

De bezem door Haagse machten

Enkele opmerkingen over de reorganisatie van de rijksdienst

PROF. DR. J. KOOIMAN*

Het functioneren van het bestuurlijk apparaat van ons land laat veel te wensen over. Om voorstellen ter verbetering hiervan te ontwikkelen is de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst in het leven geroepen.

In dit artikel geeft één van de leden van de commissie een overzicht van een aantal belangrijke elementen van de drie rapporten die de commissie in de afgelopen twee jaar heeft gepubliceerd 1). Deze hebben betrekking op structuur en functioneren van de rijksdienst. De aanbevelingen van de commissie zijn vooral van belang voor de komende kabinetsformatie.

Globale probleemschets

De grondtrekken van de organisatie van de rijksdienst dateren van ruim 130 jaar geleden. Sterk bureaucratische kenmerken vallen daarbij op, zoals een grote nadruk op formele spelregels, een hiërarchische gezagsstructuur en een departementale indeling die leidt tot coördinatieproblemen. Het ambtelijke streven naar behoud van de bestaande toestand en het heersende stelsel van coalitiekabinetten belemmeren ingrijpende veranderingen.

De maatschappij is intussen wezenlijk veranderd en verandert nog steeds. De maatschappelijke problemen worden onoverzichtelijker en de snelheid van veranderingen neemt toe. Hierdoor neemt de omvang van de door de rijksdienst te vervullen taken toe. Ook hun karakter verandert. Er is een groeiende behoefte aan sturing van maatschappelijke ontwikkelingen, maar het sturend vermogen van de rijksdienst neemt af.

De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst richt haar aandacht op factoren die ertoe bijdragen dat het sturend vermogen van de rijksdienst past bij de maatschappelijke sturingsbehoefte. Het gaat haar daarbij om zowel de aard van de hiertoe nodige aanpassingen in de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst als om de wijze waarop deze aanpassingen kunnen worden verwezenlijkt.

Centrale problemen

Tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen kan in de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren een groot aantal problemen worden onderkend. Daarbij worden de volgende categorieën van problemen onderscheiden:

- a. *de rol van de centrale overheid.* De groei van de overheidstaken en het veranderende karakter daarvan leiden tot vragen over de door de overheid te kiezen opstelling ten opzichte van deze en mogelijke andere door haar te vervullen taken en de wijze waarop aan deze taken vorm moet worden gegeven;
- b. *de relatie tussen de rijksdienst en de maatschappelijke organisaties in zijn omgeving.* Ook indien de rol van de centrale overheid globaal vastligt, doen zich problemen voor ten gevolge van de toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen de rijksdienst en zijn omgeving. Het gaat hierbij om de invloed van — ook onderling steeds meer

verstrengelde — maatschappelijke organisaties op het overheidsbeleid en om de gevoeligheid van de rijksdienst voor prikkels uit de omgeving en zich daar voordoende ontwikkelingen. Ook de verhouding van de rijksdienst tot lagere overheden en zelfstandige bestuursorganen roept vragen op;

- c. *de organisatie van de rijksdienst.* Wanneer de rijksdienst op zich zelf wordt beschouwd, vallen problemen op die betrekking hebben op de structuur en het functioneren van dit geheel. Het gaat hier om vragen over de departementale indeling, het aantal departementen en de grensafbakening daartussen, over de inhoud, de aard en het aantal portefeuilles, en over de gevolgen daarvan voor structuur en functioneren van de interdepartementale en departementale coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau;
- d. *het bestuurlijke instrumentarium van de rijksdienst.* De rijksdienst heeft problemen bij het gebruik maken en met elkaar in verband brengen van instrumenten die nodig zijn voor de uitoefening van zijn taken, zoals: wetgeving, planning, financiering, personeel, organisatie, informatievoorziening en methoden van evaluatie;
- e. *de voor aanpassingen van de rijksdienst noodzakelijke veranderingsorganisatie.* Er zijn problemen bij het verkrijgen en behouden van de aandacht noodzakelijk voor het op gang brengen en doorvoeren van veranderingen. Deze aandacht is nodig om verbeteringen te kunnen bewerkstelligen in de hiervoor genoemde probleemcategorieën.

