



Werken aan een moderne overheid

TENTOONSTELLING OVER 50 JAAR VERBETERING RIJKSDIENST (1967-2017)

WEDEROM GEEN WONDER DEZE MORGEN EEN HELICOPTERVIEW: TERUGBLIK EN VOORUITBLIK

Inleiding

De rijksdienst is compleet veranderd in 50 jaar. Ten goede, zeggen sommigen, die wijzen op de ondoelmatige wijze van werken van 50 jaar geleden, toen iedereen zonder enige vorm van centrale sturing en controle zijn eigen werk inrichtte, doelmatigheid geen rol speelde en ambtenaren zich makkelijk in de krochten van een departement konden verschuilen. Terwijl nu sprake is van een efficiënt werkende bureaucratie die in hoog tempo beleid kan voorbereiden en uitvoeren, beleid bovendien dat vele malen ingewikkelder is geworden dan vroeger.

Ten slechte, zullen anderen zeggen, die wijzen op de afgenomen status van de ambtelijke dienst, het afnemende vertrouwen in de overheid, het onvermogen om bezonnen en adequaat op lastige problemen te reageren. Op de verdwenen menselijke maat, het ontbreken van rust voor een goede analyse en weloverwogen beleidsmaatregelen.

Wat daarvan ook zij, onmiskenbaar is dat de rijksdienst er geheel anders uitziet dan vroeger. Hoewel: de hoofdstructuur is merkwaardig genoeg nog steeds dezelfde. Er zijn zo'n elf à twaalf ministeries onder leiding van een minister die in een aantal gevallen wordt bijgestaan door een staatssecretaris. En er zijn een paar ministers zonder portefeuille.

De Minister-president geeft leiding aan het kabinet, zij het niet erg stringent en met nog steeds een bescheiden staf. Elk ministerie heeft een Secretaris-Generaal (SG) en verder drie à vier Directeuren-Generaal (DG's), met vaak portefeuilles die het al een hele tijd hebben volgehouden. Dat is het en dat was het, hoezo veranderingen? De hoofdstructuur is nagenoeg ongewijzigd gebleven, dat is opmerkelijk, maar daar hoort wel bij dat voor het overige de veranderingen zeer groot zijn geweest.

Coördinatie

Voor een deel zijn die veranderingen het gevolg geweest van rijksbrede acties. Vanaf het moment dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de doelmatigheid van de rijksdienst in zijn portefeuille kreeg, is de aandacht voor de doelmatig-

heid van de rijksdienst gegroeid. Of wellicht omgekeerd: omdat de aandacht voor de doelmatigheid opkwam, werd dit onderdeel van de portefeuille van een bewindspersoon.

Los daarvan: er ontstonden rijksbrede programma's om tot veranderingen in de rijksdienst te komen. Soms waren dat reacties op waargenomen problemen of fricties. Sommige thema's keren daarbij met grote regelmaat terug. Aanvankelijk lag bijvoorbeeld de nadruk in de ervaren problemen vooral op zaken als de relatie Den Haag-burger, de stroperige besluitvorming op rijksniveau en de verkokering. Daar werden dan maatregelen van vooral organisatorische aard voor bedacht: een betere coördinatie, bijvoorbeeld door het aanwijzen van coördinerende bewindspersonen of programma-ministers.

Regelmatig kwam aan de orde het reduceren van het aantal ministers teneinde de besluitvorming in het kabinet te vergemakkelijken. Het idee van een soort van het Verenigd Koninkrijk afgekeken war cabinet was daarbij voor sommigen een wenkend perspectief. Onderraden en voorportalen horen ook bij de mechanismen die werden ontwikkeld om tot betere en snellere besluitvorming te komen. De rijksbrede acties uit de eerste periode, van bijvoorbeeld de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Van Veen) en Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vonhoff) zijn hier een voorbeeld van.

In beide gevallen lag het voortouw ook op politiek niveau en lag tevens het accent van de voorstellen in de wijze waarop het politieke bedrijf op ministersniveau beter kon worden georganiseerd. Dat was ook soms de kritiek op de voorstellen: het op bureaucratische wijze aanpakken van een in wezen politiek probleem, met het tegelijkertijd ongewijzigd laten van de bureaucratie zelf. Of het niet aanpakken van staatkundige en politieke problemen die de werkelijke oorzaken van disfunctioneren van de overheid zouden zijn.

