

Dr. H. J. M. van Zon

Reorganisatie van de Rijksdienst*

1. Inleiding

Sinds enkele decennia is de rol van de overheid steeds meer een sturende en ordenende geworden. Vooral in de tijd van de wederopbouw trok de overheid steeds meer taken naar zich toe; in de periode daarna van schijnbaar onbegrensde financiële mogelijkheden is deze uitbouw van de overheidsbemoeienis voortgezet.

Niemand had daar echt veel last van: de overheid verdeelde en richtte de stromen van het 'steeds maar meer'. Ook binnen de overheid zelf kon het niet op: ieder probleem dat zich aandiende kon worden aangepakt door meer geld, meer personeel.

Langzamerhand werd het echter duidelijk dat het taakveld steeds minder te overzien was, dat de rijksdienst langzamerhand een onhanteerbare moloch werd, en dat de overheid zelfs soms tegenstrijdige regels uitvaardigde. Er is in het verleden daarom gewezen op de noodzaak meer en betere afweging te plegen, en niet bijvoorbeeld weer een departement van algemeen bestuur er 'bij te verzinnen' als de verdeling van ministersposten in coalitie-onderhandelingen niet mooi uitkwam, meer aandacht te besteden aan een taakafbakening van de overheid, meer samenhang te brengen in de werkzaamheden, een betere besluitvorming te effectueren.

Bovendien groeide het besef dat de overheid niet alle problemen in de maatschappij kan oplossen, en zich daar ook niet altijd toe geroepen zou moeten voelen, of zichzelf het monopolie daarvoor toe te dichten.

Dit is een langzaam proces geweest. Al jaren wordt aandacht besteed aan deze problematiek, meestal op deelterreinen. Een van deze deelterreinen betreft het functioneren van de rijksdienst als organisatie, zij het dat dit functioneren nooit los gezien kan worden van de taken die de overheid moet of wil verrichten: een organisatie dient immers beoordeeld te worden in het licht van wat men met deze organisatie wil bereiken.

Praktisch is het echter onmogelijk taak en rol van de overheid in zijn geheel te overzien. Bovendien zijn door de ingewikkeldheid van de overheidsorganisatie ook de daarin optredende veranderingsprocessen zeer complex en verlopen zij langzaam en stapsgewijs. Het is daarom niet zinvol blauwdrukken te maken van een toekomstige rijksdienst: de werkelijkheid achterhaalt de gedachten steeds weer. Dit betekent niet dat er geen toekomstbeelden

zouden moeten worden geschetst, maar dat deze meer het karakter moeten hebben van een visie dan dat een kant en klaar eindplaatje wordt gegeven. Vooral vanuit een optiek van het daadwerkelijk bewerkstelligen van veranderingen, wat bij het hierna te bespreken 'project reorganisatie rijksdienst' het doel is, moet aan een stapsgewijs proces van concrete verbeteringen de voorkeur worden gegeven.

De reorganisatie van de rijksdienst is een aspect van de zich wijzigende rol van de overheid in een veranderend maatschappelijk bestel. In onderstaande bespreking wordt echter alleen aandacht geschonken aan de praktische problemen waarmee een dergelijke grootscheepse reorganisatie-activiteit worstelt. De inhoud van de reorganisatievoorstellen zelf wordt dus niet in den brede besproken. Wel wordt getracht een beeld te schetsen van de ingewikkeldheid van veranderingsoperaties binnen de rijksoverheid en de moeilijkheden die daarbij optreden nog afgezien van de inhoudelijke merites van de veranderingsvoorstellen.

2. Korte voorgeschiedenis van het project reorganisatie rijksdienst

In 1971 verscheen het rapport van de toenmalige 'commissie-Van Veen', waarin een analyse werd gegeven van het functioneren van de rijksdienst, en aanbevelingen werden gedaan voor verbeteringen. Deze aanbevelingen, hoewel realistisch, ademen nog wel de sfeer van hun tijd in termen als 'versterking', 'uitbreiding' en dergelijke, ter oplossing van de onderkende problemen. Op praktische en theoretische gronden was de commissie van mening dat geen algehele en totale reorganisatie moest worden nagestreefd. De commissie somde in haar rapportage een aantal knelpunten op, en deed op basis daarvan onder meer aanbevelingen om de coördinatie in de besluitvorming te verbeteren door het aanwijzen van coördinerende bewindspersonen en het meer en beter gebruik maken van de onderraden van de ministerraad en van de ambtelijke voorbereidingscommissies daarvan (de zogenaamde voorportalen). De commissie-Van Veen stelde ook voor blijvend aandacht te schenken aan de organisatie van de coördinatie en aan interdepartementale taakverdelingsproblemen; deze taak is toegewezen aan de Directie Overheidsorganisatie en -automatisering (O&A) bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Voorstellen waren er ook om een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in te stellen, en de taak van de minister te verlichten, onder andere door de positie van de secretaris-generaal als hoogste ambtenaar in een departement te versterken (bijvoorbeeld door instelling van een 'Bureau secretaris-generaal').