* Hoogleraar bestuurskunde aan de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft.

1) *Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst*, Rapport nr. 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979. *Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden*, Rapport nr. 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980. *Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen*, Rapport nr. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980. Daarnaast heeft de Commissie een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de Commissie afzonderlijk uitgeeft. Deze achtergrondstudies zullen in de loop van het eerste kwartaal van 1981 verschijnen. Zij zijn, evenals de rapporten van de Commissie zelf, verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij.

De indeling in deze vijf categorieën betekent niet dat de problemen los van elkaar staan. Integendeel: de afzonderlijke problemen krijgen juist diepte en scherpte door hun onderlinge samenhang.

Grenzen

Het werkerterrein van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst is uitdrukkelijk beperkt tot de rijksdienst zelf. Het functioneren van de rijksdienst wordt echter mede bepaald door allerlei factoren, die daarbuiten gelegen zijn. Deze grenzen moeten als gegeven worden beschouwd of zijn, indien al beïnvloedbaar, alleen te veranderen door anderen dan de rijksdienst zelf. Een goed inzicht in de invloed van deze factoren is noodzakelijk om het functioneren van de rijksdienst in het juiste perspectief te bezien. Het karakter van deze factoren loopt sterk uiteen.

Tot algemeen maatschappelijke factoren kunnen internationale, economische, ruimtelijke, technische en sociaal-economische omstandigheden worden gerekend. Deze factoren, die nauwelijks of in het geheel niet veranderbaar zijn, beperken in belangrijke mate de rol van de overheid.

Van groot belang voor het functioneren van de rijksdienst zijn ook medespelenden in de politiek-bestuurlijke omgeving van de rijksdienst, zoals individuele burgers, maatschappelijke groeperingen, lagere bestuurslichamen, politieke partijen en het parlement. Zij allen oefenen druk uit op de rijksdienst, zij het in verschillende mate en richting. Ook staats- en bestuursrechtelijke begrenzingen doen zich voelen.

Er zijn ten slotte beperkingen binnen de rijksdienst zelf, die kunnen worden beschouwd als afgeleide van de hiervoor genoemde factoren. Daarbij kan men denken aan factoren als de wisseling of voortzetting van de politieke kleur van de politieke top van departementen, kenmerken van grote organisaties als zodanig en de toenemende schaarste van financiële middelen.

Systeem en proces

Om te kunnen uitstijgen boven de genoemde afzonderlijke categorieën van problemen, beziet de Commissie de rijksdienst als een systeem waarin zich een aantal processen afspeelt. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van een eenvoudig analysemodel. Dit model beschouwt de rijksdienst in beginsel als één samengesteld geheel van organisatiedelen (zowel politiek als ambtelijk), die onderling en met de omgeving waarbinnen zij functioneren in wisselwerking staan. Deze wisselwerking is er in twee opzichten. Aan de ene kant is er de „invoer”: vanuit de maatschappij, maar ook uit de rijksdienst zelf, wordt een veelheid van eisen en signalen op onderdelen van de rijksdienst afgevuurd. Aan de andere kant staat de „uitvoer”: alle maatregelen waarmee de rijksdienst de maatschappij confronteert.

De gang van zaken binnen de rijksdienst zelf is „doorvoer” genoemd. In dit opzicht kan men de rijksdienst zien als een „productie-organisatie”, waarin eisen en verlangens in beleid worden omgezet ten einde de gevraagde producten te kunnen leveren. De effecten van maatregelen komen te zijner tijd weer als signalen aan de invoerkant terug. In dat geval spreken we van „terugkoppeling”.