Gewezen werd op de beperktheid van de analyse in veel veranderingsprogramma's van wat nu precies het probleem is. Daardoor werd te snel de aandacht gericht, aldus de critici,

op de omvang en efficiency van de ambtelijke rijksdienst, los van de problemen in ons politiek systeem of democratische rechtsorde. Tjeenk Willink heeft hier als Regeringscommissaris maar ook als vice-president van de Raad van State altijd en consequent de aandacht op gevestigd.

Minder overheid

In de jaren 80 kwam er een belangrijke kentering in de rijksbrede veranderingen. Het streven naar vergroting van de doelmatigheid bleef vanzelfsprekend hoog in het vaandel staan. Maar dat streven werd in die jaren vooral gevoed door de noodzaak te komen tot besparingen op de rijksdienst. Deze besparingen waren ingegeven door de deplorabele toestand waarin 's rijks financiën zich begin jaren 80 bevonden.

Maar er was een tweede, veel meer ideologische drijfveer die zeker zo sterk uitwerkte, te weten het streven naar een kleinere overheid als doel op zichzelf, door meer over te laten aan de markt. En er kwam nog een derde invloed bij: de rijksdienst begon te managen, rijksambtenaren werden managers. Dat was niet zozeer omdat men dat had afgekeken van het bedrijfsleven (een populaire opvatting onder veel mensen die over de overheid schreven en schrijven). Maar veeleer doordat ook de overheid geconfronteerd werd met grote automatiseringsopgaven als gevolg van de enorm uitdijende stelsels en met de noodzaak een veel betere greep te krijgen op het ongecontroleerd exploderende budget. Ook groeide het besef dat een goed opgezet en gemanaged personeelsbeleid voor de kwaliteit van de overheid van levensbelang was, al was het maar om de concurrentie op de arbeidsmarkt met enig succes aan te kunnen.

Een en ander manifesteerde zich in twee grote ontwikkelingsrichtingen. De eerste was een vooral politiek ingegeven serie grote privatiseringen en verzelfstandigingen: PTT, SDU, RCC, RIB, RAC, het Loodswezen bijvoorbeeld gingen naar de markt, diensten als het Kadaster, de Rijksdienst Wegverkeer, de Luchtverkeerleiders werden zelfstandige bestuursorganen. Stuk voor stuk grote ingrepen die veel gevolgen hadden voor de ministeries (het ministerie van VROM - milieu was na een zwerftocht daar beland - bijvoorbeeld werd na de verzelfstandiging van het Kadaster bijna gehalveerd). Het accent lag daarbij op 'weg er mee', er was betrekkelijk weinig aandacht voor de relatie tussen het ministerie en de zelfstandige dienst.

De tweede richting was een forse bezuiniging op de rijksdienst (voorzien van de later in gebruik gebleven, zij het enigszins merkwaardige benaming 'taakstelling'). Op dat punt werd vooral de SG's gevraagd om met voorstellen te komen om dat te realiseren. Dat was ook de start van een revival van de SG's en het SG-beraad. De rol van de SG's was sinds de Tweede Wereldoorlog op grond van hun toen beschadigde reputatie altijd wat klein gehouden. Maar nu waren zij bij uitstek geschikt om de rol van verdeler van de pijn op zich te nemen. Die rol pakten zij ook op, ook in een soort stilzwijgende deal met de politiek dat zij de nodige vrijheid kregen bij de invulling van de 'taakstelling' en hun rol als manager op voorwaarde dat zij effectief maar zonder al te veel herrie de bezuinigingen zouden doorvoeren. De rol van de SG's is vervolgens gegroeid, en evolueerde vanaf het begin van deze eeuw van alleen bemoeienis met de bedrijfsvoering naar ook beleidsvraagstukken.

Bedrijfsvoering; versterking van de ambtelijke inbreng

Hoewel dus de hoofdthema's ongewijzigd bleven, veranderden de accenten wel en kwamen er ook nieuwe thema's bij, die vooral ingegeven waren door de wens op ambtelijk niveau om te komen tot beter management. Voor de status van de SG's was het zeer belangrijk dat na de Bouwenquête 1 (De Vries) hun positie en hun verantwoordelijkheden stevig verankerd werden.

In die enquête was onder meer gebleken dat het onduidelijk was welke rol de SG nu precies had als het ging om financieel management. Bij de volkshuisvestingssubsidies was bijvoorbeeld een praktijk gegroeid van volledige afzijdigheid van de SG. In het Koninklijk Besluit van 1988 over de positie van de SG werd dat rechtgezet, althans in de toelichting bij het qua tekst ongewijzigd gebleven oude KB. Ook dat droeg in sterke mate bij aan een versterking van de positie van de SG.

