

## OVER HECKRUNDEREN, POLITICI EN AMBTENAREN.

*Toespraak van prof. mr. Roel Bekker, ter gelegenheid van zijn afscheid als Secretaris  
Generaal Vernieuwing Rijksdienst op 29 juni 2010.*

Graag lees ik u het volgende bericht uit de NRC van 19 mei van dit jaar voor:

“De meeste grote grazers in het natuurgebied Oostvaardersplassen hebben ‘niet of nauwelijks’ gegeten van het hooi dat de dieren op last van de Tweede Kamer beschikbaar was gesteld. Alleen door de heckrunderen is ‘mondjesmaat’ van het hooi gebruik gemaakt, zo meldde minister Verburg. Bovendien leidde het bijvoeren volgens de minister tot ‘agressie’ onder deze runderen en lieten ze plaatsen met vers voorjaarsgras links liggen. De Tweede Kamer eiste eind maart extra voer om te voorkomen dat edelherten, konikpaarden en heckrunderen na de strenge winter van de honger zouden sterven. Bijvoeren is tegen de principes van het gekozen runderbeheer aldaar. In totaal zijn in de eerste vier maanden van dit jaar 1093 grote grazers gestorven, op een totaal van 3891.” Einde bericht.

Hiermee kwam een voorlopig einde aan een van de heftigste politieke debatten die in de vorige kabinetsperiode zijn gevoerd. Daarbij sprak de Kamer zich zelfs tot in de details van de hooisoort uit over het bijvoeren van dieren in een natuurgebied. U kunt zich voorstellen dat dit niet alleen politieke energie heeft gekost maar ook veel ambtelijke capaciteit.

Kamervragen moesten beantwoord worden, de minister moest in vele debatten worden bijgestaan, er moest intensief overleg gevoerd worden met Natuurmonumenten en

Staatsbosbeheer. En Staatsbosbeheer moest ondanks de opgelegde afslanking zelf mensen vrijmaken om het daadwerkelijk bijvoederen te realiseren, werkzaamheden die helaas niet mochten worden uitbesteed, in het licht van het standpunt van de kamer inzake het terugdringen van externe inhuur.

Over het algemeen bestaan er nogal eens grote misverstanden over de vraag hoeveel ambtelijke capaciteit nodig is voor het voorbereiden en uitvoeren van beleid. Maar dat zijn niet de enige misverstanden over de rijksdienst, zoals ook bleek tijdens de laatste verkiezingscampagne. Daarin was het terugdringen van de bureaucratie een belangrijk en onomstreden thema. Op zichzelf ook een sympathiek thema waar velen zich uit eigen ervaring iets bij kunnen voorstellen. Een van de misverstanden hierbij is echter dat bureaucratie alleen maar negatieve kanten heeft en dat door het terugdringen van bureaucratie miljarden kunnen worden bespaard zonder dat men daar iets van merkt.

Vaak blijkt dat velen niet weten hoe de overheid in elkaar zit. Gesproken werd over de vele tienduizenden beleidsambtenaren in Den Haag, die natuurlijk allemaal uit het raam zitten te kijken en dus kunnen verdwijnen, terwijl men niet weet dat er maar 10.000 beleidsambtenaren zijn, minder dan 5% van alle ambtenaren die bij het rijk en de zelfstandige bestuursorganen werken. Driekwart van de rijksambtenaren werkt bij de Belastingdienst, Rijkswaterstaat en in de veiligheids- en justitieketen, overheidsonderdelen waar vaker wordt geroepen om uitbreiding dan om afslanking.

Er zijn nog meer misverstanden. Een partij bepleitte bijvoorbeeld de opheffing van het ministerie voor Jeugd en Gezin, wat 700 ambtenaren zou opleveren. Dat terwijl er helemaal geen ministerie voor Jeugd en Gezin is, laat staan dat daar 700 mensen zouden werken!