In 1975 verscheen een rapport van de (toen nog voorlopige) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), waarin gewezen werd op knelpunten in het beleidsvormingsproces, de interdepartementale taakverdeling en coördinatie en de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen (gemeente, provincie, rijk).

De naar aanleiding van het WRR-rapport vervolgens ingestelde Ministeriële

Commissie Taakverdeling en Coördinatie (MITACO) rapporteerde in 1977 met algemene beschouwingen over de coördinatie van het regeringsbeleid, de departementale indeling en het aantal bewindslieden en mogelijkheden hun taak te verlichten. Verder bevatte het rapport een lijst van knelpunten. Het werk van deze MITACO werd niet afgerond ten gevolge van een kabinetscrisis.

Behalve in de zin van uitbreidingen (de instelling van de reeds genoemde Directie O&A, van de WRR en van de bureaus ter ondersteuning van de ambtelijke en politieke top), was er tot dan toe nog niet zoveel concreets veranderd in de rijksdienst. De coördinerende bewindspersoonschappen van de commissie-Van Veen waren wel in het leven geroepen, maar met zo'n enthousiasme dat er in 1971 inmiddels een stuk of zeventig coördinerende taken waren geïnstitutionaliseerd. Men ging zich al afvragen of tussen deze coördinatietaken onderling niet ook gecoördineerd moest worden. Als coördinerend bewindspersoon had een minister echter niet of nauwelijks bevoegdheden gekregen om aan zijn coördinatietaak inhoud te geven: de grondwettelijke gelijkwaardigheid die tussen de (inmiddels zestien) ministers moest worden gewaarborgd stond het verlenen van extra bevoegdheden in de weg. De directie Overheidsorganisatie en -automatisering, die ook op basis van een coördinerende 'bevoegdheid' van de minister van Binnenlandse Zaken functioneerde, bleek weinig krachtig te kunnen optreden en kon weinig uitrichten in de gevestigde machts- en invloedsrelaties.

In 1979 werd opnieuw een commissie ingesteld: de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR), in het algemeen beter bekend onder de naam van haar voorzitter: de commissie-Vonhoff. Deze commissie wilde niet ook overvallen worden door een kabinetscrisis, en richtte haar werkzaamheden mede daarom duidelijk gefaseerd in. Het toenmalige eerste kabinet-Van Agt bleek echter de gehele rit uit te kunnen zitten. De commissie besteedde ook veel aandacht aan public relations en participatie: essentiële onderdelen van een reorganisatie-activiteit. Waarschijnlijk hebben deze factoren, en het feit dat het maatschappelijk tijt keerde, bijgedragen aan het succes van deze commissie.

In haar derde en belangrijkste rapport gaf de commissie een analyse van het functioneren van de rijksdienst, welke door velen kon worden onderschreven. Sterk versimpeld kwam het centrale thema van de analyse van de CHR er op neer dat de rijksdienst twee 'werelden' kent: de wereld van de sectoren in de vorm van de (toen) 14 ministeries, en de wereld van de integratie, die zich concretiseert in de toppen van de ministeries en in de ministerraad met zijn coördinatiestructuur van onderraden, voorportalen en coördinerend bewindspersoonschappen.

De wereld van de sectoren blijkt, aldus de CHR, veel sterker ontwikkeld dan de wereld van de integratie, en er treedt daarom 'verkokering' op in de beleids- en besluitvorming. Deelbelangen krijgen een groter gewicht en worden beter verdedigd dan het algemeen belang. Volgens de CHR is deze verkokering diep geworteld in de rijksdienst, tot in de individuele ambtenaren die zich vereenzelvigen met de belangen van het deel van het departement.

tement waarin ze werken in plaats van met het algemene belang van een effectieve bestrijding van de problemen waar de overheid zich voor gesteld ziet.

Ter verbetering van het functioneren van de rijksdienst deed de commissie-Vonhoff een groot aantal aanbevelingen, die het gehele functioneren van de rijksdienst betroffen. De analyse en aanbevelingen van de CHR hebben nogal wat stof doen opwaaien. Algemeen was men het er mee eens dat het nodige mankeert aan het functioneren van de rijksdienst, maar dat betekende niet dat iedereen het eens was met de door de CHR voorgestelde oplossingen. Dit was niet zo verbazingwekkend, want de voorstellen van de CHR kwamen terecht in een rijksdienst die intern verdeeld is en verkokerd functioneert.