Belangrijke initiatieven waren onder meer de oprichting van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Bij die ABD was het doel om topambtenaren systematisch te laten rouleren. Dat was zowel in de ogen van de politiek als op ambtelijk niveau aantrekkelijk. De politiek ergerde zich aan de sterk gegroeide machtspositie van lang op hun functie zittende topambtenaren ('de vierde macht'), en zag in de verplichte roulatie een mooi middel om die macht te breken en verkokering tegen te gaan. (Die verkokering was bij de zogenaamde Paspoortaffaire rond 1990 nog eens volop in beeld gekomen.) En veel ambtenaren vonden het wel aantrekkelijk zo nu en dan van baan te kunnen veranderen.

Veel ontwikkelingen op deelaspecten van het management

Met financieel management en personeelsbeleid zijn al twee onderwerpen genoemd die niet zozeer onderdeel waren van rijksbrede vernieuwings- of hervormingsplannen maar die vooral voortkwamen uit grote veranderingen op deelaspecten van de bedrijfsvoering van het rijk. Naar zijn aard lag daarbij het accent op vooral het ambtelijk management, zij het - zie het voorbeeld van de ABD - wel vaak voorzien van ook politieke lading.

Op financieel gebied was het daarbij met name de Actie Comp-tabel Bestel uit het midden van de jaren 80 die een grote invloed heeft gehad. Voor het eerst werd een goed systeem van kas-verplichtingen aangelegd zodat budgetten beheersbaar werden. Een aantal enquêtes (RSV, Bouw 1) maar ook incidentele ongelukken zoals een groot, onvoorzien tekort van de Rijksgebouwendienst hadden op pijnlijke manier laten zien dat het rijk op dit vlak ernstig tekort schoot. Strenge rapporten van de Algemene Rekenkamer, met frequent voorkomende afkeurende accountantsverklaringen en niet goedgekeurde rekeningen, speelden daarbij ook een belangrijke rol.

Vergelijkbaar groot, en voor een deel hiermee samenhangend, was de invloed van informatietechnologie, later aangeduid als ICT. De overheid kreeg, wederom zo medio jaren 80, te maken met enerzijds grote en zeer kostbare (honderden miljoenen guldens), op mainframes van bijvoorbeeld het - later - gepri-vatiseerde RCC draaiende systemen, voor onder meer individuele huursubsidie en kadastrale informatie.

Maar eveneens kreeg de overheid in dezelfde tijd de beschikking over PC's die in hoog tempo hun weg vonden binnen de rijksdienst, daarmee meteen de tikkamers tot het verleden makend. De kostbare PC-Privé-projecten bleken daarbij een belangrijke katalysator. De snelle vervolgstap waren de netwerken (LAN's en WAN's) die de communicatie tussen de ambtenaren en van ambtenaren met de samenleving in een geheel ander daglicht plaatsten. Dat werd nog eens versterkt door de komst van laptops en later mobiele (smart) phones.

Om deze enorme stroom aan automatisering het hoofd te kunnen bieden, moest de ambtelijke dienst een grote serie nieuwe vaardigheden opdoen. Die bij veel klassiek opgevoede ambtenaren niet aanwezig waren en soms ook lastig bleken te kunnen worden aangeleerd. Dat wreekte zich vooral ook bij soms buitengewoon slecht projectmanagement bij de opzet van grote systemen waardoor veel automatiseringsprojecten misliepen en in plaats van een welkome steun een bron van hoofdpijn en politiek risico werden. De voor een goede aanpak van automatisering noodzakelijke standaardisering bleek bovendien, mede door de nog steeds sterk aanwezige verkokering, niet altijd vlot te verlopen.

Ook in andere aspecten van de bedrijfsvoering deden zich grote en belangrijke ontwikkelingen voor die de vormgeving en het functioneren van de rijksdienst sterk hebben beïnvloed, zoals de huisvesting en het regelen van ondersteunende diensten.

Verzelfstandiging

Genoemd is al het streven medio jaren 80 om te komen tot een grote mate van verzelfstandiging van met name uitvoerende diensten. Integraal management was daarbij het toverwoord dat stond voor een grote mate van autonomie bij het management van een uitvoerende dienst of ander rijksonderdeel om te komen tot een eigen afweging van de inzet van middelen.

