

DE HUIDIGE DEPARTEMENTEN HEBBEN HUN LANGSTE TIJD GEHAD

EEN RADICAAL PERSPECTIEF

Juni 2009

Door: Cees Paardekooper, senior partner WagenaarHoes Organisatieadvies

1. ONZEKERHEID EN ONENIGHEID

Onzekerheid is wat ons bindt in deze verwarrende tijden. Over wat de rol van de nationale politiek moet worden in tijden van internationalisering, decentralisatie en van overdracht van taken naar middenveld en markten. En daardoor is er ook stevige ongewisheid ontstaan over de toekomstige positie en functies van 's rijks departementen.

Onenigheid is wat ons scheidt. De eisen die aan de nationale politiek worden gesteld zijn tamelijk tegenstrijdig. Bij grote groepen in onze samenleving is er de roep om een terugkeer naar een sterke rijksoverheid die harde regels stelt en die ook doet naleven en die bovendien in alle maatschappelijke sectoren en markten stevig intervenueert. Tegelijkertijd is er een breed maatschappelijk gedragen verlangen dat de rijksoverheid meer ruimte moet laten aan burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen, en zeker ook aan de lagere overheden. Soms lopen deze tegengestelde eisen keurig langs de klassieke sociaaleconomische lijnen van links en rechts, dan weer passen ze meer in een schema gelovig conservatief versus maatschappelijk progressief. Daarnaast valt op dat per maatschappelijke sector (vervoer, onderwijs, gezondheid, wonen) de opvattingen soms sterk uiteenlopen.

De huidige kredietcrisis, inmiddels uitgegroeid tot een forse economische crisis, lijkt oppervlakkig beschouwd te leiden tot convergentie van opvattingen. Er wordt al gesproken over de revival van de nationale politiek, over de regering die eindelijk de touwtjes weer in handen neemt en een einde moet gaan maken aan alles wat de afgelopen decennia als gevolg van decentralisatie, marktwerking en deregulering mis is gegaan. Opmerkelijke dissonant hierin is dat het project Europa als gevolg van de crisis aan betekenis lijkt te winnen. Het mag weer worden gezegd dat Nederland Europa hard nodig heeft om de crisis met succes te lijf te gaan. Hoewel de recente Europese verkiezingen nog altijd een forse Europa-moeheid en -sceptis laten zien.

Naar ons inzicht zijn de reacties op de crisis te duiden als een wat ongemakkelijke zoektocht naar anders balansen tussen nationaal overheidsoptreden en ruimte voor burgers, bedrijven, instellingen en lagere overheden. Deze zoektocht raakt ook de klassieke vraag of het nationale politiek bestuur en de departementen een andere inrichting en werkwijze moeten krijgen.

2. DEPARTEMENTEN STEEDS MINDER KRISTALLISATIEPUNTEN VAN HET NATIONAAL BESTUUR

Bezien vanuit het perspectief van een oppervlakkige waarnemer hebben zich de afgelopen decennia geen ingrijpende veranderingen voltrokken in inrichting en werkwijze van de departementen. Een structuur die we al zo'n 200 jaar kennen. Begonnen tijdens de Bataafse Republiek met zijn acht Agentschappen (bijvoorbeeld de Agent voor de Nationale Opvoeding).

Versterkt ten tijde van Thorbecke toen de ministeriële verantwoordelijkheid werd geregeld en daarmee ook de aard van de relaties tussen koning, parlement, ministers en departementen.

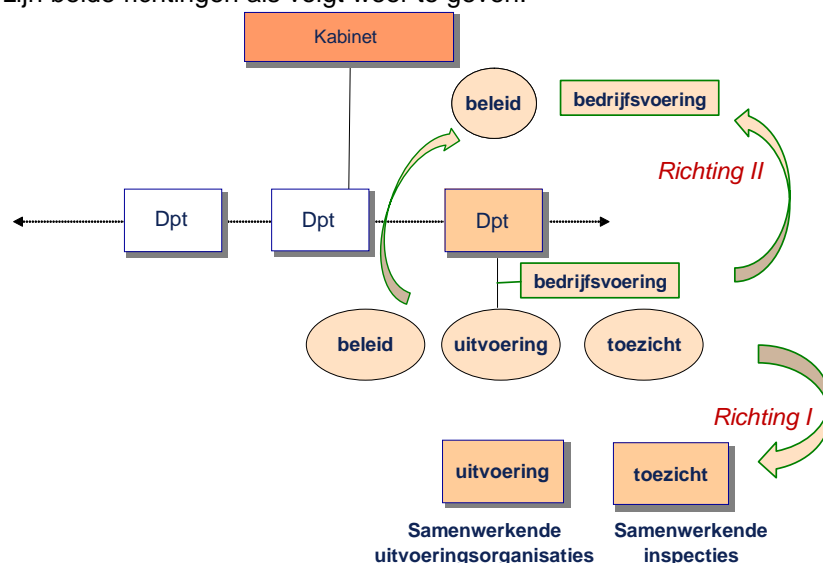
Sindsdien zijn de departementen uitgegroeid tot kristallisatiepunten van beleid, uitvoering en toezicht op de verschillende beleidsterreinen. Zo heeft het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid door de jaren heen zijn betekenis en werking gekregen. We hebben nog steeds een groot aantal, dat politiek worden geleid door ministers en staatssecretarissen, en ambtelijk door secretarissen-generaal en directeuren-generaal. Het kabinet is nog altijd het coördinerend orgaan dat verantwoordelijk is voor eenheid van beleid en bestuur. De ministers leggen nog altijd verantwoording af aan het parlement. Samenwerking tussen departementen – de republiek van de onverenigbare republieken - is nog altijd een moeizame aangelegenheid, alle politieke en ambtelijke hulpstructuren om de eenheid te bevorderen en uit te stralen ten spijt.

Maar er is ook een ander perspectief. Een perspectief dat zicht geeft op transitie die de afgelopen decennia wel hebben plaatsgevonden. Veranderingen die – naar ons inzicht – kunnen leiden tot het einde van de departementale hoofdstructuur.