3. Het project reorganisatie rijksdienst

Onder deze omstandigheden werd bij de vorming van kabinet-Van Agt II een 'projectminister' aangewezen voor de reorganisatie van de rijksdienst. Het instituut projectminister was een aanbeveling van de CHR; de bedoeling ervan was een minister tamelijk los van de staande organisatie met een projectorganisatie te laten werken aan een kabinetsprioriteit; dit zou moeten leiden tot grotere snelheid, een betere uitgangspositie ten opzichte van de gebruikelijke machtsstructuren en een grotere politieke aandacht voor het te behandelen probleem. Nadruk werd gelegd op de tijdelijkheid van een dergelijke constructie. In het kabinet-Van Agt II werd meteen al een negental projectministers aangewezen, onder meer voor de werkgelegenheid, de decentralisatie, de emancipatie en de stadsvernieuwing. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn werd projectminister voor de reorganisatie van de rijksdienst.

De commissie-Vonhoff had aanbevolen de reorganisatie van de rijksdienst niet binnen de rijksdienst zelf aan te pakken, maar deze te laten verrichten door een externe instantie. Argument hiervoor was dat een interne instantie terecht zou komen in de departementale belangenstrijd en daarom zou verzanden in de problematiek van de verkokering die zij juist moet proberen te bestrijden. Dit was echter geen doorslaggevend argument om juist een externe organisatie aan het werk te zetten. Een van de kritiekpunten op de CHR-analyse was zelfs dat zij te eenzijdig de nadruk had gelegd op de verkokering en op de integratie als tegenhanger daarvan. Verder was men van mening dat een reorganisatie geen kans van slagen zou hebben als die niet door de rijksdienst zelf gedragen zou worden, en wortels zou hebben in de organisatie zelf. Tenslotte speelde ook mee in de keuze voor een aanpak binnen de rijksdienst dat minister Van Thijn duidelijke interesse had voor de aanpak van de reorganisatie en mede daarom zelf de touwtjes in handen wilde houden.

Op 18 december 1981 ging het kabinet akkoord met een Nota inrichting projectministerschap reorganisatie rijksdienst. De projectorganisatie die werd opgezet had een nogal ingewikkelde structuur (zie figuur).

Met deze projectorganisatie werd begonnen aan de werkzaamheden. De

problemen die daarbij zijn ondervonden en de resultaten die tot op heden zijn geboekt worden hieronder verder beschreven.

4. De problemen rond de reorganisatie van de rijksdienst

Globaal gesproken kreeg het project bij de aanvang te maken met twee soorten problemen. De eerste soort betreft de inhoud van de activiteiten zelf en de besluitvorming daarover. De reorganisatie van de rijksdienst is een politieke zaak, maar politici hadden tot dusverre nog niet veel interesse en aandacht voor het functioneren van de rijksdienst getoond. De CHR had juist van de politieke besluitvorming de problemen uitvoerig gesignaleerd. Daarnaast was er over de inhoud van de te nemen maatregelen en na te streven doelen die de CHR had geformuleerd en die hier en daar flink werden bekritiseerd nog geen overeenstemming. Zoals de CHR al had voorzien, zou dit ook ambtelijk leiden tot oeverloze discussies en stellingenoorlogen.

De tweede categorie problemen betreft het functioneren van de projectorganisatie. Op taak, plaats, werkwijze en intern functioneren is een en ander aan te merken, zeker wat betreft de ingewikkelde opzet die was gekozen. De twee probleemcategorieën worden hieronder afzonderlijk besproken. Dat impliceert niet dat de te behandelen problemen strikt te scheiden zijn; zij zijn hoogstens te onderscheiden en raken en overlappen elkaar.

Besluitvorming met betrekking tot de reorganisatie van de rijksdienst

Het project reorganisatie rijksdienst leek een vliegende start te krijgen: er was een geïnteresseerde minister, de reeds genoemde Nota inrichting passeerde de ministerraad snel, en er kon aan de slag worden gegaan. Toch waren er wat wolken aan de horizon te bespeuren, die zich al snel verdichtten tot een donker front. Sommige, en juist de belangrijkste van de aanbevelingen van de CHR hadden een sterk politiek karakter. Dit betrof onder meer een herziening van het coördinatiestelsel rond de ministerraad (stroomlijning van het stelsel van onderraden en voorportalen, versterking van de positie van de coördinerende ministers gekoppeld aan de door de CHR aanbevolen vijf 'hoofdbeleidsgebieden'), de sanering in de wildgroei van overige coördinerende bewindspersoonschappen en het opstellen van een 'actieprogramma' waarin de belangrijkste politieke prioriteiten van het kabinet aan de orde moesten komen. Deze onderwerpen werden, vanwege hun urgente en sterk politieke karakter, in eerste instantie buiten de projectorganisatie aangepakt, door een Ministeriële Commissie Vonhoff-problematiek (MICOVO). De projectorganisatie kon daardoor voor onbepaalde tijd niets doen met enkele van de hoofdzaken van de problematiek die zij moest gaan aanpakken.