Ook de aandachttrekkende rapportages van de Werkgroep Verbaan stimuleerden dit verschijnsel, met de aanduiding 'zelfbeheer'. Verbaan c.s. gingen daarbij nog verder dan alleen de uitvoering en bepleitten ook dat bijvoorbeeld DG's een behoorlijke mate van autonomie zouden hebben over hun bedrijfsvoering. De theorie hierachter, van optimalisering van de inzet van middelen, klopte wel en was ook aantrekkelijk, al was het alleen al omdat hiermee tegenwicht ontstond tegenover de centraliserende tendensen van bureaucratisch management.

Het paste in deze lijn om te komen tot een pleidooi voor zogenaamde kernministeries en op afstand staande diensten, zoals de in 1991 rapporterende Commissie Wiegel bepleitte. Deze commissie was een van de commissies die ingesteld waren door de Commissie Deetman, een bijzondere, onder leiding van de Kamervoorzitter zelf staande commissie van de Tweede Kamer die een dappere poging deed het staatsbestel te wijzigen. De commissie onder leiding van Hans Wiegel had zich sterk laten inspireren door het Zweedse model. In Zweden waren inderdaad de ministeries heel klein (circa 300 man) en hielden zich met beleid bezig, terwijl al van oudsher grote uitvoerende diensten autonoom hun werk deden.

Het was geen toeval dat de oprichter van de volgens dit model opgezette Informatie Beheer Groep (Roel in 't Veld) ook lid was van de Commissie Wiegel. Ook oud-SG Lemstra was lid, en zat eveneens op deze lijn, geïnspireerd door onder meer de ideeën over de beleidslevencyclus van een van zijn ministers, Winsemius. Die boden een goede basis voor de analyses en aanbevelingen van de Commissie Wiegel.

Vanaf diezelfde tijd, begin jaren 90, ontstond er ook scepsis over dit model van kerndepartementen en verzelfstandigde, redelijk onafhankelijke uitvoering. Op politiek niveau, en met name bij de toenmalige minister van Financiën Kok, ontstond ergernis over de mate waarin de zelfstandige diensten hun zelfstandigheid beleefden. Hij pleitte dan ook voor een ander model, de zogenaamde agentschappen, waarbij een baten-lastenstelsel mogelijk werd (met alle voordelen voor de eigen bedrijfsvoering) binnen de rijksdienst. Ergernis was er ook op ambtelijk niveau, over dezelfde doorslaande zelfstandigheid en ook over de soms ineens wel erg stijgende salarissen bij de ZBO's.

Meer inhoudelijk bleek dat de verhouding tussen het ministerie en een ZBO vaak slecht was geregeld, bijvoorbeeld als het ging om de informatievoorziening. Ook niet alle ZBO's bleken even geschikt voor hun nieuwe vorm of konden de verwachtingen niet waarmaken.

Consistent is de vormgeving van dit soort uitvoeringsorganisaties echter niet geweest, het zijn vaak toevalligheden geweest die uitmaakten of een organisatie binnen de ministeries bleef of werd verzelfstandigd. Waarom de ene dienst wel zelfstandig (ProRail, UWV, CBS) en de andere niet (Rijkswaterstaat, Belastingdienst, RIVM)?

Het was de aanzet tot een langdurige en nog steeds actuele worsteling die begon met de opvallend genoeg door de SG's ingestelde commissie-Sint en die vervolgens via nadere rapportages (Kohnstamm, onderzoek Eerste Kamer) verder is ontwikkeld. De primaire reactie op politiek niveau was daarbij vaak dat een verzelfstandiging moest worden teruggedraaid en dat de minister weer een grote greep op de uitvoeringsorganisatie moest hebben. Daarbij bleef onuitgesproken dat op die wijze de minister makkelijker ter verantwoording kon worden geroepen omdat hij zich niet meer achter de zelfstandigheid zou kunnen verschuilen.

Uiteindelijk is het aantal gevallen waarin verzelfstandigingen zijn teruggedraaid, beperkt gebleven. Voorbeeld is de omvorming van de IBGroep tot ministerieonderdeel. Wel werd bij ZBO's in een aantal gevallen (UWV bijvoorbeeld) de rol van de Raad van Toezicht (bij benoeming en ontslag van de bestuurders) overgenomen door de minister. Ook werden andere maatregelen genomen om de greep op een ZBO te versterken.

Beleid en organisatie

Het voorgaande illustreert dat beleid en organisatie nauw met elkaar verweven zijn. Te vaak wordt de indruk gewekt dat het functioneren van de rijksdienst alleen maar een kwestie is van efficiënter maken van de bedrijfsvoering: wat ambtenaren minder, stroomlijnen van procedures, dubbel werk eruit, delen van voorzieningen et cetera. Dat is belangrijk, maar niet

het enige. Bij de verzelfstandigingen werd dat manifest maar nog veel duidelijker waar het ging om de verhouding van de rijksdienst met de samenleving en met name de rol van communicatie en de invloed van de media.