Vanaf eind jaren tachtig hebben de afzonderlijke departementen als kristallisatiepunt van beleid, uitvoering en toezicht te kampen met functieverlies. Vanuit de kijkrichting van de departementen bezien zijn er twee hoofdbewegingen binnen het domein van de rijksdienst gaande:

- *Deconcentratie* van activiteiten en *decentralisatie* van bevoegdheden. Deze richting raakt de wijze waarop de kernfuncties beleid, uitvoering en toezicht bestuurlijk en organisatorisch binnen het domein van de rijksdienst vorm krijgen.
- *Concentratie* van activiteiten en *centralisatie* van bevoegdheden. Deze richting heeft niet alleen betrekking op de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de bedrijfsvoeringfunctie. Er is ook sprake van een zekere concentratie en centralisatie van de beleidsfunctie. We denken hierbij aan de regeringscommissaris Jeugd aan de Operatie Jong uit de vorige kabinetsperiode, en tijdens de deze periode aan de introductie van de project- of programmaministers Rouvoet en Vogelaar/van der Laan. Ook kunnen we verwijzen naar de vele commissies die regeringen instellen om complexe vraagstukken te behandelen.

Schematisch zijn beide richtingen als volgt weer te geven.



Beide richtingen hebben in aanleg gevolgen voor rol, inrichting en werkwijze van de departementen. We lichten deze observaties hieronder kort toe.

UITVOERING EN TOEZICHT “OP AFSTAND” VAN DE DEPARTEMENTEN

De afgelopen jaren zijn nogal wat uitvoeringsorganisaties en inspecties op afstand komen te staan van de moederdepartementen. Soms als ZBO, soms als Agentschap, soms als Baten-Lastendienst. Veel bestuurlijke en ambtelijke aandacht is daarbij uitgegaan naar de wijze waarop minister en (moeder)departement in deze nieuwe constellatie zorg kunnen blijven dragen voor de eenheid van beleid, uitvoering en toezicht op het betreffende beleidsterrein. Welke type besturing en verantwoording past bij deze nieuwe constellatie¹.

De relatieve verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties en inspecties hebben de weg vrijgemaakt voor de vorming van nieuwe knooppunten binnen het domein van het openbaar bestuur. Inspecties gaan onderling samenwerken, operationeel maar ook bestuurlijk. Hetzelfde geldt voor een groot aantal uitvoeringsorganisaties.

Samenwerkende inspecties. Inspecties met verschillende departementale thuisbases werken steeds meer samen. Organiserend principe hierbij is niet langer de klassieke indeling in beleidssectoren, maar de maatschappelijke domeinen waarop het toezicht wordt uitgeoefend. De dominante gedachte is dat het maatschappelijk onaanvaardbaar is dat meerdere inspectiediensten zonder afstemming en coördinatie op één beleidsterrein actief zijn. Projecten als Eenduidig Toezicht staan in het teken van het verminderen en wegnemen van (onnodige) toezichtlast². Daarbij wordt geredeneerd vanuit personen, bedrijven en instellingen die onder toezicht staan. De kamerbrede motie Aptroot heeft aan deze ontwikkeling een belangrijke impuls gegeven. De motie vraagt van het kabinet één Inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven in te richten. Inmiddels wordt de samenwerking tussen rijksinspecties ook op bestuurlijk niveau geïntensiveerd. Deze intensivering wordt gesymboliseerd door de formalisering van het huidige IG-beraad in een Inspectieraad met eigen taken en bevoegdheden. Nog weinig uitgekristalliseerd is hoe de Inspectieraad zich verhoudt tot bijvoorbeeld het SG-beraad. Eveneens is nog weinig uitgekristalliseerd hoe de relatie tussen Inspectieraad en de afzonderlijke vakministers er op termijn uit gaat zien.

Uitvoeringsorganisaties. Ook deze organisaties, verbonden aan verschillende departementen, zoeken de samenwerking. Het organiserend principe is ook hier niet langer de verbondenheid met het moederdepartement en de beleidssector. Het organisatieprincipe een combinatie van twee beginselen. Het beginsel van het centraal plaatsen van de afnemer (“klant”, “gebruiker”) van diensten en producten. En het beginsel van het voortbrengingsproces; veel uitvoeringsorganisaties zijn informatiegestuurde instellingen. Hun voortbrengingsprocessen lijken sterk op elkaar: intake, beoordelen of vrager aan eisen en voorwaarden voldoet, verstrekken van een dienst volgens gestandaardiseerde voorschriften (vergunning, beschikking) al dan niet gepaard gaand met een geldelijke handeling (beurs, uitkering, toelage, inning, inhouding). De naam van de begin jaren negentig van de vorige eeuw opgerichte IB-Groep is geen toevallige. De naam Informatie Beheer Groep is bewust gekozen, en bijvoorbeeld niet de naam Studiefinancieringsbank, omdat de gedachte toen al was dat de IB-Groep ook producten en diensten in opdracht van andere departementen zou kunnen realiseren. De ministerraad vond dat toen een paar bruggen te ver. Elk departement moest zijn eigen uitvoering organiseren om niet in strijd te komen met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Inmiddels lijkt de praktijk krachtiger dan dit leerstuk. De belastingdienst voert nu diensten uit voor verschillende departementen (bijvoorbeeld:

¹ In twee eerdere artikelen ben ik uitvoerig op deze problematiek ingegaan. Paardekooper C.M.M. (2003). Kennisintensieve beleidsorganisaties. Het organiseren van spanningsvelden rondom departementen. In Bestuurskunde jaargang 12, nummer 4, juli 2003. En: Paardekooper C.M.M., H.W.M. Wesseling (2005). Een andere overheid – maar welke? In: Socialisme en Democratie 12/2005.

² Overigens moet een doelstelling als *vermindering toezichtlast* altijd in het perspectief geplaatst blijven van behoud en versterking van de rechtsorde. Zie Ferdinand Mertens (2008). De regulerende staat: ontwikkeling van het toezicht door Inspecties. Leerstoel Toezicht TU Delft. Paper voor het Leeratelier Toezicht en naleving van de NSOB.

de zorgtoeslag). SenterNovem werkt ook voor meerdere departementen. Uitvoeringsorganisaties zoeken ook onderling de samenwerking. Juist omdat ze op het gebied van procesorganisatie en ICT-architecturen veel voor elkaar kunnen betekenen.

ÉÉN RIJKSDIENST?