Bij zowel de invoer als de uitvoer, als ook bij de doorvoer en de terugkoppeling bestaan wezenlijke tekortkomingen. Zo worden niet alle signalen verwerkt: een deel gaat binnen de rijksdienst verloren of wordt na afweging genegeerd omdat andere signalen voorrang krijgen. Niet alle maatregelen hebben het beoogde effect: sommige hebben geen effect, andere hebben neveneffecten of werken averechts.

Gezien de algemene probleemstelling, die betrekking heeft op het sturend vermogen van de rijksdienst, gaat het in de gekozen benadering niet zozeer om de processen zelf, als wel om de besturing van die processen.

Aard problemen ernstig

Problemen van de rijksdienst en hun mogelijke oplossingen moeten in onderling verband worden bekeken. Vanuit dit gezichtspunt hebben we een aantal onderzoeken laten verrichten.

Het algemene beeld dat uit de bevindingen en conclusies van deze onderzoeken naar voren komt, is dat door het niet goed functioneren van de delen van het politiek-bestuurlijke stelsel de rijksdienst steeds zwaarder wordt belast. Dit zelfde geldt in het bijzonder voor de mensen die in de rijksdienst de hoogste posities bekleden. Deze overbelasting heeft op zich weer tot gevolg dat de organisatie van de departementen niet goed werkt en dat het vermogen ontbreekt om daarin de noodzakelijke verbeteringen aan te brengen. Dit gebrek aan bestuurskracht vermindert de kwaliteit van het bestuur en zo is de vicieuze cirkel weer gesloten.

Dit beeld kan op een groot aantal aspecten van het functioneren van de rijksdienst verder worden aangescherpt:

- steeds meer signalen over maatschappelijke problemen komen op de rijksdienst af (eisen en verlangens op deelgebieden). Keuzen welke onderwerpen wel en welke niet op de agenda komen worden onvoldoende systematisch overwogen. Als problemen eenmaal op de agenda zijn gekomen, is er onvoldoende politieke greep op het zoeken naar samenhangende oplossingen voor die problemen;
- advisering door externe adviesorganen geschiedt vooral op deelgebieden. Overheid en maatschappelijke organisaties weten redelijk wat ze aan elkaar hebben, doch dat geldt alleen voor deze deelgebieden. Zicht op het totaal ontbreekt nagenoeg geheel;
- decentralisatie van rijkstaken komt slecht op gang. Dit levert veel frustratie op en hoge bestuurlijke kosten;
- organen in de top van de rijksdienst zijn zwak georganiseerd, worden geteisterd door onduidelijkheden over bevoegdheden, zijn zwaar overbelast en missen overzicht over het totaal;
- belangrijke instrumenten als wetgeving, planning en financiering zijn slecht op elkaar afgestemd, hetgeen verbrokkeling en gebrek aan zicht van burgers op het beleid in de hand werkt;
- organisatie- en personeelsbeleid zijn in de rijksdienst zwak ontwikkeld en niet berekend op de eisen van een dergelijke grote organisatie;
- evaluatie van resultaten van beleid wordt nagenoeg niet verricht.

Het beeld dat uit het onderzoek komt, bevestigt de ernst van de problematiek die aanleiding is geweest tot het alweer instellen van een commissie, in navolging van andere instanties die eerder op dit terrein adviezen hebben uitgebracht. Het onderzoekgedeelte van het derde rapport sluit daarom af met een beschrijving van een onderzoek naar het reorganiserend vermogen van de rijksdienst, dat in belangrijke mate te kort schiet. Behalve dat de erkenning bij betrokkenen van de noodzaak van veranderingen en de politieke wil om veranderingen door te voeren ontbreken, heeft dit onderzoek duidelijk gemaakt dat de technische en bestuurlijke kennis om veranderingen voor te bereiden en te begeleiden onvoldoende aanwezig is.