Vanaf circa 2000 werd die invloed steeds groter, met enorme effecten ook voor het ambtelijk apparaat dat ook op dit vlak een stevige professionaliseringsslag moest maken. Die was al ingezet met de verandering van voorlichting naar communicatie maar ging hard door. Beeldvorming bleek erg belangrijk en bovendien te beïnvloeden, dus bewindslieden gingen zich omringen met mensen die op dat vlak bedreven waren. Het leidde ook tot een zekere verwijdering tussen het ambtelijke en het politieke deel van de rijksdienst, met groeiende verwijten van de laatste aan de eerste van tekort schietende politieke sensitiviteit.

De EU

Een beschouwing over de rijksdienst is niet compleet zonder aandacht te geven aan de invloed van en de wisselwerking met het buitenland en met name de EU. De indeling in commissariaten en directoraten-generaal van de EU is bijvoorbeeld een belangrijke overweging bij de inrichting van de overheid hier omdat het in de rede ligt om te kunnen beschikken over eenheden die adequaat kunnen spiegelen met de EU. Het verklaart wellicht ook waarom op hoofdlijnen vele Europese centrale overheden sterk op elkaar lijken, met redelijk vergelijkbare ministeries. Datzelfde is ook te zien in de werkwijzen van bijvoorbeeld inspectie- of uitvoeringseenheden die onder invloed van het EU-beleid meer en meer geharmoniseerd worden.

De invloed van de EU op de vormgeving van de rijksdienst is gegroeid vanaf vooral de jaren 90, met ongetwijfeld het Verdrag van Maastricht, Schengen en de euro als drijvende krachten. Niet alle departementen hebben daar overigens in gelijke mate invloed van ondervonden of op ingespeeld. Het ministerie van Landbouw bijvoorbeeld heeft altijd veel geïnvesteerd in een optimale aansluiting op Europa en daar ook garen bij gesponnen.

Maar dat was een uitzondering, de meeste departementen zijn veel minder sterk hun organisatie gaan toesnijden op de EU, en in de meeste gevallen alleen voor deelaspecten, zoals het geneesmiddelenbeleid of voedselveiligheid. Interessant is wel dat de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU een steeds belangrijker plaats kreeg en zich ontwikkelde tot een soort mini-rijksdienst onder leiding van een PV die vaak ook een rechtstreekse relatie met de Minister-president onderhield.

Reorganisaties

De relatie tussen beleid en organisatie is nog het duidelijkste te zien bij de ingrijpende reorganisaties die niet zozeer de rijksdienst als geheel heeft ondergaan maar vooral de onderdelen daarvan. Daarbij speelden uiteenlopende factoren een rol. Soms was sprake van nieuwe taken die door vaak grote, nieuwe organisaties moesten worden uitgevoerd. De Dienst Toeslagen is een goed voorbeeld, de Dienst Terugkeer en Vertrek ook. Soms bleken door allerlei omstandigheden bestaande taken enorm te groeien of van karakter te veranderen, met ingrijpende gevolgen voor de ambtelijke organisatie.

Eerder genoemde veranderingen op gebied van ICT of financieel beheer speelden daarbij ook vaak een rol, al dan niet in wisselwerking met wat zich elders in de rijksdienst afspeelde. Het zou niet verbazen als uiteindelijk de veranderingen van de rijksdienst vooral blijken te bestaan uit de enorme hoeveelheid veranderingen die het gevolg zijn van al deze reorganisaties, zij het in een gecompliceerde wisselwerking met maatschappelijke veranderingen, rijksbrede veranderingen (en bezuinigingen), technologische veranderingen, veranderingen in het denken over organisaties et cetera.

De verkokering voorbij

Vanaf het begin van de hier aan de orde zijnde periode heeft de verkokering van de overheid de aandacht gehad. Gewezen is op de pogingen om dat te doorbreken, door coördinatie op bewindslidenniveau, door coördinerende ministers en onderraden, door het aanwijzen van hoofdgebieden (Vonhoff). Het heeft er niet toe geleid dat verkokering tot het verleden ging behoren. Politiek bleef men hechten aan duidelijk herkenbare politieke gezichten, met een eigen staf en een eigen budget. Zo nu en dan kwam er een vaak niet zo succesvolle minister zonder portefeuille, bijvoorbeeld voor grote steden, andere overheid of jeugd, maar de 'echte' minister bleef dominant, met in het parlement ook zijn counterpart in de persoon van het kamerlid die een bepaalde, door hem goed afgeschermd portefeuille heeft.