Ministeries, en met name het ambtelijke deel daarvan, zijn niet alleen voor de burgers maar ook voor veel politici *blackboxen* waar men een grote macht vermoedt maar waarvan men tegelijkertijd niet weet wat hun staatsrechtelijke positie is, hoe ze in elkaar zitten, hoe groot ze zijn, wat ze doen.

Laten we eens nader kijken naar die ministeries en de daar werkzame ministers en ambtenaren. Grondwettelijke leidraad hiervoor is art. 44 van de Grondwet. Art. 44 Grondwet luidt als volgt:

*Bij Koninklijk Besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.*

En het tweede lid:

*Ook kunnen ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie.*

Dat is wat de Grondwet meldt over ministers en ministeries, niet meer.

Art. 44 is een opmerkelijk artikel. Volgens dat artikel wordt eerst een ministerie ingesteld en daarna een minister aangewezen die met de leiding van dat ministerie is belast. Ik heb naar aanleiding van dat artikel ooit eens gevraagd voor mij op te zoeken het KB waarbij het ministerie van BZK is ingesteld. Dat is nog niet zo gemakkelijk, naar blijkt, het vereist heel wat archivaal spitwerk om uiteindelijk uit te komen bij het besluit van het Algemeen Bestuur van 29 november 1813 waarbij een commissaris-generaal werd benoemd voor het ‘ministeriele departement van Binnenlandsche Zaken’. En vervolgens enige staatsrechtelijke gymnastiek om dat te interpreteren als ware het een KB waarbij het ministerie is ingesteld. Voor mensen die telkens ministeries willen opheffen is het wellicht interessant eerst te kijken of ze überhaupt wel bestaan!

Ministers, ook van BZK, zijn er daarentegen volop benoemd. Maar ook dat is niet geheel zonder complicaties zoals blijkt uit de KB's waarbij de huidige Ministers van BZK en van OCW zijn benoemd. Die KB's hebben een curieuze tekst: de zittende Minister van Justitie respectievelijk de Minister voor Jeugd en Gezin worden, zo stellen de KB's van 23 februari 2010, belast met het beheer van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van OCW. Met het beheer, dus niet met de leiding, zoals de Grondwet zegt. Dat terwijl er toch een duidelijk verschil is tussen beheer enerzijds en leiding anderzijds. Beheer is op de winkel passen, leiding geven is voorop gaan in de strijd. Ministeries van de eerste en de tweede categorie, dat is merkwaardig, art. 44 GW is kennelijk enigszins in het vergeetboek geraakt, terwijl het toch zo'n eenvoudig en helder artikel is.

Art. 44 is ook in andere opzichten van belang. Het is de kern van de organisatieopzet van het rijk. Daarin is het centrale begrip dus het ministerie en diens leider, de minister. Van die ministeries hebben we er sinds de Tweede Wereldoorlog bijna constant 13, het is een soort betonnen infrastructuur geworden waaraan slechts ondergeschikte aanpassingen mogelijk of wenselijk lijken. De ministeriele verantwoordelijkheid is daarbij het sluitstuk op de organisatie: de minister die leiding geeft aan het ministerie is verantwoordelijk voor alles wat er in of onder verantwoordelijkheid van het ministerie gebeurt.

Er zijn op deze zelfstandigheid in ons land weinig correcties, dat in tegenstelling tot andere landen waar ze ook ministeries hebben. En dat zijn de meeste landen, ministeries vormen curieus genoeg een mondiaal verschijnsel en hebben bovendien grosso modo vergelijkbare taakgebieden. De Grondwet bepaalt in art. 45 wel dat de ministerraad de eenheid van het regeringsbeleid bevordert. Opmerkelijk genoeg is daarbij geen specifieke rol toegedacht aan

de Minister President, die in hetzelfde artikel alleen de rol van voorzitter van de raad toevalt. De Minister President kan dus ook niet, zoals in ander landen, interveniëren in de organisatie en bedrijfsvoering van de ministeries, dat is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister.