Analyse: twee „werelden” en hun koppeling

Als uitgangspunt voor het formuleren van richtingen voor aanbevelingen geeft de commissie een probleemanalyse die een zo goed mogelijk inzicht geeft in de „staat” van de rijksdienst. In de staalkaart van signaleerde problemen en knelpunten kan een grote lijn worden onderkend. Er tekent zich een beeld af van een rijksdienst die bestaat uit twee verschillende werelden die slechts op een gebrekkige manier aan elkaar gekoppeld zijn.

De eerste wereld is die van het deelbeleid. Verdeeld over honderden kleinere of grotere eenheden bestrijkt de rijksdienst nagenoeg het gehele maatschappelijke veld. Op deel-terreinen wordt in relatief nauwe samenwerking en overleg met maatschappelijke organisaties beleid voorbereid en uitgevoerd. Zulk beleid wordt maar zeer ten dele door de politiek richting gegeven. Kamerleden worden van deze honderden zogenaamde „circuits” niet geacht deel uit te maken. Wel controleren zij, maar dat gebeurt slechts in de marge. Bewindspersonen sturen wel, maar zij moeten hun aandacht departementsgewijs over een groot aantal van deze deelgebieden verdelen. Bij politiek gevoelige onderwerpen is deze aandacht groot; op andere terreinen is politieke aandacht soms jarenlang geheel afwezig.

De tweede wereld is die van de ministerraad, de onderraden, coördinerende bewindspersonen en ambtelijke voorportalen. Deze wereld moet eenheid in die van het deelbeleid tot stand brengen, daarin de samenhang vergroten en tot afweging van deelbelangen komen. De tweede wereld is echter zwak, zowel organisatorisch als in zijn ondersteuning en bestuurskracht t.o.v. de eerste wereld. Daarin spelen staatsrechtelijke (individuele ministeriële verantwoordelijkheid), politieke (coalitiedrag) en organisatorische (gebrek aan overzicht en voortgangscontrole) elementen een rol.

De koppeling tussen beide werelden speelt zich af in en tussen de toppen van de veertien departementen. Daar wordt de stroom van beleidsvoorstellen die uit het apparaat komt, ingedamd en omgebogen, worden prioriteiten gesteld, samenhangen aangebracht en beslissingen genomen. De uitvoering van deze taken gebeurt weinig systematisch. Brede beleidskaders ontbreken en aan toekomstgericht beleidsonderzoek wordt weinig gedaan. De departementale organisatie is slecht toegerust om al deze activiteiten te beheersen en te besturen.

Richtingen voor oplossingen

In het derde rapport worden ook mogelijkheden voor verbeteringen geschetst, waarin wordt voortgebouwd op de resultaten van het onderzoek en de analyse van de problemen. De voorstellen moeten worden gezien vanuit de behoefte om drie elementen in de rijksdienst te versterken:

- de onderlinge *samenhang* in het zicht op maatschappelijke problemen;
- een evenwichtige *afweging* van belangen;
- de *flexibiliteit* van de organisatie en de beleidsinstrumenten.

De voorstellen, waarvan de belangrijkste hierna globaal worden aangeduid, hebben het karakter van richtingen van aanbevelingen.

Relatie met de omgeving

Deelneming van burgers en hun organisaties aan het centrale bestuur moet worden versterkt. Dit geldt met name maatschappelijk belangrijke, doch in het koor van de belangenbehartiging zwakke signalen. Om tot een dergelijke versterking te komen zal regelmatig per taakveld door onafhankelijke instanties studie moeten worden gemaakt van het deelnemings- en behoeftenpatroon van het maatschappelijk veld. Deze kunnen namelijk snel wijzigen, hetgeen met de signaleringsmechanieken van de rijksdienst niet wordt opgemerkt of wel wordt opgemerkt, doch onvoldoende serieus genomen.

Bij de signalering van maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor het optreden van de overheid (méér of misschien ook minder activiteiten), is het van groot belang dat deze vooral een anticiperend karakter heeft. In deze toekomstgerichte signalering moeten naast adviesorganen als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de planbureaus een centrale rol spelen.