Ten tweede werd één van de aanbevelingen van de CHR, namelijk die voor de territoriale decentralisatie, uitgewerkt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken; ook dit onderdeel van de materie kreeg dus een andere behandelingslijn, wat organisatorisch werd opgevangen in de toch al ingewikkelde projectorganisatie.

Tenslotte had de projectminister bij de behandeling van de Nota inrichting toegezegd, dat er geen activiteiten ontplooid zouden worden voordat het kabinet in staat zou zijn gesteld een algemene discussie te houden over de Vonhoff-rapporten in den brede. Dit laatste was aanleiding om in de projectorganisatie allereerst te beginnen met het opstellen van een 'nota aanpak', die deze algemene discussie mogelijk zou moeten maken, en tevens concrete uitwerkingen zou moeten geven voor de aanpak van een 29-tal onderscheiden onderwerpen (deelprojecten). Deze algemene discussie werd niet gevoerd aan de hand van de Vonhoff-rapporten zelf, omdat geen regeringsstandpunt was ingenomen ten aanzien hiervan. In de nota aanpak zou dit regeringsstandpunt naar voren moeten komen.

Op de dag dat de Stuurgroep reorganisatie rijksdienst (zie ook figuur) de voorbereiding van de nota aanpak in haar vergadering aan het afronden was, viel het kabinet-Van Agt II. In het vervolgens ingestelde zomerkabinetje-Van Agt III, waarin minister M. Rood projectminister voor de reorganisatie van de rijksdienst was, werd besloten geen politiek zwaarwegende onderwerpen aan te pakken, anders dan financiële. Omdat ook de discussie over het project die vooraf moest gaan aan de uitvoering van activiteiten daaronder werd begrepen, kon er ook geen sprake meer zijn van een 'vliegende start'. Zo bleek juist het genieten van politieke aandacht een oorzaak te zijn van stagnatie!

De Stuurgroep reorganisatie rijksdienst bouwde in deze tijd de Nota aanpak om tot een advies ten behoeve van de komende kabinetsformatie. Deze stuurgroep had ook verder niet stil gezeten: voor de uitwerking van onderdelen van het project moesten voorbereidende werkzaamheden verricht worden. Bekeken moest worden welke consequenties verschillende mogelijke veranderingen in de rijksdienst zouden kunnen hebben.

Een vicieuze cirkel

Omdat politieke besluitvorming uitbleef werden de voorbereidende werkzaamheden onderworpen aan het spel der ambtelijke krachten. Een deel van de ambtelijke wereld eiste vèr uitgewerkte voorstellen zodat de consequenties beoordeeld zouden kunnen worden, terwijl tegelijkertijd het standpunt werd ingenomen dat activiteiten niet mochten worden ontplooid, vóórdat politieke besluitvorming had plaatsgevonden. Een situatie ontstond waarin politiek fiat afhankelijk werd van een uitwerking van de aanpak van de problematiek, waarbij er voor die uitwerking geen politieke richting werd aangegeven.

Ondanks deze patstelling was bij de val van het kabinet-Van Agt II een aantal onderwerpen al zo vèrgaand uitgewerkt, dat getracht kon worden daarover politieke besluitvorming uit te lokken. Dit lukte voor één onderwerp, de sanering van het stelsel van externe adviesorganen. Er bestonden zo'n 350 van dergelijke organen voor verschillende beleidsgebieden en van uiteenlopende importantie. Hun functioneren was aan soms stevige kritiek onderhevig. Bij het besluit te starten met de voorbereiding van voorstellen

voor deze sanering, moest minister Rood nogmaals toezeggen dat het kabinet in staat zouden worden gesteld te discussiëren over de Vonhoff-problematiek in den brede, voordat enige andere activiteit zou worden ontplooid in de reorganisatie van de rijksdienst.