De politieke realiteit bleek derhalve verkokering vaak te stimuleren, en in een aantal gevallen bleek een verkokerde aanpak ook wel effectief. Dat gold echter vooral voor de traditionele gebieden van overheidsbestuur. De nadelige kanten van verkokering manifesteerden zich daarentegen sterk bij allerlei nieuwe, grensoverschrijdende problemen die niet meer pasten in de klassieke kokers van de overheid: milieu, stadsvernieuwing, welzijn, criminaliteit, jeugdproblemen, later energie, klimaat et cetera. Of bij projecten waarvoor goed moest worden samengewerkt zoals bij de paspoorten (begin jaren 90).

De laatste tien, vijftien jaar zijn er op dit vlak vooral ambtelijke initiatieven genomen die gericht waren op de bedrijfsvoering. Afgestapt zou moeten worden van de sterk per departement opgezette bedrijfsvoering, samenwerking en integratie zou de norm worden. De redenering was dat via een beter op elkaar afgestemde bedrijfsvoering een gunstiger klimaat zou worden geschapen voor de uiteindelijk politiek bepaalde samenwerking op beleidsniveau.

Genoemd is al de oprichting van de Algemene Bestuursdienst. Maar ook latere initiatieven van de SG's werkten dit sterk in de hand. Vanzelfsprekend was hun invalshoek de bedrijfsvoering en lagen de maatregelen op dat vlak: shared service centers als P-Direct, een gestandaardiseerde digitale werkplek voor iedereen, dat soort zaken. Heel goed, en ook jarenlang vast onderdeel van de vernieuwingsacties.

'In dienst van het rijk' gaf als naam van een SG-rapport goed aan wat de bedoeling was, en één logo voor het rijk in plaats van de meer dan 100 verschillende logo's was het mooie symbool hiervan.

Terugblik: er is veel veranderd

Vernieuwing van de rijksdienst is niet een eenmalige actie, zoals soms wel eens wordt gesuggereerd. Een reorganisatie om een verouderde organisatie op te frissen en weer toe te rusten voor de taken van laten we zeggen de volgende 5 à 10 jaar. Een operatie op een zieke patiënt die daarna weer geheel gezond mee kan doen.

Dat is niet het juiste beeld. De geschiedenis van 50 jaar vernieuwing rijksdienst laat zien dat er sprake is van een continu proces van aanpassingen, ingrepen, verbeteringen; groot en klein; centraal en decentraal. Opvallend is daarbij dat een aantal thema's telkens terugkeert. Voor een deel omdat die vraagstukken nu eenmaal van alle tijden zijn, voor een deel omdat de oorzaken van problemen niet zijn weggenomen of slecht geleerd is van ervaringen in het verleden.

Te noemen zijn: de trage, stroperige besluitvorming, het gebrek aan coördinatie, de verkokering, de verhouding tussen beleid en uitvoering, de inrichting van de kennisinfrastructuur, de spanning tussen feiten en politieke visie, de invloed van de media op het functioneren van de rijksdienst, de beheersing van grote projecten, dat soort zaken.

Interessant is daarbij te weten dat dit niet typisch Nederlandse verschijnselen zijn. Er zijn grote parallellen in de vernieuwing van de rijksdiensten van landen die een met ons vergelijkbaar niveau van ontwikkeling en bestuur hebben. Nederland blijkt daarbij onder de meest ontwikkelde landen geen slecht figuur te slaan en in vele lijstjes bij de 5 à 10 best functionerende overheden te behoren. Vergelijkingen op dit vlak zijn natuurlijk altijd lastig en soms ook wat arbitrair, maar dat er ook in het buitenland veel waardering is voor de kwaliteit van de Nederlandse overheid staat buiten kijf.

De goed ontwikkelde kennisinfrastructuur (met planbureaus, adviesraden en ingehuurde onderzoeksbureaus, in een niet altijd even transparante maar wel werkbare mix) is daarbij een belangrijke factor. Daar is, ook in het kader van de vernieuwing van de rijksdienst, regelmatig discussie over geweest. Maar per saldo is de beschikbaarheid van deze infrastructuur een groot goed.