Maar er is meer aan de hand. De tweede hoofdrichting raakt positionering en inrichting van de beleidsfunctie en de bedrijfsvoeringfunctie.

Beleidsseenheden die onderdeel zijn van de verschillende departementen beginnen ook op last van ministerraad en parlement de samenwerking te zoeken. De patronen zijn nog wat diffuus en hybride. Maar de trend is goed zichtbaar. Marjanne Sint³ bepleitte als SG consequent de wendbaarheid en flexibiliteit van de departementale beleidskernen. Ministers moeten verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke portefeuilles en programma's. Daarover moeten goede afspraken worden gemaakt, over de grenzen van de ministeries heen. 'Het is niet interessant bij welk ministerie ambtenaren horen: dat is hun administratieve thuisbasis', zo stelde Sint steevast. Deze ontwikkeling zal, hoe ingewikkeld het thans organisatorisch ook is, gelet op de eerste ervaringen met de portefeuilles van Rouvoet en Vogelaar/van der Laan, aan betekenis blijven winnen. De complexe (*wicked*) maatschappelijke vraagstukken houden geen halt bij de grenzen van de klassieke departementen, maar raken vrijwel altijd taakgebieden van meerdere ministeries, zo leren de ervaringen met bijvoorbeeld jeugdbeleid of grote stedenbeleid, innovatiebeleid, mobiliteit, ruimtelijke inrichting. Auteurs als Geert Teisman laten zien dat een succesvolle aanpak van dergelijke vraagstukken pas kans van slagen heeft als gekozen wordt voor het creëren van vitale maatschappelijke coalities, van bestuurlijke netwerken waarin ook andere partners deelnemen. Volgens Teisman⁴ is het wenselijk te kiezen voor een dergelijke aanpak.

- Als bij maatschappelijke problemen meerdere beleidsterreinen in geding zijn;
- Als verschillende bestuurslagen bij het bestuurlijke proces zijn betrokken;
- Als een groot aantal actoren met uiteenlopende belangen en in verschillende rollen bij bestuurlijke proces zijn betrokken.

De indruk bestaat dat gemeentelijke overheden op dit moment meer ervaring hebben met een dergelijke aanpak dan de rijksoverheid. Niettemin zien we binnen de rijksoverheid voorbeelden die er op wijzen dat de beleidsfunctie toenemend inter- of wellicht zelfs bovendepartementaal vorm begint te krijgen. Twee voorbeelden, uit een reeks van vele, illustreren hoe inmiddels dwars door de departementen heen aan beleidsprojecten wordt gewerkt. In het vorige kabinet hebben de zes meest betrokken bewindspersonen op het jeugdbeleid samengewerkt in Operatie Jong. Het kabinet heeft in 2003 Steven Van Eijck, oud staatssecretaris, benoemd tot commissaris voor het jeugd- en jongerenbeleid. Hij kreeg de opdracht om op alle niveaus - met de departementen, lokale en provinciale overheden, scholen, instellingen en de jeugd zelf - te gaan zoeken naar oplossingen voor problemen in het jeugdbeleid. Tweede voorbeeld uit diezelfde periode. Oud-MKB-voorzitter Hans de Boer heeft toen leiding gegeven aan de Taskforce Jeugdwerkloosheid. De taskforce kan onafhankelijk van de departementen werken aan de doelstellingen die ze van het kabinet heeft meegekregen. Inmiddels pionieren de ministers Rouvoet en Vogelaar, inmiddels opgevolgd door van der Laan, met het fenomeen van de programmaministers.

³ Zie Sint in: Ton Horrevorts en Ralph Pans (2005). *Kerndepartementen. Een nieuwe overheid ook aan de top*. Met commentaren van Elco Brinkman, Marjanne Sint, Ed van Thijn, Roel in 't Veld en Jouke de Vries.

Wiard Beckman Stichting/Mets & Schilt, Amsterdam, 2005

⁴ G.R. Teisman (2007). Tussen eenheid en eendracht: regionale bestuurskracht door netwerkvorming. In *Bestuurskunde*. Jaargang 16, nummer 2.

Bedrijfsvoering. In de jaren tachtig zijn onder invloed van managementconcepten als zelfbeheer, contractmanagement en integraal management taken en bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering gedeconcentreerd en soms ook gedecentraliseerd. De positie van de departementen is hierdoor versterkt. Ze kregen meer bevoegdheden op de verschillende PIOFAH-gebieden. Geconcentreerde servicediensten zijn toen ontmanteld, verzelfstandigd of geprivatiseerd. In het oog springend voorbeeld is het Rijks Computer Centrum (RCC) dat in deze periode is vermarkt (PinkRocade). Departementen gingen zelf beleid maken op het gebied van de ICT en kregen een eigen verantwoordelijkheid over hun bedrijfsvoering.

Sinds de jaren negentig is de beweging ingezet om sommige services opnieuw te gaan bundelen en *sharen*. Twee voorbeelden ter illustratie. Eerste voorbeeld. P-Direkt is de naam voor het rijksbrede shared service center voor personeelsregistratie en salarisadministratie dat op korte termijn operationeel gaat worden. De gedachte is dat bundeling van de taken op het gebied van personeelsregistratie en salarisadministratie van het Rijk leidt tot betere dienstverlening, minder bureaucratie en meer efficiency. De zakelijke dienstverlening van P-Direkt aan de ministeries wordt vastgelegd in prestatiecontracten met heldere verantwoordelijkheden, resultaten en marktconforme tarieven. Tweede voorbeeld. Het project SURC Internet, waaraan een groot aantal departementen meedoet, richt zich op het bundelen van ontwikkelingen, producten en diensten op het gebied van internet en het daarmee realiseren van kwaliteitsverbetering, tijdwinst en kostenverlaging. Het aanbod van gemeenschappelijke voorzieningen is in nauw overleg met de Commissie Nieuwe Media (CNM) gekozen.

Naast *sharing* – in feite een concentratiebeweging – is er de laatste jaren ook sprake van een recentralisatiebeweging. Een goed voorbeeld op dit gebied is de Algemene Bestuursdienst (ABD) die kaders stelt en richting geeft aan het benoemingenbeleid van de verschillende departementen. Ook de herinvoering van het rijkslogo is een aansprekend voorbeeld; de departementen worden in de beeldvorming weer onderdeel van het rijk! Daarnaast kan gewezen worden op de toenemende betekenis van het (P)SG-Beraad voor de bedrijfsvoering van de departementen.