Soms is in wetgeving sprake van enige correctie op de departementale autonomie. De Comptabiliteitswet bv. geeft in art.18 de Minister van Financiën de bevoegdheid regels te stellen met betrekking tot de voorbereiding, wijziging en inrichting van de begroting. Dezelfde wet geeft die minister nog meer bevoegdheden. Maar ook daar wordt bescheiden gebruik van gemaakt, zoals indertijd bleek bij de Actie Comptabel Bestel waarbij Financiën bewust volstond met voorschrijven dát de administratie moest worden verbeterd maar niet hoe. Daarmee was de kans op een centrale, efficiënte voorziening als F-Direct voorbij. Het past in een filosofie waarbij het financiële beheer als verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister wordt gezien. Een filosofie die ook in de Comptabiliteitswet is verankerd.

Een andere vorm van autonomie beperkende regelgeving is het ARAR, met voorschriften betreffende de rijksambtenaren. Maar ook daar bestaat de nodige departementale differentiatie, zoals blijkt uit de per departement geheel uiteenlopende wijze waarop bijvoorbeeld ambtelijke aanstellingen worden geformuleerd, bijzondere beloningen worden toegekend en nevenfuncties moeten worden gemeld. Wel hier een P-Direct trouwens, het inmiddels voortreffelijke systeem voor het personele beheer bij het rijk.

Het zijn over het algemeen bescheiden correcties, de departementale autonomie is bij de organisatie van het rijk een leidend beginsel. Die heeft ook in sterke mate het fenomeen

bevordert dat we aanduiden als verkokering. Verkokering is de negatieve benaming voor het organisatieverschijnsel dat in meer positieve termen wordt aangeduid als 'eigen verantwoordelijkheid'. Verkokering is daarbij overigens niet beperkt tot de ministeries maar vertaalt zich door naar diensten of afdelingen, ja zelfs individuele ambtenaren. Een tijd lang is daarbij het vreselijke begrip 'integrale manager' in zwang geweest als aanduiding van het ambtelijke baasje dat alles te zeggen zou hebben over zijn koker.

Die verkokering kent twee kanten die elkaar versterken: verkokering van het beleid en verkokering van de bedrijfsvoering. Op titel van departementale autonomie is de bedrijfsvoering in het verleden sterk per departement georganiseerd. Het is nog niet zo lang geleden dat departementen hun eigen computercentra hadden. VROM bijvoorbeeld had als enige organisatie in Nederland computers van het Engelse ICL. LNV had een geheel eigen tekstverwerkingssysteem, Papyrus geheten, dat fantastisch was maar alleen voor de ambtenaren van LNV. Ministeriegebouwen waren zo gebouwd en ingericht dat ze vooral geschikt waren voor dat ministerie en ingericht naar eigen smaak. Alles ter meerdere glorie van het departement en zeker ter accentuering van diens onafhankelijkheid. Dat laatst bleek ook letterlijk uit de eigen huisstijl per departement, resulterend in de grootste logocollectie van Nederland, een mooi symbool van ver doorgevoerde verkokering waar de ontwerpbranche een goede boterham aan heeft verdiend. De departementale autonomie op het gebied van de bedrijfsvoering was ook een zeer effectieve bescherming tegen 'vijandelijke overnames' of herindelingen. Die zouden door de praktische reorganisatieproblemen zo lang duren dat men er maar liever niet aan begon.

De ambtelijke inzet volgde deze departementale zelfstandigheid. Ambtenaren waren in dienst van een bepaald ministerie, iets dat pas een kleine 10 jaar geleden formeel is gewijzigd<sup>1</sup>.

Gegeven de loyaliteit van de Nederlandse ambtenaar, was de blik bovendien in sterke mate gericht op en de carrière afhankelijk van dat ministerie. Met ook daar een lichte correctie, de oprichting in 1995 van de ABD waarbij vanaf de rang van directeur mobiliteit werd gestimuleerd, zij het niet afgedwongen.