Van de politieke windstille tijdens het kabinet-Van Agt III is niettemin ambtelijk druk gebruik gemaakt om voorstellen in gereedheid te brengen, zodat het kabinet-Lubbers bij zijn aantreden meteen tot daden zou kunnen komen. Na dit aantreden werd onmiddellijk het aantal coördinerende bewindspersoonenschappen teruggebracht van 70 tot 21, en werd besloten in eerste instantie slechts vier projectministerschappen voort te zetten. Medio 1983 werd besloten nog vier 'oude' projectministerschappen voort te zetten, in het algemeen omdat de activiteiten voor de meeste van deze projecten reeds in de afrondingsfase waren.

In het kabinet Lubbers werd minister Rietkerk projectminister; de derde binnen een half jaar. Opnieuw werd gewerkt aan een nota over het project om nu toch eindelijk de ministerraadsdiscussie én het groene licht te krijgen. Deze nota werd gebaseerd op de ideeën van de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, zoals deze waren neergelegd in zijn rond de kabinetsformatie verschenen eerste jaarbericht. Centraal daarbij stond de gedachte dat, wil de rijksdienst goed functioneren, adequate politieke besluitvorming noodzakelijk is. Allereerst moest gewerkt worden aan het 'herstel van het primaat van de politiek', aldus de regeringscommissaris. Eind januari 1983 werd deze nota aan de ministerraad voorgelegd. De kritiek van de ministerraad kwam er op neer dat de voorgestelde maatregelen nogal eenzijdig waren gericht op het functioneren van de politieke top, en dat het ambtelijk apparaat, waarop ook het nodige aan te merken is, praktisch buiten schot bleef. De ministerraad voelde er weinig voor te functioneren als een soort kop van jut. Er werd naar aanleiding van de discussie over de nota afgesproken dat de projectminister spoedig met een werkplan zou komen, waarin concrete maatregelen zouden staan met betrekking tot de reorganisatie van de rijksdienst. Een dergelijk werkplan werd in mei 1983 goedgekeurd door de ministerraad.

Zo zien we dat een vertraging van ruim een jaar is opgetreden, met name ten gevolge van kabinetswisselingen. Een dergelijke vertraging kan dodelijk zijn voor een activiteit binnen de rijksdienst.

Het functioneren van de projectorganisatie zelf

Een tijdelijk werkverband zoals een projectorganisatie, heeft, zeker bij de tamelijk hiërarchisch functionerende overheid, van nature met problemen te kampen. Een projectmedewerker heeft verschillende 'bazen'. Inhoudelijk kan zijn werk in een projectorganisatie, zeker als het om reorganisatie-activiteiten gaat, strijdig zijn met de belangen die zijn hiërarchische baas hem wil laten verdedigen. Daarbij kost het werken in een projectorganisatie volgens de hiërarchische baas altijd te veel tijd (tijd die mogelijk ook nog besteed wordt aan werk dat de eigen afdeling vaak niet dient, misschien

zelfs schaadt); en als de projectmedewerker goed 'onthecht' werkt, verliest hij contact met z'n thuisbasis waarheen hij na afloop van het project toch weer terug moet.

Buiten deze en andere 'normale' problemen, was ten aanzien van het project reorganisatie rijksdienst nog een aantal andere punten van belang.

De heersende cultuur binnen de rijksdienst en de relatieve onbekendheid met projectorganisatie en de (on)mogelijkheden die daarvoor binnen de rijksdienst aanwezig zijn, leidde in eerste instantie tot een centralistische aanpak. Regels werden bedacht en uitgevaardigd voor de aanpak en behandeling van problemen, regels die op zichzelf zeker niet onlogisch waren, maar die in de rijksdienst overkwamen als 'oekazes'. Er werd daarbij vanuit de projectorganisatie ook veel te weinig naar buiten getreden, gelobbied en aan voorlichting gedaan.

Deze werkwijze is zeer spoedig verlaten. Voor de aanpak van onderwerpen bleek het veeleer noodzakelijk te zoeken naar sterke en invloedrijke voorzitters voor deelprojectgroepen, in plaats van te trachten de te verrichten werkzaamheden te veel te sturen. Alleen zware deelprojectleiders bleken vanuit hun positie en deskundigheid in staat een bepaald onderwerp aan te pakken, noodzakelijke veranderingen teweeg te brengen en deelprojectgroepen met ambtelijk zeer uiteenlopende belangen te managen. Bovendien werden zij niet direct geïdentificeerd met een bepaald departementaal belang, namelijk dat van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dergelijke zware deelprojectleiders moest echter wel de nodige vrijheid in hun functioneren gegeven worden. De rol van de centrale projectorganisatie verschoof daarmee van een sturende en regelende naar een meer adviserende, assisterende, initiërende en stimulerende.