Soms wordt enigszins schamper gedaan over de rijksdienst en over de inspanningen die te verbeteren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de pogingen de rijksdienst te verkleinen. Het beeld dat opgeroepen wordt is dat dat niet veel voorstelt en dat grote ingrepen worden vermeden. Dat is echter onzin. Als we alles goed optellen en aftrekken, dan zal inderdaad het totaal volume van de overheid redelijk constant zijn, zij het dat het aantal rijksambtenaren per inwoner stelselmatig is gedaald.

Maar wat belangrijker is: de samenstelling is ingrijpend veranderd. Sommige diensten zijn geheel verdwenen, andere zijn in hoog tempo uit de grond gestampt. In 1967 werkten er bij het rijk nog circa 2000 mensen op het terrein van volkshuisvesting, dat zijn er nu nog ruim 100. Voor individuele toeslagen en voor bijvoorbeeld vreemdelingen, immigratie en veiligheid zijn er duizenden en duizenden meer ambtenaren dan 50 jaar geleden. Er zijn meer van die voorbeelden.

Kwalitatief zijn bovendien de veranderingen immens geweest, de rijksdienst is in veel opzichten meegegroeid met de scherp stijgende eisen die er aan gesteld werden. Interessant in dit verband is dat ondanks de daling in het vertrouwen in de overheid in het algemeen, blijkt dat de tevredenheid over de dienstverlening in concrete gevallen ook van de rijksoverheid heel hoog is.

Vooruitblik: een uitdagende agenda

Het dalend vertrouwen in de overheid is overigens natuurlijk wel een - ook internationaal - verschijnsel dat zeer ernstige gevolgen heeft. Het is lastig er greep op te krijgen en maatregelen te bedenken om het tij te keren.

Onmiskenbaar heeft een aantal, soms ook op kwaliteitsgebieden herleidbare incidenten aan dit beeld meegeholpen, zeker door de uitvergroting daarvan. Onvoldoende competentie, slecht rekenen houden met uitvoerbaarheid, haastwerk, dat soort factoren speelt een grote rol. Een van de uitdagingen voor de toekomst is dan ook om op die punten extra inspanningen te leveren.

Belangrijk element daarbij is: goede medewerkers die eer en genoegen in hun werk stellen. De rijksoverheid heeft een redelijke positie als het gaat om het aantrekken van talent, maar het doel moet zijn 'the best and the brightest', en dat gaat niet vanzelf.

Diversiteit en flexibiliteit zijn voorts grote aandachtspunten, maar ook ambtelijk vakmanschap, inclusief het vermogen om 'de waarheid te zeggen', 'speaking truth to power', zoals dat zo mooi in het Engels gezegd wordt. Het tegengaan van politisering van de ambtelijke dienst, een gevaar dat steeds op de loer ligt, kan daarbij niet genoeg aandacht krijgen.

Bij het ambtelijk vakmanschap hoort overigens ook een arbeidsvoorwaardenbeleid dat voldoende wervend is om de beste talenten naar de overheid te halen en daar te houden. Verdere ontwikkeling van de ABD en daarbinnen de Top Management Groep zou hoge prioriteit moeten hebben. Na de vruchtbare eerste 20 à 25 jaar van de ABD lijkt het tijd voor een extra injectie om de doelstellingen van tegengaan van verkokering en optimalisering van het ambtelijke leiderschap te bereiken. De voordelen van een zekere onafhankelijke professionalisering zoals die besloten liggen in buitenlandse modellen met public service commissioners zijn daarbij de moeite waard om verder te verkennen.

De harmonisatie van het ambtenarenrecht met het burgerlijke arbeidsrecht biedt als het om het personeelsbeleid gaat uitstekende kansen voor een nieuwe, frisse aanpak, niet alleen als het gaat om de topmanagers maar alle werknemers van het rijk.

Er zijn meer uitdagingen. Verkokering, tunnelvisie of welke term dan ook gebruikt wordt voor het aanduiden van een te beperkte aanpak van zaken blijven grote handicaps voor goed bestuur. Interessant zijn dan ook de pogingen om nieuwe vormen van samenwerking te vinden tussen ministeries. De Projectdirectie Mest was een bekend en succesvol voorbeeld uit het verleden, zij het dat de lijst langer had kunnen en moeten zijn.

Of het blijkt mogelijk met succes nieuwe functionarissen op problemen te zetten met een mandaat dat traditionele grenzen overschrijdt, zoals de Deltacommissaris en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Nieuwe, innovatieve manieren van samenwerken zullen in de toekomst belangrijker zijn dan veranderingen van organisatiestructuren. Terzijde: het bovenstaande illustreert eens te meer dat het begrip 'rijksdienst' maar beperkte betekenis heeft. Het is een aanduiding voor het totaal van instellingen en mensen die werkzaam zijn op rijksniveau. Maar de differentiatie daarin is groot en moet ook gekoesterd worden, teneinde recht te doen aan de veelvormigheid van het rijksbestuur.