De verkokering van de bedrijfsvoering heeft de verkokering van het beleid sterk bevorderd. Dat heeft jarenlang geen enkele probleem opgeleverd omdat de maatschappelijke problemen en bijbehorende beleidsuitdagingen ook vaak duidelijk te onderscheiden waren. En het maatschappelijke en bestuurlijke middenveld bovendien naar ongeveer dezelfde kokers was ingedeeld. Maar gaandeweg is dat gaan kraken. Problemen hielden zich niet meer aan de grenzen van de Staatsalmanak. Het staatsapparaat bleek, mede gehinderd door de staatsrechtelijke inbedding enerzijds en de bedrijfsvoering anderzijds, niet in staat hierop adequaat in te spelen. De beleidsmachine bleef sterk aanbodgestuurd: men produceerde beleid met de mal die men ooit gemaakt had, voor afwijkende modellen was geen mogelijkheid.

Problemen werden steeds breder, horizontaler zo werd ook wel gezegd, . Maar ze werden nog steeds vaak verticaal -en dus maar ten dele en versnipperd- aangepakt, en dat ging in toenemende mate mis. Eggers en Goldsmith hebben in een mooi boek, getiteld *Governing by Network*, beschreven hoe dit verschijnsel zich ook in andere landen voordeed.<sup>2</sup> De voorbeelden bij ons groeiden in aantal: de binnensteden, veiligheid, welzijn, het jeugdbeleid, milieu, openbare orde, natuurbeheer, de Randstad, stuk voor stuk voorbeelden van beleidsuitdagingen die niet meer door één koker konden worden behartigd maar waar vele

---

<sup>1</sup> Art. 5a ARAR, KB 16 februari 2001, Stb 2001, 99.

<sup>2</sup> Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network, The New Shape of the Public Sector*, Washington 2004.

instanties voor nodig waren. De energie van de betrokken functionarissen ging daarbij vooral zitten in overleg met elkaar, met een grote bloei van het begrip ‘coördinator’, maar dat ging ten koste van de energie voor oplossing van de problemen. Die vaak weinig vruchtbare fixatie op elkaar die gepaard ging met veel bestuurlijke drukte, heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de groeiende kloof tussen overheid en samenleving. Dat werd nog versterkt doordat de samenleving zeker in toenemende mate wél van die overheid een reductie van gevaar en risico eiste (risico’s die zich vooral manifesteerden op de raakvlakken van kokers), de overheid vervolgens de verwachting wekte dat ook daadwerkelijk te kunnen, en men vervolgens bij onvermijdelijke incidenten met de handen in het haar stond.

Het was tegen deze achtergrond dat de SG’s in 2006 het initiatief hebben genomen om voorstellen te doen voor verbetering. Belangrijke drijfveer was daarbij natuurlijk de ook toen levende wens om te besparen op de ambtelijke dienst en minder ambtenaren te hebben. Dat initiatief heeft geleid tot het SG-rapport *De verkokering voorbij* dat wij in goede afstemming met informateur Wijffels op het juiste moment onder de deur in Beetsterzwaag door hebben geschoven. En dat grondslag was voor het programma Vernieuwing Rijksdienst, VRD.

Kleiner en beter, zo was het voorstel. Kleiner teneinde geld te besparen maar ook omdat slanke organisaties vaak beter functioneren dan omvangrijke. Ons voorstel was om € 750 mln. te besparen op het ambtelijke apparaat, wat 15.000 functies minder zou impliceren, en tevens een grote serie verbeteringen in beleid, uitvoering, inspectie en bedrijfsvoering door te voeren. Voorwaarde daarbij was wel, zo stelden wij, dat de politiek bereid moest zijn tot de hiervoor noodzakelijke besluiten.