Een ander essentieel punt was de ingewikkeldheid van de projectorganisatie. De eerste projectminister (Van Thijn) had een bij zijn persoonlijke belangstelling passende organisatiestructuur gecreëerd die aanvankelijk goed functioneerde. Toen de meest bepalende figuur uit dit samenwerkingsverband wegviel, bleek het feit dat de organisatie van het project sterk geënt was op diens persoon problemen te gaan geven. Bij een activiteit die als kabinetsprioriteit sterk afhankelijk is van het persoonlijk optreden en de betrokkenheid van een (of meer) ministers, is de organisatiestructuur ook sterk afhankelijk van de werkwijze van deze hoogste chef. De latere projectminister Rietkerk besloot dan ook de projectorganisatie te wijzigen.

In de projectorganisatie is plaats ingeruimd voor een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst. Deze ressorteert rechtstreeks onder de projectminister en zal de minister onafhankelijk van de staande organisatie en de stuurgroep adviseren, bijstaan en vertegenwoordigen. Van Thijn had deze regeringscommissaris een betrekkelijk grote onafhankelijkheid gegeven. Naarmate het project vorderde en de ministers wisselden, bleek een sterk onafhankelijke adviesfunctie voor- en nadelen te hebben. Voordeel is dat er een soort geweten bestaat, dat voortdurend dwingt tot een evaluatie van wat er aan activiteiten ontplooid wordt. Nadelig is de onduidelijkheid over het project die daardoor kan ontstaan. Intern bleek

het met name voor de deelprojectleiders, die ten behoeve van de projectminister verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van maatregelen hadden, onduidelijk te zijn wie nu de richting bepaalt in de reorganisatie. Extern kan eveneens een dergelijke onduidelijkheid ontstaan: wie bepaalt nou wat?

Deze problemen kwamen duidelijk aan het licht bij de voorlichting over het project. Voorlichting is van wezenlijk belang voor het welslagen van de reorganisatie. De voorlichtingstaak was bij de regeringscommissaris gelegd, maar bleek moeilijk verenigbaar te zijn met zijn onafhankelijke positie: hoe moest hij voorlichting geven over project-activiteiten waarmee hij in zijn rol als onafhankelijk adviseur te kennen had gegeven het niet eens te zijn? De onduidelijke projectorganisatie gaf aanleiding tot enkele Kamervragen. Bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken in februari 1983 wees het kamerlid Wiebenga op de gecompliceerde opzet van de projectorganisatie en vroeg de projectminister in een motie maatregelen te treffen voor vereenvoudiging. Ten tijde van de behandeling van het werkplan in de ministerraad, werden eveneens kamervragen gesteld over de positie van de regeringscommissaris naar aanleiding van zijn gepubliceerde advies over het door de projectminister op te stellen werkplan.

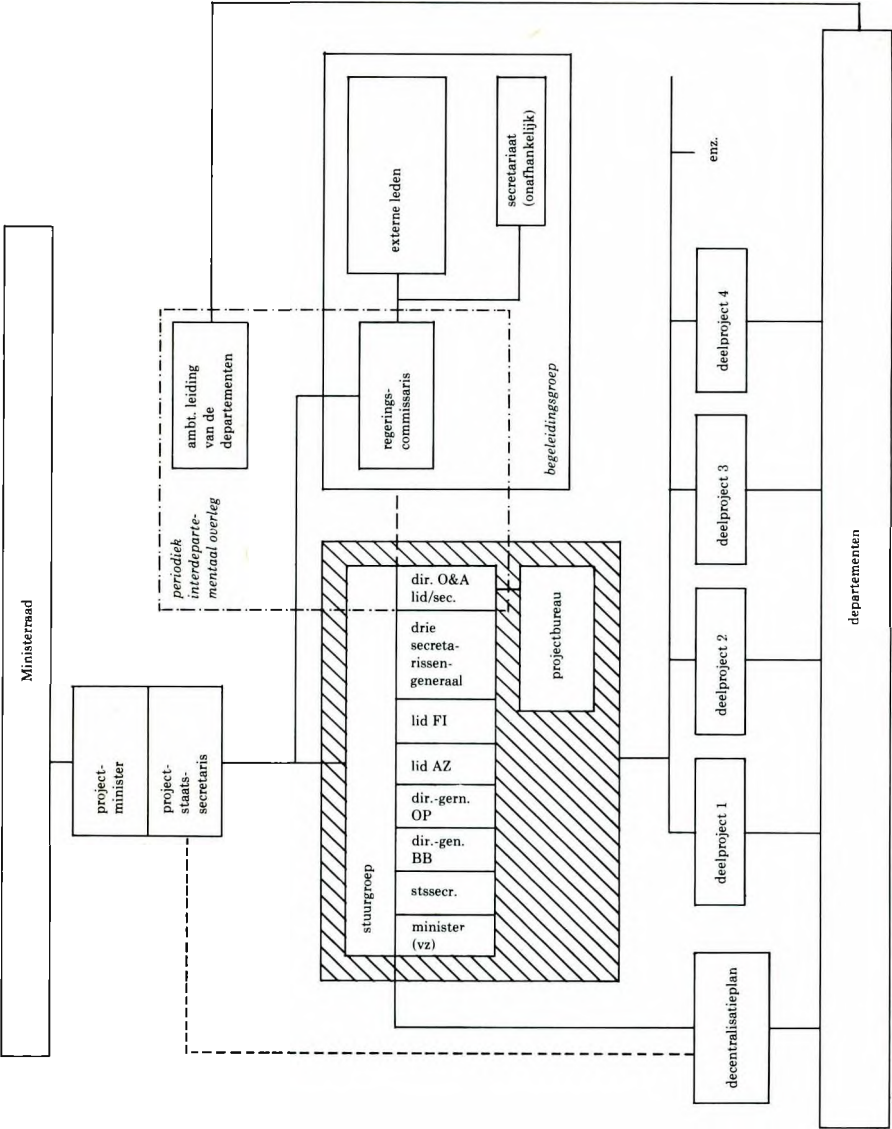
De ingewikkeldheid van de projectorganisatie, zoals die was opgezet door Van Thijn, heeft na de ministerswisselingen het project geen goed gedaan. Ook tussen de verschillende instanties ontstonden onduidelijkheden over taakverdeling. Het Interdepartementaal Overleg Reorganisatie Rijksdienst (IOR, een vergadering van de gezamenlijke secretarissen-generaal) dat bedoeld was om draagvlak voor het project te verkrijgen functioneerde niet goed, vooral omdat zijn bevoegdheden ten opzichte van de Stuurgroep Reorganisatie Rijksdienst onduidelijk werden.