Ook niet direct sectorgebonden adviesorganen als de Sociaal-Economische Raad en de Raad van Advies voor Ruimtelijke Ordening, kunnen meer op het spoor worden gezet van toekomst- en brede beleidsgerichte signalering. Dit laatste betekent dat er door de regering een duidelijk beleid moet worden gevoerd voor adviesorganen. Er dient meer structuur te komen in de vele honderden adviesorganen. Algemene tendentie daarbij zou moeten zijn om de boven-sectorale advisering te versterken en de betekenis van sectorale advisering te doen afnemen. Dit laatste met name om het toch al zo sterke sectorkarakter van het departementale beleid enigszins af te zwakken.

Het parlement

Alhoewel ons werk zich niet op het parlement als zodanig richtte (dat past een regeringscommissie minder), is duidelijk dat wenselijk geachte ontwikkelingen en veranderingen binnen de rijksdienst ook hun complement moeten hebben bij het parlement. De onderlinge afhankelijkheid tussen rijksdienst en parlement is zo groot en intens dat zonder aanpassingen aan die zijde wezenlijke verbeteringen bij de rijksdienst weinig effect kunnen hebben.

Wat bepaalde problemen betreft, heeft men enigszins de neiging de „ander” als de schuldige aan te wijzen. Zo roepen Kamerleden om betere en beter verteerbare informatie om tot een goed oordeel te kunnen komen. Ambtenaren en bewindsliden verwijten het parlement dat het hun een overdaad aan werk opdraagt (b.v. schriftelijke vragen) zonder dat men wezenlijk in de antwoorden is geïnteresseerd: vragen om het vragen.

Verbeteringen bij het parlement zouden vooral betrekking moeten hebben op de werkwijze en met name op het versterken van de aandacht voor samenhang en afweging, ten koste van aandacht voor details en deelbeslissingen. Hoe belangrijk deze laatste ook zijn, het systeem heeft vooral behoefte aan politiek gebaseerde brede beleidsbeoordelingen waaruit zowel duidelijke richtingen voor beleidsontwikkeling kunnen worden gedestilleerd als tot een evenwichtige afweging van prioriteiten, taken en middelen kan worden gekomen. Ook het parlement heeft bij tijd en wijle behoefte aan een „doorlichting”, zoals nu bij de rijksdienst gebeurt. Laat op gezette tijden het parlement zijn eigen functioneren kritisch bezien met hulp van externe deskundigen. Ook moet met regelmatige tussenpozen de werkrelatie tussen regering en parlement worden besproken. De relatie tussen beide takken van het bestel is zo cruciaal dat daar zo weinig mogelijk „ruis” aanwezig moet zijn.

Decentralisatie

Decentralisatie van rijkstaken blijkt een moeizaam proces te zijn. Machtsposities worden nu eenmaal, zowel politiek als ambtelijk, moeilijk prijsgegeven en ook de organisatorische consequenties voor de betrokken departementen kunnen ingrijpend zijn. Toch doet de Commissie voorstellen voor een verdergaande decentralisatie van rijkstaken. Immers, de „sluipende” centralisatie van de afgelopen decennia heeft eerder geleid tot een afname dan tot een toename van het sturend vermogen van de rijksdienst. Een samenhangend decentralisatiebeleid dat voorziet in zowel het creëren van reële beleidsruimten op het lagere niveau als in effectieve centrale sturingsinstrumenten op hoofdlijnen, kan op termijn tot een aanzienlijke ontlasting van de rijksdienst leiden.

