeft de professionalisering vanaf einde jaren 80 in toenemende mate geleid tot samenwerking en standaardisering ((bijvoorbeeld bij de kantoorautomatisering), waarbij ICT niet meer iets was voor de specialist die maar moest zorgen dat het allemaal goed liep, maar kernaak voor algemene managers. Veel aandacht vanaf 2000 voor betere beheersing ICT-projecten, o.a. door contra-expertises. Dat er veel is gebeurd in korte tijd is evident. Dat dat lang niet altijd optimaal was verlopen, bleek uit het rapport van de TK-commissie Elias.

1970	■	<i>Van rechtmatigheid naar doelmatigheid (ARK)</i>
1972	■	<i>Instelling DG Rijksbegroting</i>
1975	■	<i>COBA/PPBS (Beleidsanalyse, planning etc.)</i>
1985	■	<i>Actie Comptabel Bestel</i>
1987	■	<i>Plan van aanpak Comptabel Bestel</i>
1991	■	<i>Nota 'Verder bouwen aan beheer'; agentschappen</i>
1994	■	<i>Start agentschappen</i>
1997	■	<i>Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen</i>
1998	■	<i>Werkroep Van Zijl (Tweede Kamer)</i>
2001	■	<i>VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording); jaarverslag; Verantwoordingsdag</i>

### Financieel management

In het begin van de hier aan de orde zijnde periode was de begroting een relatief ondergeschikt onderwerp. Elk departement was verantwoordelijk voor zijn eigen begroting. De aandacht was gericht op het opbouwen van stelsels en het opvoeren van investeringen. Pas in 1973 werd een apart DG Rijksbegroting ingesteld, daarvoor was het algemene begrotingsbeheer onderdeel (en zeker niet het belangrijkste) van de Generale Thesaurie. In 1978 kwam een brede wetgeving tot stand in de vorm van de nieuwe Comptabiliteitswet.

De financiële problemen begin jaren 80 zorgden voor veel veranderingen, met als belangrijk punt een rapport van de Studiegroep begrotingsruimte over de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Dat werd gevolgd door de Actie Comptabel Bestel die van grote invloed was op de infrastructuur van het financieel beheer. Er moesten kas-verplichtingen administraties worden opgezet, financiële informatiesystemen ontwikkeld, verantwoordelijkheden van SG, Dir. FEZ en Accountantsdiensten werden vergroot en verduidelijkt.

Gegeven de prioriteit die de begroting en goed begrotingsbeheer kregen, was de invloed van dit alles op de structuur en werkwijze van het rijk zeer groot. Dat was iets minder (zij het nog steeds goed merkbaar) het geval bij twee andere ontwikkelingen. In de jaren 90 kregen de agentschappen vorm, zelfstandige organisatie-eenheden met een baten-lastenstelsel zoals ook de ZBO's hebben, maar binnen een ministerie. Toenmalig minister van Financiën Kok zag in deze vorm een welkom alternatief voor de verzelfstandigingen en privatiseringen uit de jaren 80.

Mede op initiatief van de Tweede Kamer (Werkgroep Van Zijl) kwam begin van deze eeuw het idee van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) op, waarbij de nadruk kwam te liggen op de beleidsprestaties en de verantwoording daarover. Van de hooggestemde verwachtingen ten aanzien van de invloed die dit zou hebben op het gedrag van managers en politici is tot op heden nog niet echt veel terechtgekomen. De zogenaamde Verantwoordingsdag fungeert bepaald niet als de gehoopte gesel voor de rijksdienst.

1967	spreiding rijksdiensten
1980	van bouwen naar huisvesten
1990	bouwstroom gevangenissen, rechtbanken; ppp
1999	stelselwijziging rijkshuisvesting: financiering op departementale begrotingen
2000	ppp-constructies kantoren
2007	concentratie rijkskantoren in het centrum Den Haag
2008	Ambtenaar 2.o.; flexibele werkplek; DWR; rijkshuisvestingsplan; verkleining werkpleknorm
2012	Integratie RGD in Rijksvastgoedbedrijf

### Huisvesting

Huisvesting is een wat ondergeschoven maar wel kostbaar en ook belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Vroeger was dat eenvoudig: als je ruimte nodig had, vroeg je dat aan de Rijksgebouwendienst, die vervolgens bekeek of het technisch en financieel mogelijk was. De RGD speelde dus in alle opzichten een centrale rol, en werd in de jaren 60 en 70 ook ingeschakeld voor het vestigen van rijksdiensten buiten de Randstad. De centrale, allesbepalende rol van de RGD schoof in de jaren 80 op naar een meer dienstverlenende rol, o.a. bij de grote, apart gefinancierde bouwstromen voor gevangenissen en rechtbanken.