5. Recente ontwikkelingen

De ministerraad heeft het door de huidige projectminister Rietkerk opgestelde 'werkplan 1983' goedgekeurd. Tevens wenst minister Rietkerk de projectorganisatie te vereenvoudigen. Dit leidt er waarschijnlijk toe dat een aantal van de bestaande groepen zullen worden samengevoegd en geïntegreerd in de bestaande coördinatiestructuur rond de ministerraad¹. Volgens het nu goedgekeurde werkplan zal het project reorganisatie rijksdienst in 1986 beëindigd worden: het projectministerschap wordt dan opgeheven en de projectorganisatie in de normale structuren opgenomen. De bedoeling is dat dan een onomkeerbaar proces van verandering in de rijksdienst is ingezet, dat door de bestaande structuren verder gedragen kan worden.

Eén recente ontwikkeling is hierbij nog het vermelden waard. Ten gevolge van het weinig krachtige karakter van de reorganisatie van de rijksdienst en de behoefte van elk kabinet om een eigen beleid te ontwikkelen (zeker als het van andere signatuur is dan het voorgaande), werden activiteiten opgezet buiten de reorganisatie van de rijksdienst, die grote samenhang (zouden moeten) vertonen met het project reorganisatie rijksdienst. In de

ORGANISATIESCHEMA VAN HET PROJECT REORGANISATIE VAN DE RIJKSDIENST ZOALS VASTGESTELD IN DECEMBER 1982



loop der tijd heeft dit geresulteerd in een vermindering van de betekenis van het project. Dit was al begonnen met de afzonderlijke opzet van het project territoriale decentralisatie. Een groot aantal andere operaties zijn in de afgelopen tijd op gang gekomen, zoals de 'deregulering', de 'privatisering', de opsplitsing van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de personeelsvermindering met 2% per jaar.

Op zichzelf is het beslist geen slechte zaak als op meer plaatsen tegelijk en vanuit verschillende invalshoeken gewerkt wordt aan de verandering van taak en functioneren van de overheid. Maar dan wordt coördinatie op bovendepartementaal (politiek) niveau een noodzaak. Het gevaar bestaat dat deze operaties alle zo ingrijpen in het functioneren van de rijksdienst dat zij wel eens contraproductief zouden kunnen gaan werken. Zij leggen - gezamenlijk en afzonderlijk - een extra druk op het aanpassingsvermogen van de rijksdienst. Daarbij komt nog dat ook de inhoudelijke afstemming tussen deze grote operaties noodzakelijk is, omdat anders tegengestelde doelen zouden kunnen gaan worden nagestreefd. In het slechtste geval gaat het door de commissie-Vonhoff gesignaleerde verschijnsel van verkokering optreden, waarbij elk departement er voor probeert te zorgen dat zijn actie het meest succesvol zal gaan worden, zonder af te wegen wat voor het overheidsapparaat als geheel het beste is.