Verdergaande verbetering van de dienstverlening staat ook op de lijst van uitdagingen. De waardering voor dienstverlening van de overheid in concrete gevallen is - zoals gezegd - vaak hoog. Maar te vaak gaan er zaken mis. In veel gevallen is dat terug te voeren op een beleid dat onvoldoende op zijn uitvoerbaarheid is onderzocht voordat het werd ingevoerd.

Dat kan en moet beter, bijvoorbeeld door bij risico's of onzekerheden niet over te gaan tot uitvoering. Dat vereist overigens wel dat geluisterd wordt naar deskundigen en mensen met ervaring in de uitvoering, en ook dat die onverbloemd de waarheid durven en kunnen zeggen. Dat is niet iets dat automatisch aanwezig is, het dient als belangrijke waarde van de ambtelijke dienst gekoesterd te worden.

Voor een goede uitvoering is van groot belang dat er vertrouwen bestaat tussen de politieke leiding en de uitvoering en dat die uitvoering ook de ruimte krijgt om binnen globale kaders naar optimale oplossingen te komen. Dat lijkt nogal voor de hand te liggen, maar de realiteit is anders. De trend is, ondanks allerlei beloften van deregulering, nog steeds dat uitvoeringsorganisaties worden bedolven onder talloze regels en controlemaatregelen. Dat geldt niet alleen voor ministerieonderdelen maar ook voor verzelfstandigde diensten. En voor de maatschappelijke organisaties die werkzaam zijn op een bepaald beleidsterrein, zoals ziekenhuizen, scholen en dergelijke. Van recente datum is daarbij het nieuwe, en positief ogende begrip 'systeemverantwoordelijkheid' waarmee gepoogd wordt de ministeriële verantwoordelijkheid te verduidelijken en te begrenzen. Waakzaamheid is hier geboden, omdat het ook gemakkelijk een legitimatie kan zijn voor intensivering in plaats van de-intensivering van de bemoeienis.

De communicatie tussen de overheid en de samenleving is voorts een groot aandachtspunt. De sociale media geven daarbij nieuwe mogelijkheden maar creëren ook nieuwe dilemma's. Welke kant het op gaat en op moet, is nog ongewis, maar dat het een belangrijk ontwikkelingsgebied is, staat buiten kijf.

Belangrijk element voor het hier op de achtergrond sterk meespelende streven om het vertrouwen in de overheid te vergroten, is overigens dat het vertrouwen tussen het politieke en het ambtelijke systeem buiten kijf staat. Ook dat is iets dat niet vanzelf gaat, er zijn ook op dat vlak inspanningen nodig. Belangrijk dilemma hierbij is dat veel maatschappelijk onbehagen gericht is tegen de zogenaamde bestuurlijke elite. De ambtelijke dienst wordt daarbij bij uitstek als voorbeeld van die elite gezien. 'Ambtelijke aristocratie', zo typeerde Martin Sommer onlangs een aantal ambtenaren die informatie verstrekten ten behoeve van de kabinetsformatie.

Efficiency zal een belangrijk onderwerp op de agenda blijven, zij het dat de grenzen van winst die op redelijke manier geboekt kan worden door grootschaligheid in zicht komen of soms al zijn overschreden. Meer in het algemeen geldt dat zo langzamerhand niet veel winst meer te boeken is door enkel en alleen efficiencyverbetering. Terecht wordt gewaarschuwd tegen de zoveelste kaasschaafbezuiniging. Voor werkelijk grote sprongen voorwaarts als het om de rijksdienst gaat, zijn ingrijpende politieke beslissingen nodig, bijvoorbeeld om drastisch het mes te zetten in de nog steeds voorttierende subsidiëring, de vergaande afdekking van risico's en de roep om direct ingrijpen bij al dan niet vermeende misstanden.

Kortom: er is een ambitieuze agenda op te stellen om de rijks-overheid ook in de toekomst verder te vernieuwen en te verbeteren. Dat dat nodig èn mogelijk is, is met deze 'expositie' overduidelijk aangetoond. Ook de komende 50 jaar zal men vergeefs wachten op wonderen als het gaat om een betere overheid. Hard werken, dat zal het zijn. Hoe lastig ook, het verleden heeft laten zien dat dat uiteindelijk resultaten afwerpt.

Roel Bekker