Rond 2000 verschoof de financiering van huisvesting naar de departementen en speelde de RGD alleen nog een adviserende en uitvoerende rol. Ook kwamen er nieuwe vormen van huisvesting in gebruik, naast het traditionele kopen of huren, bijvoorbeeld in de vorm van ppp-constructies (publiek-private samenwerking) en integrale lease-constructies. Belangrijke ontwikkelingen van de laatste 10 jaar zijn de standaardisering en flexibilisering van de werkplek en de drastische (50%) reductie van het ruimtegebruik. De RGD verdween in 2012 en werd opgenomen in het Rijksvastgoedbedrijf.

1985	privatisering kantine, drukwerk, vervoer, schoonmaak
2000	ppp huisvesting en facilities
2007	shared service centres professionalisering inkoop en aanbesteding
2015	deprivatisering schoonmaak

### Facilitaire dienstverlening

Facilitaire dienstverlening, dus het beschikbaar stellen van middelen om het werk te doen, ging vroeger door de wereld onder de naam 'Algemene Zaken'. Het omvatte het geheel van schoonmaak, vervoer, archief, kantine, repro en dergelijke. Dat werd aanvankelijk overwegend in eigen beheer gedaan wat een maximale beïnvloedingsmogelijkheid betekende maar niet erg efficiënt was. Vanaf medio jaren 80 is in toenemende mate deze dienstverlening uitbesteed aan private partijen, al dan niet in combinatie met huisvesting. Door gezamenlijke inkoop ontstonden shared service centers. Aanbesteding werd, mede onder invloed van eisen van de EU, steeds meer geprofessionaliseerd, met ook gebundelde inspanningen op dat vlak. In 2015 werd een deel van de schoonmaakdiensten weer in eigen beheer genomen, opvallend genoeg ondergebracht bij het ministerie van SZW en niet bij BZK waar de meeste shared service centers op dit vlak zitten. Een onderdeel dat in de jaren 70 nog volop hier deel van uitmaakte is met de opkomst van de PC geheel verdwenen: de typekamers waar honderden (vooral) meisjes de handgeschreven concepten uittikten.

- 1970 ■ start wekelijkse persconferentie Minister President  
Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting (Biesheuvel)
- 1977 ■ Postbus 51 als 'merk' voor publieksvoorlichting
- 1978 ■ WOB
- 1984 ■ Commissie Van der Voet: voorlichting als beleidsinstrument
- 1985 ■ instelling centrale afdelingen (later: directies) voor voorlichting en communicatie
- 1991 ■ nieuwe WOB
- 1998 ■ Aanwijzingen externe contacten ('Oekaze-Kok')  
Postbus 51 Informatiedienst opgericht
- 2000 ■ opkomst digitale communicatie (internet, email, sociale media)
- 2001 ■ Commissie Toekomst Overheidsvoorlichting (Wallage)
- 2002 ■ omvorming RVD tot DG, integratie Postbus 51 etc.
- 2008 ■ één logo rijk

## Communicatie

Voorlichting, dat was het kernbegrip in het begin van de onderzochte periode. Een naar zijn aard eenzijdige activiteit die gaandeweg werd vervangen door een begrip waarin wederkerigheid beter doorklinkt: communicatie. Communicatie werd een beleidsinstrument, soms (bijvoorbeeld bij Milieu) ontstonden er ook vormen van interactieve beleidsontwikkeling. De groei van de communicatie-eenheden is aanzienlijk geweest, ook onder invloed van zaken als de WOB, publiekscampagnes et cetera. De digitale ontwikkelingen hebben dit nog versterkt.

Bovendien manifesteerde zich de afgelopen 20 jaar in toenemende mate het verschijnsel dat politici zich veel meer bekommerden om beeldvorming. Zij vroegen ook ondersteuning op dat vlak, in de vorm van alerte, politiek gevoelige woordvoerders of zelfs spindokters of anderen die bedreven waren in het 'framen' van het nieuws. Dat werd versterkt door ontwikkelingen bij de media die onafhankelijker en kritischer werden maar ook meer gespist op het kunnen verschaffen van aandachttrekkend nieuws en nieuwtjes. Een communicatieoorlog binnen het politiek-publicitaire complex, is het wel genoemd (Jan Schinkelshoek).

De bibliotheek- en documentatiefunctie was tot ver in de jaren 90 een essentieel onderdeel van de eenheden voor voorlichting en communicatie. Door de voortschrijdende digitalisering is die functie inmiddels (helaas) nagenoeg geheel verdwenen.

Roel Bekker