Dat laatste was al direct niet erg gemakkelijk. Tijdens de formatie was ons voorstel overgenomen maar al bij het constituerende beraad werd de gehele veiligheidshoek buiten



beschouwing gelaten. Dat betekende dat het te besparen bedrag zakte naar € 630 mln. en het aantal af te slanken ambtenaren naar 12.800. Een curieus verschijnsel, politici die minder af willen slanken dan de ambtenaren voorstellen. Ik heb eerlijk gezegd ook altijd betreurd dat de veiligheidsonderdelen niet de weldadige invloed van afslanking en bijbehorende efficiency hebben mogen ondervinden en daardoor ten onrechte de indruk hebben gekregen dat voor hen geen beperkingen zouden bestaan. Maar dat terzijde, ieder heeft recht op zijn eigen frustratie.

Terug naar 'kleiner en beter'. Opvallend is vanaf het begin geweest dat de politieke en publicitaire aandacht voor het Programma Vernieuwing Rijksdienst vooral ging naar de vermindering van het aantal ambtenaren en niet naar verbetering van het presteren door het rijk. Leidt massaontslag bij bedrijven in de krant nog wel eens tot een meelevend artikel, nu het om de overheid ging, leek men geen genoeg te kunnen krijgen van het aantal af te slanken ambtenaren. Het leidde bij mijn aantreden als SG tot de bijnaam die volgens het Algemeen Dagblad 'iedereen in Den Haag' voor mij had: 'de Slager van Den Haag'. Mijn reactie dat ik een voorkeur had voor de wat meer *sophisticated* bijnaam 'de Traiteur van Den Haag' mocht daarbij niet baten. Het is heel wonderlijk dat zowel pers als politiek de functie van de overheid alleen weten aan te duiden met de leuze: hoe minder ambtenaren, des te beter. Daarbij wordt zelfs geen enkele relatie gelegd met de feitelijk opgedragen taken. Men schildert de ambtelijke dienst af als een soort sociale werkplaats waar voor zover er geld is een aantal mensen tewerk worden gesteld maar waar men evengoed (of zelfs liever) zonder zou kunnen.

Overigens: deze algemene opvatting staat in scherp contrast met de specifieke opvattingen over de ambtelijke dienst wanneer iets speciaals aan de orde is. In concrete gevallen is altijd veel waardering voor wat ambtenaren doen. In concrete gevallen wordt ook veel gevraagd van

de ambtelijke dienst. Moeiteloos rijgen de kamervragen zich soms aan elkaar en wordt steeds meer informatie gevraagd. En natuurlijk moet er vervolgens met kracht ingegrepen worden, moet de onderste steen boven worden gehaald en zaken tot op de bodem worden uitgezocht, om eens wat uit de hedendaagse politieke turbotaal te citeren. Er worden inspanningen van de ambtelijke dienst gevraagd zonder dat duidelijk is wat dan maar even zou mogen wachten. Of men bepleit enerzijds minder ambtenaren maar anderzijds meer ambtelijk werk. Ik had het al over de heckrunderen in de Oostvaardersplassen.

Maar een ander goed voorbeeld is gelegen in de kamerstandpunten over reductie c.q. samenvoeging van inspectie- en controlediensten en de moties van kamerlid Aptroot c.s. terzake.<sup>3</sup> Dat werd uiteindelijk door het kabinet vertaald in een reductiedoelstelling voor toezichtlasten van 25 %<sup>4</sup>, iets dat ook in het Programma Vernieuwing Rijksdienst een plaats heeft gekregen. Maar dat werd vervolgens door vakspecialisten in de fracties onderuit werd gehaald doordat voortdurend werd aangedrongen op meer inspecties: in de jeugdzorg, in de gezondheidszorg, in de horeca en ga zo maar door. Verkokering is een verschijnsel dat zich ook in de Tweede Kamer regelmatig manifesteert.