DEPARTEMENTEN IN SPAGAAT

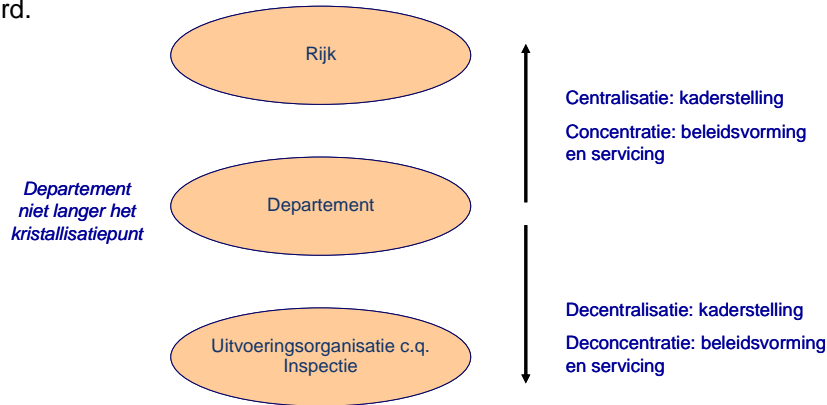
Vanuit het gezichtspunt van de departementen wordt er derhalve van twee kanten aan ze getrokken. Aan de ene kant trekt “het” Rijk en aan de andere kant trekken (vaak samenwerkende) uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten. Op rijksniveau worden kaders gesteld en services geconcentreerd. Een deel van de beleidsfunctie gaat bovendien richting Rijk in de vorm van programma’s en projecten.

Tegelijkertijd worden uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten nieuwe kristallisatiepunten voor de bedrijfsvoering met eigen knooppunten voor services en ondersteuning. Daar komt nog bij uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten in toenemende mate ook een thuisbasis worden voor een deel van de beleidsfunctie. Een aantal jaren geleden werd nog gesproken over uitvoeringsbeleid en inspectiebeleid. Inmiddels zijn termen als strategisch uitvoeringsbeleid en strategisch inspectiebeleid in zwang gekomen. In de praktijk van de rijksdienst zijn patronen te ontwaren die directe relaties laten zien tussen bewindspersonen en uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten ook als het gaat om complexe beleidsprojecten.⁵ Deze organisaties hebben kennis, kunde, capaciteit en externe netwerken om complexe beleidsvraagstukken aan te pakken. Deze tendens wordt versterkt door de eis vanuit de samenleving dat beleid uitvoerbaar en

⁵ Bekend voorbeeld is de totstandkoming van de Vreemdelingenwet van (toenmalig) staatssecretaris Cohen. De uitvoeringsorganisatie IND heeft hier een prominente rol in gespeeld.

handhaafbaar moet zijn. Het gaat om de resultaten van beleid, en niet om beleid als resultaat⁶. Bovendien sluit deze tendens goed aan bij de hiervoor genoemde aanpak die Teisman c.s. bepleiten in geval we te maken hebben met complexe maatschappelijke vraagstukken.

Schematisch kan de spagaat waarin de departementen zich bevinden als volgt worden gevisualiseerd.



Door deze vormen van functieverlies wordt toenemend onduidelijk wat functie en werkwijze van de departementen in de nabije toekomst nog behoren te zijn nu ze niet langer de vanzelfsprekende kristallisatiepunten van beleid, uitvoering en toezicht zijn. En wat de consequenties hiervan zijn voor het leerstuk van de ministeriele verantwoordelijkheid en daarmee ook voor positie en rol van vakministers (en hun staatssecretarissen). Alvorens deze vragen te behandelen, willen we eerst nog stil staan bij een andere vraag. De vraag naar wat er met de nationale politiek aan de hand is.

3. FUNCTIEVERANDERINGEN NATIONALE POLITIEK

Hebben onze departementen in het licht van bovenstaande beschouwing nog toekomst? Het antwoord op deze vraag is niet louter een bestuurlijk organisatorisch vraagstuk. Maar zal naar ons gevoelen ook sterk worden bepaald door de transities die de nationale politiek verder zal gaan doormaken. Er heeft de afgelopen decennia op nagenoeg alle beleidsterreinen overdracht van taken en bevoegdheden naar andere overheden plaats gevonden, binnen en buiten Nederland. En voorts ook overdracht van taken en bevoegdheden naar markt en middenveld door vormen van marktwerking, deregulering en privatisering. Lang niet altijd is hierbij helder gemaakt hoe rol en positie van "het knooppunt nationale staat" in het verweven maatschappelijke netwerk zich verhoudt tot die andere knooppunten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit recente ervaringen met toezichtarrangementen, met verticale en/of horizontale verantwoording, met interbestuurlijk toezicht.

Wesseling en Paardekooper identificeren zes kwesties die indiceren dat het optreden van de nationale politiek de afgelopen decennia in meer of mindere mate uit balans is geraakt⁷. We vatten de onbalansen hier kort samen.

⁶ In zijn jonge jaren als minister hield Elco Brinkman zijn ambtenaren al voor dat het hem niet ging om de wet als resultaat, maar om het resultaat van de wet.

⁷ Wesseling, Henk en Cees Paardekooper (2007). Heeft de verzorgingsstaat de crisis overleefd? Drie perspectieven. In: Bestuurskunde 2007, nummer 3 (jaargang 16).