Hiervoor is het in de eerste plaats noodzakelijk dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken een systematische inventarisatie wordt gemaakt van alle rijkstaken welke zich voor enige vorm van decentralisatie lenen. Daarbij is de Commissie voorstander van een zo groot mogelijke decentralisatie naar provincies en gemeenten, omdat de mogelijkheden voor integratie en samenhang daar veelal groter zijn dan op het rijksniveau. In de tweede plaats zal er een groot aantal rijkstaken zijn die zich voor een zekere

mate van loskoppeling van de rijksdienst lenen, maar waarvoor territoriale decentralisatie niet geëigend is. Voor dergelijke taken kan gedacht worden aan vormen van functionele decentralisatie, bijvoorbeeld door onderbrenging van taken met een min of meer specifieke doel- en/of belangengroep bij zelfstandige bestuursorganen en door afstoting van min of meer routinematige taken aan ondernemingachtige structuren.

De top van de rijksdienst

Zoals uit het voorgaande is gebleken, hebben de problemen en dus ook oplossingen voor die problemen vooral betrekking op de top van de rijksdienst. Om te beginnen hebben de voorgestelde oplossingen ten doel het kabinet en zijn hulporganen aanzienlijk te versterken, met name wat betreft de integratie van de besluitvorming op dat niveau. Deze versterking kan op drie manieren tot stand worden gebracht. In de eerste plaats moet er voor worden gezorgd dat het kabinet veel minder dan nu het geval is, wordt belast met het oplossen van conflicten tussen een deel van de bewindslieden. Dit kan gebeuren door een belangrijke functie toe te kennen aan de onderraden van de ministerraad en het (informele) *oveleg ad hoc*. Daarmee zou ruimte kunnen worden geschapen om meer aandacht en tijd te kunnen besteden aan het zoeken naar samenhangend en meer op het geheel van de rijksdienst betrekking hebbend beleid.

Ten tweede dient het kabinet een veel beter inzicht te krijgen en te houden in het totale programma waar het zich voor heeft gesteld. Dit betekent dat kort na het aantreden een realistisch actieprogramma voor de zittingsperiode moet worden opgesteld. In dat programma dienen zowel de politieke als departementale agendapunten te worden verwerkt. De minister-president zou speciale bevoegdheden dienen te krijgen om te zorgen dat dit programma niet wordt ondergesneeuwd door „dingen van de dag”.

Ten derde dient het geheel van het takenpakket van de rijksdienst in vijf grote „integratiegebieden” te worden ondergebracht. Daarbij wordt gedacht aan een indeling in bestuurlijke, sociaal-economische, ruimtelijke, sociaal-culturele en internationale zaken. Voor elk van deze vijf hoofdbeleidsgebieden wordt een onderraad gevormd en wordt een zogenaamde integrerende minister aangewezen. Rond deze vijf functies dient de coördinatie van het rijksbeleid zich in belangrijke mate af te spelen. Met deze constructie kan de samenhang aanzienlijk worden vergroot terwijl de staatsrechtelijke gelijkheid van ministers niet hoeft te worden aangetast.

Een volgend belangrijk punt in de aanbevelingen betreft de toppen van de veertien departementen. Deze dienen een andere structuur te krijgen om de bestuurskracht te doen toenemen. Daartoe wordt voorgesteld om staatssecretarissen tot onderminister te maken. Dit houdt in dat zij een bredere verantwoordelijkheid krijgen voor het departementale beleidsterrein dan thans het geval is. Zij kunnen ook meer dan voorheen namens de minister in Kamercommissies optreden of de minister vervangen bij diens afwezigheid. Daarnaast dient er in de top van de departementen een directieraad te komen. Deze staat onder leiding van de minister en heeft als primaire taak de versterking van de samenhang in het beleid binnen en tussen de departementen. Ook is deze raad verantwoordelijk voor het ontwikkelen van departementale beleidskaders en lange-termijnvoorstellen als bouwstenen voor het regeringsbeleid in zijn geheel.