Afslanken is lastig, en zeker als er ook verbeterd moet worden. Ik vind niettemin dat we dat goed hebben gedaan. De uitvoering van het programma Vernieuwing Rijksdienst ligt prima op schema. We voeren de afslanking en de bezuiniging uit zoals het kabinet die besloten had. Daar hoort overigens bij dat het kabinet ook besloten had de door het vorige kabinet opengestelde vacatures te vervullen, vacatures die voortkwamen uit expliciete besluiten om op specifieke plaatsen meer ambtenaren in te zetten, bijvoorbeeld op gebied van de veiligheid, het gevangeniswezen, de Belastingdienst en dat soort zaken. Die had je – zoals in het verleden

---

<sup>3</sup> Zie: motie Aptroot c.s. d.d. 3 november 2005, TK 2005-2006, 30 300 XIII, nr. 29, motie Aptroot en Bakker d.d. 21 februari 2006, TK 2005-2006, 36229, nr. 76.

<sup>4</sup> Zie: Kabinetsreactie op de 2<sup>e</sup> motie Aptroot d.d. 8 september 2006

vaak gebeurde- bij de startformatie (het uitgangspunt voor de afslanking) kunnen optellen waardoor de gerealiseerde afslanking wat hoger zou lijken. Wij hebben echter besloten alleen werkelijk in dienst zijnde ambtenaren te tellen, wat dus een stuk stringenter is dan het gebruikelijke sturen op het vage begrip ‘formatie’. Maar ondanks die intensiveringen is het aantal ambtenaren bij het rijk inmiddels duizenden lager dan toen ik begon. Ik heb het niet in de krant gelezen maar het is wel waar.

Ook wat de verbetering betreft zijn we op de goede weg. We hebben grote stappen gemaakt in de bedrijfsvoering, met één logo als mooie symbool, maar daarachter vele andere zaken: het functiehuis waarbij we het aantal functieomschrijvingen terug brengen van meer dan 30.000 naar minder dan 50, de huisvesting waarbij departementen bij elkaar worden gehuisvest in plaats van in eigen bolwerken, de Digitale Werkplek Rijk die standaard is voor de rijksambtenaren zodat ze handig met elkaar kunnen communiceren, de rijkspas zodat ze zonder lang te moeten wachten bij elkaar op bezoek kunnen etc. Er zijn inmiddels *shared service centers* tot stand gekomen voor tal van functies, we hebben een Rijks Audit Dienst, we kennen de nog steeds groeiende Werkmaatschappij, allemaal voorbeelden van rijksbrede activiteiten op het gebied van de bedrijfsvoering. De versterking die bedrijfsvoering altijd was voor het departementale bastion is er niet meer, de fysieke belemmeringen voor samenwerking of desnoods herindelingen zijn drastisch verminderd.

In het beleid is tevens voortgang geboekt, met name als het gaat om vermindering van de administratieve lasten. Totdat het kabinet viel, waren wij goed op weg, met een forse reductie van meer dan 10% van de lastendruk in twee jaar, op een wijze die vooral in het buitenland veel waardering kreeg. Bij ons was dat wat minder omdat organisaties als ACTAL maar ook VNO-NCW natuurlijk moeilijk in het openbaar de waardering konden herhalen die ze in

besloten overleg wel altijd uitten, maar dat is nu eenmaal zo. Dat de overheid beter is gaan functioneren, blijkt ook uit de tevredenheidsonderzoeken die de dienstverlening van de overheid –niet een ondergeschikte taak- vaak een goed cijfer doen toekomen. maar ook uit de daling van het aantal klachten bij de Ombudsman, met 6,5% in 2009 ten opzichte van 2008. Dat zijn spectaculaire verbeteringen.

Kortom: ik ben trots op wat we hebben gedaan. Maar hoe gaat het nu verder? Ik wil daar een aantal opmerkingen over maken.