1. *Onbalans tussen staat, markt, privésfeer en middenveld* voor het oplossen van collectieve vraagstukken. Na een periode van sterke verstatelijking is de balans verschoven in de richting van een wirwar van maatschappelijke arrangementen als verzelfstandiging, (pseudo)marktwerking en privatisering. Een negatief gevolg hiervan lijkt dat de samenleving als geheel minder bestuurskrachtig is geworden en de legitimiteit van het openbaar bestuur er niet beter op is geworden.
2. *Onbalans tussen op territoriale grenzen gefundeerde staatsbevoegdheden en grensoverschrijdende bevoegdheden.* De balans is verschoven naar een ondoorzichtig patroon van bevoegdheden (functioneel, regionaal, internationaal, ten koste van lokaal, nationaal), met als negatieve gevolg volop verwarring over de vraag waarover de nationale politiek en de vertegenwoordigende democratie nog gaat.
3. *Onbalans tussen rechten en plichten.* De balans is verschoven in de richting van een sterke nadruk op gelijke, individuele rechten met als negatieve gevolg verslechterende omgangsvormen en een gemankeerde solidariteit.
4. *Onbalans tussen wel en niet eigenaar zijn van burgerschap.* De balans is verschoven in de richting van een claim van nieuwe groepen op het burgerschap met als negatieve gevolg het verlies aan binding tussen verschillende bevolkingsgroepen.
5. *Onbalans tussen de nationale staat als representatie van de burgers (democratie) en de nationale staat als hoeder van rechten en belangen van minderheden (rechtsstaat).* De balans is verschoven in de richting van vormen van meer directe volksvertegenwoordiging met als negatief gevolg verlies aan gezag van de vertegenwoordigende democratie en van de rechtsstaat. Klassieke dragers van de nationale staat als politieke partijen verkeren in staat van crisis. Alternatieve verbindingen tussen staat en burgers komen maar moeizaam tot stand getuige bijvoorbeeld stagnerende staatkundige vernieuwingen⁸.
6. *Onbalans tussen sturing op collectieve vraagstukken binnen de nationale geografische grenzen en sturing van collectieve vraagstukken over die grenzen heen.* De afgelopen decennia is de balans verschoven in de richting van arrangementen over de grenzen heen, met als gevolg onzekerheid over hoe op internationaal niveau effectief en legitiem te opereren.

POSITIE- EN FUNCTIEVERANDERING VOOR NATIONALE STAAT

Deze verschuivingen hoeven niet per se negatief te worden geduid. Feit is wel dat andere balansen consequenties hebben voor de functies van de nationale staat en daarmee impact hebben op inrichting en werkwijze van de departementen. Het zou zomaar kunnen zijn dat we ons bevinden in een historische overgangsfase waarin we als opvolger van de naoorlogse verzorgingsstaat op zoek zijn naar een nieuwe specifieke, historische nationale staatsvorm die beter past bij onze huidige maatschappijformatie: netwerk en internationaal! Onze aanname is dat we ook in een netwerkachtige en geïnternationaliseerde maatschappijformatie een nationale staat nodig hebben. De nationale staat zal naar ons inzicht een belangrijk knooppunt blijven in het internationale statennetwerk. Het knooppunt waar via politieke strijd en samenwerking en uiteindelijk via “gezaghebbende” besluitvorming de nationale samenleving duurzaam wordt geordend naar domeinen (politiek, privé, middenveld, markt), waar grenzen worden getrokken die bepalen wie erbij hoort en wie niet, wat de rechten en plichten zijn. Bij de staat horen als vanouds klassieke bevoegdheden inzake geweldsmonopolie belastingen en het stellen en doen naleven van bindende regels. Maar een belangrijk verschil met vorige periodes is dat de bevoegdheden nog meer worden gedeeld met en soms ook overgedragen aan andere statelijke eenheden, waarvan de nationale staat overigens wel lid is. Dit zijn vooral transnationale eenheden, elk met een eigen inzet en machtsbalans. Bekende voorbeelden zijn de NATO en de EU. Maar op tal van beleidsterreinen zijn verdragsorganisaties werkzaam die bindende regels stellen. Bijvoorbeeld op het gebied van luchtvaart, Rijnvaart, voedselveiligheid of medicijngebruik.

⁸ Zie voor toelichting op deze bewering de brochure van VGS/VB/Huis van de Democratie (2008). Veerkracht en democratie.

Daarnaast is het voorstelbaar dat de nationale staat meer bevoegdheden overdraagt aan lagere overheden (gemeenten). Het is heel goed denkbaar dat regio's (samenwerkende gemeenten, vaak in coalities met ondernemingen en maatschappelijke organisaties) meer en meer een eigen positie (en bevoegdheid) krijgen in het internationale statennetwerk, los van de nationale politiek.

FUNCTIEKARAKTERISTIEKEN NATIONALE STAAT

De vraag is wel welk type functies de nationale staat als knooppunt in het internationale statennetwerk zal (moeten) blijven vervullen. We noemen er vijf.

Op de eerste plaats zal de nationale staat regulatief en ordenend blijven optreden, maar altijd binnen de context van en begrensd door de internationale rechtsverhoudingen en het internationale statensysteem. Meer specifiek gaat het om behoud en versterking van de rechtsorde, om het reguleren en stimuleren van organisatie- en regelstructuren binnen de samenleving (markten, middenvelden, lagere overheden) en om het houden van toezicht erop door handhaving of anderszins.

Op de tweede plaats zal de nationale staat een rol blijven spelen in de bevordering en borging van de democratische kwaliteit van in de samenleving tot stand gebrachte ordeningen.

Op de derde plaats zal de nationale staat het belang van de natie in het internationale statensysteem moeten behartigen. Juist in een internationaliserende samenleving kan de nationale staat een rol spelen in het bieden aan perspectief en het behoud van voorzieningen die de fundamentele levensvoorwaarden van grote groepen van de bevolking raken. De nationale politiek zal hiertoe een organiserende rol moeten spelen in het mobiliseren van grensoverschrijdende coalities die nationale belangen dienen.

Op de vierde plaats kan de nationale staat een belangrijke rol vervullen in wat in 't Veld wel eens *empoweren* heeft genoemd. Het identificeren, initiëren en activeren van coalities en allianties door partijen bij elkaar te brengen, slimme arrangementen te realiseren.

Op de vijfde plaats tenslotte blijft het soms nodig dat de nationale overheid zelf, vaak in combinatie met de vierde functie, actief beleid voert om ontwikkelingen op gang te brengen met programma's en projecten, door te stimuleren, te interveniëren en/of te regisseren.

Kortom, we zien nog altijd een forse en positieve rol weggelegd voor nationale politiek. Maar we denken wel dat hiervoor een ander wijze van organiseren nodig is. De klassieke departementen zullen niet langer het kristallisatiepunt van de rijksoverheid blijven. Bij het nadenken over een andere wijze van organiseren is het wel belangrijk dat er maatschappelijke herkenbaarheid van de rijksoverheid ook in internationaal perspectief.