De noodzaak van coördinatie van de grote operaties is gesignaleerd. De regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst is gevraagd advies uit te brengen over de samenhang tussen de operaties, en er wordt gestreefd naar een lichte vorm van coördinatie en goede voorwaarden voor afstemming. Daarbij gaat het niet om een overkoepelende structuur voor sturing. Dat zou, gezien het verschil in karakter en stadia van voortgang van de operaties, ook niet goed mogelijk zijn. Ook moet vermeden worden, dat de uitvoering van diverse activiteiten wordt vertraagd of belemmerd met een beroep op vermeende samenhangen.

De grote operaties hebben onderling gemeen, dat zij zullen bijdragen aan de verbetering van de organisatie en het functioneren van de rijksdienst. De rijksdienst is in beweging gekomen, en deze beweging zal inderdaad kunnen leiden tot een continu veranderingsproces in de rijksdienst.

Toelichting bij de figuur

De projectminister heeft de algemene leiding van het totale project.

De Stuurgroep reorganisatie rijksdienst geeft onder voorzitterschap van de projectminister operationeel leiding aan het project.

De dagelijkse projectleiding is in handen van de directeur Overheidsorganisatie en -automatisering; het projectbureau levert daarvoor ondersteuning.

De regeringscommissaris, die rechtstreeks onder de projectminister ressorteert, heeft een begeleidende functie onafhankelijk van de staande organisatie en levert de projectminister advies en bijstand.

De begeleidingscommissie staat de regeringscommissaris bij bij diens oordeelvorming.

Het periodiek interdepartementaal overleg (IOR) is een geregeld contact met de ambtelijke leiding van de departementen onder voorzitterschap van de regeringscommissaris; het dient tot verbreding van het draagvlak voor de reorganisatie.

De deelprojecten zijn er voor de praktische uitvoering van deelactiviteiten.

Noten

* De auteur is Drs. H. C. Bakker en Drs. A. B. van der Scheer erkentelijk voor hun waardevolle suggesties en kritiek bij het schrijven van dit artikel.

1 Inmiddels heeft de ministerraad in oktober 1983 op voorstel van de projectminister besloten de projectorganisatie te vereenvoudigen. Besluitvorming over de reorganisatie rijksdienst gaat voortaan via de Raad voor de rijksdienst (RRD), een onderraad van de ministerraad. Als ambtelijk voorportaal van de RRD wordt de huidige Adviescommissie overheidsorganisatie- en automatisering samen met de Stuurgroep reorganisatie rijksdienst omgevormd tot de Adviescommissie rijksdienst (ARD). Het interdepartementaal overleg reorganisatie rijksdienst, waarin de secretarissen-generaal zitting hebben, wordt opgeheven. Voor zover nodig zal de minister incidenteel overleg voeren met de secretarissen-generaal.

De nieuwe Adviescommissie rijksdienst zal de minister adviseren over voorstellen in het kader van de reorganisatie van de rijksdienst. Daarnaast zal de ARD tevens een platform bieden om vanuit een brede achtergrond te kijken naar de gevolgen voor de rijksdienst van andere beslissingen. Daartoe behoren ook de grote operaties als heroverweging, decentralisatie, deregulering, privatisering en de 2%-personeelsvermindering per jaar tot en met 1986. De minister heeft echter, in afwachting van het advies van de regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Mr H. D. Tjeenk Willink, over de samenhang tussen deze grote operaties, ervan afgezien uitspraken te doen over de wijze waarop dat in de nieuwe structuur gestalte krijgt. De ARD zal bestaan uit een aantal secretarissen-generaal en enkele functioneel betrokken topambtenaren.

Geraadpleegde literatuur

- Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971; rapport van de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (commissie-Van Veen), 1971
- De organisatie van het openbaar bestuur; rapport nr. 6 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1975
- Rapport van de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (MITACO); Tweede Kamer, zitting 1977, 14649, nrs. 1-2
- Rapporten en achtergrondstudies Commissie hoofdstructuur rijksdienst (commissie-Vonhoff); 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979-1980
- Nota inrichting Projectministerschap reorganisatie rijksdienst; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17353, nrs. 1-2
- Drs. A. B. van der Scheer: De kabinetsformatie 1981 als aangrijpingspunt voor een poging tot reorganisatie van de Rijksdienst; M&O, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid, 36ste jaargang, maart/april 1982, pp. 110-134
- Jaarbericht 1983 regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982
- Werkplan 1983 regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst; 's-Gravenhage, 1983
- Werkplan reorganisatie rijksdienst; 's-Gravenhage, 1983