Coördinatie

Een ander belangrijk element ter verbetering van het functioneren van de rijksdienst heeft te maken met de interdepartementale coördinatie. Daar schort zeer veel aan. Deze coördinatie kost enorm veel tijd en aandacht van de politieke en ambtelijke top van de rijksdienst. Voorstellen

ter verbetering gaan in de richting van een drastische sanering van de vele honderden overlegorganen, decentralisatie van niet strikt door de rijksdienst uit te voeren taken, het ontwikkelen van horizontale (project-) in plaats van verticale coördinatie, en aanzienlijke vergroting van de mobiliteit van topambtenaren. Men moet meer zicht krijgen op de brede samenhang van vraagstukken en deze veel minder dan nu benaderen vanuit de eigen sectorale of departementale optiek.

Tegen deze achtergrond moet ook een eventueel gewenste departementale herindeling worden gezien. Deze dient niet in eerste instantie voort te komen uit de (partij)politieke wens om aan een bepaald belang een „eigen” politieke vertegenwoordiging te geven in het kabinet of aan de behoefte om uit coalitie-overwegingen een bepaalde partner „tegenmoet te komen”. Daarvoor zijn de verwevenheden te groot en snijden dergelijke ingrepen te diep. Daarom wordt voorgesteld om de minister van Binnenlandse Zaken de opdracht te geven om een herindelingsplan op te stellen. Een dergelijk goed uitgewerkt en op samenhangen tussen taken gebaseerd plan zal in de volgende kabinetsperiode aan het parlement moeten worden voorgelegd. Pas na een procedure waarbij het parlement een duchtig woordje heeft kunnen meespreken, is het verantwoord tot min of meer verstrekkende herindelingen te komen. Bij een dergelijke herschikking van taken dienen de vijf hiervoor reeds genoemde hoofdtakgebieden een ordenend principe te vormen. Dit kan tot uiting komen door het aantal departementen dat per hoofdtakgebied werkzaam is tot een minimum te beperken.

Instrumenten

Verder voorgestelde verbeteringen hebben ten doel om het gebruikte instrumentarium, zoals wetgeving, planning en financiering, maar ook instrumenten als het personeelbeleid en organisatie grondig aan een kritische analyse te onderwerpen. Van belang is daarbij vooral dat het parlement veel meer dan nu het geval is bij de mogelijkheden ten aanzien van het gebruik van bepaalde instrumenten wordt betrokken. Dat geldt ook de samenhang die er in dat gebruik bestaat.

Eindadvies

Om de voorgestelde oplossingen te verwezenlijken, wordt een strategie ontwikkeld waarin het politieke element een sterke nadruk krijgt. Zo moet bij de kabinetsformatie over de essentiële richtingen voor implementatie van de voorstellen politieke overeenstemming worden verkregen. Daarnaast vormt het betrekken van degenen om wie het in belangrijke mate gaat — de ambtenaren op alle niveaus in de rijksdienst — een hoeksteen van de voorgestelde strategie.

Uit het derde rapport blijkt welk type oplossingen de Commissie voor ogen staat. Het geeft daarmee tevens een aanwijzing over de aard en de wijze van behandeling van de onderwerpen die in het eindadvies aan de orde zullen komen. Het in een vierde rapport uit te brengen eindadvies dient verschillende doelen. In eerste aanleg is het bestemd voor de kabinetsformateur. Vervolgens richt het zich tot het nieuwe kabinet. Ten derde zal het aanbevelingen bevatten over zaken die pas op langere termijn hun beslag kunnen krijgen. Ten slotte heeft het, naar ik hoop, een blijvende betekenis als sluitstuk op de vorige publikaties. Gezien het primaire doel als formatiestuk streeft de Commissie ernaar het eindadvies het karakter te geven van een zo beknopt mogelijk lijst van conclusies en aanbevelingen, zo nodig voorzien van bijlagen.

In het eindadvies zullen de in het derde rapport aangegeven richtingen voor oplossingen worden vertaald in concrete aanbevelingen. Daarbij zal rekening worden gehouden met de op dit rapport ontvangen commentaren. Moge ook dit artikel daartoe uitnodigen.

J. Kooiman