4. EEN ANDERE ORGANISATIEARCHITECTUUR VOOR DE RIJKSOVERHEID, EEN GEDACHTE-EXPERIMENT

De organisatie van de rijksoverheid heeft zoals Mertens opmerkt lange tijd generieke en constante kenmerken gekend. Hiervoor hebben we het generieke en constante getypeerd met de formulering dat departementen de kristallisatiepunten zijn van beleid, uitvoering en toezicht op een bepaald beleidsgebied. In de jaren zeventig en tachtig hebben we te maken gekregen met de opmars van de beleidsfunctie, in de jaren negentig met de (re-)emancipatie van de uitvoeringsfunctie en vanaf medio jaren negentig met een herwaardering van de toezichtfunctie. In paragraaf

2 hebben we aangegeven dat deze verbijzonderingen zich steeds minder afspelen binnen de domeinen van de afzonderlijke departementen, maar er ver over heen gaan.

“PROGRAMMA VAN EISEN”

In het licht van de verschuivende balansen en de functieveranderingen van de nationale staat, waarvoor we in de vorige paragraaf aandacht vroegen, lijkt het ons onontkoombaar dat de rijksdienst nieuwe generieke en constante kenmerken zou moeten krijgen, een andere organisatiearchitectuur. Onderstaande punten hebben in ingenieurstermen het karakter van zoiets als een program van eisen.

- Borg, daarbij inspelend op de interstatelijke verhoudingen, dat nationale politiek de hiervoor genoemde functies (ordenen en reguleren, borgen democratische kwaliteit, behartigen belang van de natie, *empoweren* en stimuleren) kan vervullen, gericht op het verkrijgen van publiek vertrouwen, het borgen van het publiek belang, en met een heldere en actieve rol voor het parlement.
- Zorg er voor dat de politieke besluitvorming gericht is op samenhang tussen maatschappelijke vraagstukken. Ministers zijn maatschappelijk primair zichtbaar als politieke bestuurders die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van programma's. Programma's zijn als het ware het *unique selling point* van de nationale politiek, ingebed door twee klassieke overheidsprocessen: regelgeving en begroting. De rijksorganisatie moet hierop ingericht zijn. Negatief geformuleerd: breek de klassieke departementale kokers af die samenhang en verbinding belemmeren (bijvoorbeeld LNV, EZ, V & W, VROM op gebied van leefbaarheid, duurzaamheid, ruimtelijke inrichting).
- Bevorder daarbij dat maatschappelijke vraagstukken ook organiek een gerichte aanpak kunnen krijgen die past bij complexiteit van het vraagstuk, het vereiste schaalniveau, de benodigde maatschappelijke coalitie met andere overheden, maatschappelijke instellingen en ondernemingen. In termen van Geert Teisman: zorg er voor dat ook organisatorisch het rijk gericht is op en geëquipeerd is voor vormen van netwerkbesturing en multilevel governance.
- Draag er daarbij wel zorg voor dat er maatschappelijk herkenbare eenheden zijn als bestuurlijk aanspreekpunt voor collectiviteiten, maatschappelijke sectoren en bedrijfstakken en voor andere overheden.
- Blijf consequent inzetten op een verdere professionalisering en verzakelijking van uitvoering en toezicht, voor zover het nodig wordt geacht deze taakvelden binnen het domein van de rijksoverheid te blijven realiseren, met een fors accent op verantwoording *compliance* (naleving van wet- en regelgeving, met normen en regels die instellingen zichzelf hebben opgelegd).
- Blijf ook consequent inzetten op een verdere professionalisering en verzakelijking van 's rijks bedrijfsvoeringfuncties.

DENKRAAM: TWEE (NIEUWE) KRISTALLISATIEPUNTEN

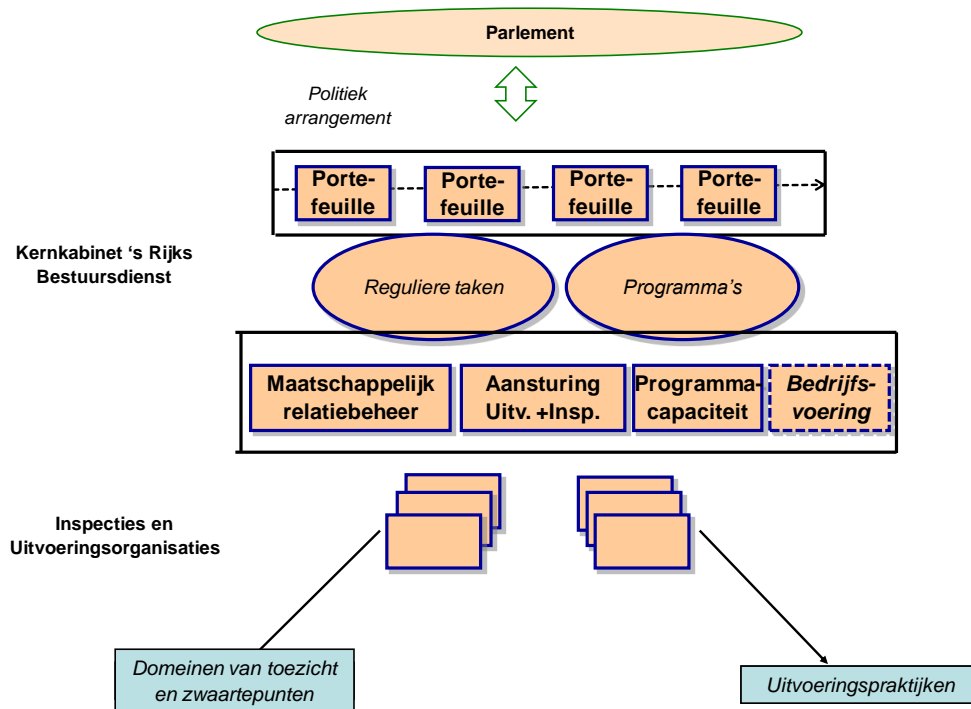
Bovenstaande set van eisen laat zich, als denkraam, vertalen in een hoofdstructuur met twee kristallisatiepunten.

Een Kernkabinet met een beperkt aantal ministers dat wordt ondersteund door 's Rijks Bestuursdienst met een beperkt aantal organisatie-eenheden die gericht zijn op:

- Het namens het kernkabinet beheren van de *bestuurlijke relaties* met maatschappelijke sectoren en bedrijfstakken;
- Het in opdracht van het kernkabinet *sturing* geven aan uitvoeringsorganisaties en inspecties;
- Het leveren van capaciteit ten behoeve van *kabinetsprogramma's* waar ministers politiek verantwoordelijk voor zijn;
- De zorg voor de *bedrijfsvoering*.

Inspecties (bijvoorbeeld geordend naar toezichtdomeinen en/of specifieke zwaartepunten) en uitvoeringsorganisaties (geordend naar uitvoeringspraktijken of gemeenschappelijke technologie), die binnen wettelijke kaders en met daartoe verstrekte budgetten zorg dragen voor handhaving en uitvoering van beleid en wet- en regelgeving.

In schema, gestileerd



Het *kernkabinet* draagt zorg voor de eenheid van beleid en bestuur met een specifiek accent op het realiseren van maatschappelijke programma's die beogen "grote" maatschappelijke vraagstukken tot een oplossing te brengen. We kunnen ons voorstellen dat de portefeuilles binnen een kernkabinet worden geordend met behulp van de in de vorige paragraaf genoemde staatsfuncties. Dan kan bijvoorbeeld het volgende verdeling ontstaan:

- Portefeuille maatschappelijk ordening en regulering (systeemverantwoordelijkheid voor ordening en inrichting maatschappelijke sectoren en markten);
- Portefeuille democratie en rechtsstaat;
- Portefeuille veiligheid (onder meer defensie)
- Portefeuille(s) maatschappelijke arrangementen: gerecombineerde issues als inkomensontwikkeling, gezondheidszorg, WMO, AOW, hypotheek en pensioenen, bijvoorbeeld vanuit perspectieven als individualisering en levensloop;
- Portefeuille ruimtelijk-economische arrangementen: gerecombineerde issues als energie, ruimtelijke inrichting, stedelijke ontwikkeling, platteland, infrastructuur, bijvoorbeeld vanuit perspectieven als vergroening en verduurzaming;
- Portefeuille kennissamenleving: gerecombineerde issues als onderwijs, vorming, wetenschap, arbeidsmarkt, economische ontwikkeling vanuit perspectieven als levensloop, maatschappelijke cohesie/integratie/diversiteit en kenniseconomie;
- Portefeuille Financiën (belastingen uitgiften).

Binnen elke portefeuille wordt samenhang aangebracht tussen de programma's en de meer reguliere taken (relatiebeheer en aansturing inspecties en uitvoeringsorganisaties). De reguliere

taken betreffen de verantwoordelijkheid die een portefeuillehouder heeft voor uitvoering en of handhaving van wet- en regelgeving. Voor de portefeuillehouder kennissamenleving betekent dit bijvoorbeeld onder meer de zorg voor adequate bekostiging van onderwijsinstellingen, onderhouden van bestuurlijke relaties en toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. De gedachte is dat deze taken zoveel mogelijk binnen eenduidige kaders worden gerealiseerd door een professionele uitvoerings- of inspectieorganisatie die namens het kernkabinet worden bestuurd, bijvoorbeeld door een SG voor de uitvoering of een SG voor de inspecties. Deze hebben primair de opdracht er voor te zorgen uitvoeringsorganisaties en inspecties in control zijn.

De programma's worden volgens het principe van programmasturing ingericht met stelselmatige aandacht voor de betrokkenheid van andere overheden, maatschappelijke instellingen en ondernemingen, maar ook burgergroepen. De Bestuursdienst draagt zorg voor het leveren van managementcapaciteit, expertise en organisatorische infrastructuur op een zodanige wijze dat de minister politiek leiding kan geven aan het programma.

'S RIJKS BESTUURDIENST

's Rijksbestuursdienst markeert een radicale breuk met het huidige stelsel van departementen. En kan worden gezien als een volgende (niet per se logische) stap in de ontwikkelingen die hiervoor zijn beschreven, namelijk concentratie en centralisatie van beleids- en bedrijfsvoeringstaken en deconcentratie en decentralisatie van uitvoerings- en inspectietaken.

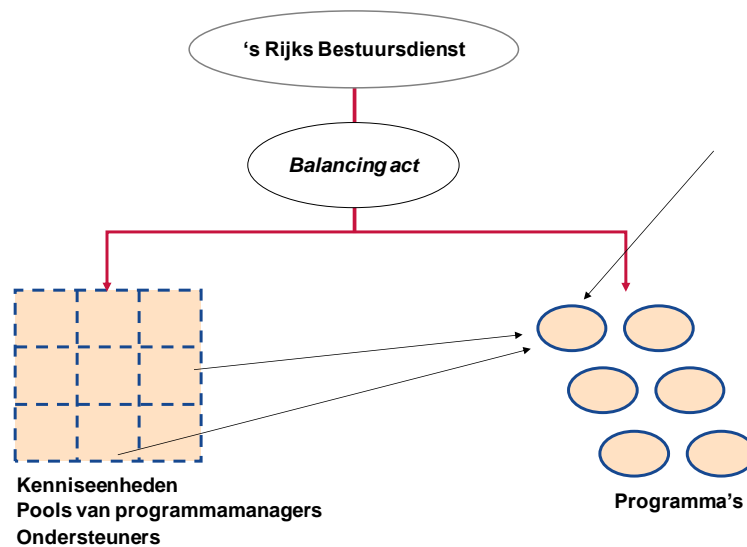
's Rijks Bestuursdienst krijgt in onze visie de volgende vier functies:

1. Het namens het kernkabinet beheren van de *bestuurlijke relaties* met maatschappelijke sectoren en bedrijfstakken, zoveel mogelijk gegroepeerd langs de lijnen van de portefeuilles van de ministers.
2. Het in opdracht van het kernkabinet sturing geven aan uitvoeringsorganisaties en inspecties gericht op het *in control* houden van deze organisaties.
3. Het leveren van capaciteit ten behoeve van de programmatische taken.
4. Het zorg dragen voor de bedrijfsvoering. Hierbij is wat ons betreft niet geïmpliceerd dat deze functie met zich meebrengt dat de Bestuursdienst de bedrijfsvoering van uitvoerings- en inspectieorganisaties. Deze, ten opzichte van de huidige situatie, geclusterde organisaties hebben voldoende schaal en professionaliteit om binnen bedrijfsvoeringkaders van het rijk hun eigen bedrijfsvoering te organiseren.

DE KABINETSPROGRAMMA'S

Onze gedachte is dat er binnen de Bestuursdienst eenheden zijn die de thuisbasis zijn van programmamanagers, beleidsmedewerkers en experts. Zij worden gerekruteerd om werkzaamheden te gaan verrichten als programmamanager, adviseur, expert, ondersteuner in de kabinetprogramma's. De programma's worden verder bevolkt door deskundigen en belanghebbenden uit de samenleving en door medewerkers afkomstig uit uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten. Eerder hebben we deze gedachte geformuleerd als een moderne variant op de klassieke combinatie van kazerneorganisatie en aanvalsorganisatie.

In klassieke termen geformuleerd fungeert 's Rijks Bestuursdienst als een kazerneorganisatie. Kenmerk van de kazerneorganisatie is dat expertise en deskundigheid wordt opgebouwd, onderhouden en vernieuwd. Vanuit de kazerneorganisatie worden contacten onderhouden met verwante (kennis)organisaties, in binnen- en buitenland. Het management van de kazerneorganisatie heeft als primaire taak te zorgen dat er voldoende capaciteit en kwaliteit is.



De programma's fungeren als aanvalsorganisatie, waarin de verschillende soorten van deskundigheden en expertises worden gebundeld. De programmamanager beschikt over bevoegdheden, managementkwaliteiten, capaciteit en (financiële) middelen om in nauwe samenwerking met de betreffende minister het programma tot een succes te maken. De ambtelijke leiding van de Bestuursdienst draagt, gegeven de door de politiek gedefinieerde programma's, zorg voor de allocatie van mensen uit de kazerneorganisatie naar de programma's. Daarnaast is de ambtelijke leiding, voor zover relevant, verantwoordelijk voor de regie tussen programma's, voor het leggen van verbindingen tussen programma's en het relatiebeheer met de maatschappelijke sectoren en bedrijfstakken. De regie is er vooral op gericht de ministers te ondersteunen bij het op een politiek consistente en verantwoorde wijze behandelen van beleidsvoorstellen in parlement, advies- en overlegremia. Daarnaast is het de taak van de ambtelijke leiding van de Bestuursdienst regie te voeren op de samenhang tussen beleid, uitvoering en toezicht. De begrotingscyclus is hiervoor het kader.

INSPECTIES EN UITVOERINGSORGANISATIES

Dit kristallisatiepunt draagt zorg voor uitvoering en/of handhaving van wet- en regelgeving. Wij voorzien, in lijn met in gang gezette ontwikkelingen, een verdere bundeling van uitvoeringsorganisaties en inspectieorganisaties. Gelet op specifieke kenmerken van sectoren en bedrijfstakken, doelgroepen, aard van de processen en daarvoor benodigde expertise en technologie willen we hier volstaan met de opmerking dat we, in navolging van onder meer Mertens, het ongewenst vinden mee te gaan in redeneringen om toe te werken naar één uitvoeringsorganisatie en één inspectieorganisatie. Wel zijn we van opvatting dat inspecties en uitvoeringsorganisaties vaak een directe en actieve rol hebben te vervullen in de hiervoor genoemde programma's. In termen van Pieter Tops zijn uitvoeringsorganisaties en zeker inspectiediensten frontlijnorganisaties. Ze staan in direct contact met de samenleving. Ze worden dagelijks geconfronteerd met nieuwe verschijnselen en worden vaak gevraagd nieuwe inzichten met de wetgeving in overeenstemming te brengen. In de samenleving neemt de behoefte aan individualiteit en variëteit toe en daardoor wordt ook bij de uitvoering en handhaving van regelgeving ook maatwerk gevraagd. Uitvoeringsorganisaties en inspecties zijn bij uitstek geschikt feedback te organiseren en de resultaten daarvan terug te koppelen naar de kabinetsprogramma's. Ze zijn immers niet alleen 'effector' maar ook 'detector' (termen van Hood, 1983, 2007).

5. TOT SLOT

Consequentie van deze benadering is dat het kernkabinet functioneert als een collegiaal bestuur, daarbij ondersteund door 's Rijks Bestuursdienst die intern ook volgens principes van collegiaal management functioneert. Het kernkabinet legt verantwoording af aan parlement en samenleving. Individuele ministers zijn vanzelfsprekend verantwoordelijk voor hun eigen portefeuille (reguliere taken en programma's). Binnen het kernkabinet zijn sommige ministers verantwoordelijk voor het functioneren van een of meer uitvoeringsorganisaties en inspecties. Deze rol is enigszins vergelijkbaar met die van wethouders binnen gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het in control zijn van gemeentelijke bedrijven. Het is de moeite waard na te gaan wat er op rijksniveau kan worden geleerd van het B&W-model. Welke mechanismen hanteren colleges van B&W om gezamenlijk en collegiaal te besturen?

Binnen deze benadering past heel wel dat uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten via de Bestuursdienst verantwoording afleggen aan het kernkabinet, maar ook zelf, in het kader van good governance, verantwoording afleggen aan parlement en samenleving.

Voor sommigen zal dit gedachte-experiment een aanlokkelijk perspectief zijn. Voor anderen een schrikbeeld. Laat het debat gevoerd worden. Daarbij is het wenselijk dit denkraam te plaatsen in de dynamische context van onze tijd. Ik noem de herijking van verantwoordelijkheden tussen overheid en maatschappij, de herwaardering van het middenveld, de transities van overheidstaken naar marktactiviteiten, de hybridisering van tal van maatschappelijke instellingen en de vergaande vormen van internationalisering. Daarnaast moeten we een goed oog hebben voor de dynamiek in de relaties tussen Rijk, provincies en gemeenten. Bijvoorbeeld de overdracht van taken naar gemeenten en de herziene rol en positie van het middenbestuur. Deze contexten zullen mede bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of het geschetste denkraam kansrijk is. Maar de belangrijkste contextuele vraag is wellicht of de geopperde benadering een bijdrage levert aan het verbeteren van het gezag en de legitimiteit van de nationale politiek.