Allereerst: maak het Programma Vernieuwing Rijksdienst af. Het afmaken van plannen is niet de sterkste kant van de overheid. Ik herinner mij dat een van de eerste werkzaamheden die ik in 1970 te doen kreeg als jonge ambtenaar was: het meewerken aan de Reconstructiewet Midden Delfland die toen aan de orde was. In die wet kreeg o.a. Rijksweg 19 een wettelijke grondslag, later A4 genoemd. U kent het curieuze ontbrekende stukje tracé van de A4 in Midden Delfland, tussen Delft en Vlaardingen. Het zandlichaam ligt daar al tientallen jaren als een soort monument van overheidsbesluitvorming en niet afgemaakte plannen. Maak VRD af, zou ik zeggen, dat loopt goed.

Maar VRD is geen eenmalige actie, er zal sprake moeten zijn verdergaande veranderingen. Ik heb ook altijd afgehouden om het programma VRD een ‘operatie’ te noemen. Alsof het zou gaan om een zieke patiënt die door een briljante chirurg wel even beter zou worden gemaakt! Veranderen is een continu proces. Bovendien zijn grote bezuinigingen in zowel beleid als apparaat de komende jaren onontkoombaar. Daarbij zal het functioneren van de gehele overheid aan de orde zijn, zowel ambtelijk als politiek.

VRD is sterk gericht geweest op de ambtelijke dienst. De vice-president van de Raad van State Tjeenk Willink heeft dat ooit gesignaleerd <sup>5</sup> en ik denk dat hij gelijk had. Hij vond dat een beperking, terwijl het naar mijn mening een succesfactor was. Maar ik deel geheel zijn opvatting dat voor een volgende verbeteringslag ook en vooral naar het politieke systeem moet worden gekeken. Daar is de afgelopen jaren niet veel aan veranderd, de veranderingen betreffen vooral de spelers maar niet het speelveld en de spelregels.

Het politieke systeem heeft tot taak de randvoorwaarden te creëren en te waarborgen voor een goed functionerend publiek domein. Het publieke domein bij ons is, om nog eens Tjeenk Willink te citeren, sterk verambtelijkt, sterk gebureaucratiseerd. Tjeenk Willink onderscheidt daarbij vier vormen: bureaucratisering van de oplossing, van het overleg, van de instrumenten en van het beheer. <sup>6</sup> Het politieke systeem wordt in deze verambtelijking meegetrokken en neemt werkwijzen aan die in het ambtelijke systeem heel gebruikelijk zijn maar die ten koste gaan van de politieke sturing op hoofdlijnen en de debatten op basis van politieke ideologie.

Die ambtelijke wijze van werken is heel comfortabel, met agenda's, procedures, commissies, besluitenlijstjes, voortgangsrapportages. Of vuistdikke verantwoordingsrapporten. Het werk speelt zich af met een geheel eigen taalgebruik. Dit alles is voor de ingewijden goed te volgen maar niet door de samenleving. Het vindt plaats in het parlement waar men zich in AO's en andere debatten door de ondoordringbare informatiebergen heen probeert te zwoegen. Maar ook in de uitvoerende macht waar tevens de ambtelijke wijze van werken overheerst. Ook daar ontbreekt vaak politieke sturing aan de voorkant en proberen ambtenaren als echte Tom Poesen maar een list te verzinnen waarvan men veronderstelt dat dat politiek wel goed uitkomt. Je ziet het soms bij de onderraden van de Ministerraad waar soms meer ambtenaren

---

<sup>5</sup> Jaarverslag Raad van State 2007, pag. 29.

<sup>6</sup> Jaarverslag Raad van State 2003, pag. 20 e.v.

dan bewindslieden aanwezig zijn wat de politieke discussie niet bevordert al is het maar omdat men daar liever geen ambtelijke waarnemers bij aanwezig heeft.. Je zag het ook bij de heroverwegingsrapporten waar ambtelijke werkgroepen aan het werk werden gezet met als enige politieke richtlijn om vóór 1 mei klaar te zijn en tenminste één 20%-bezuinigingsvariant te maken.

Aan de andere kant is aan politieke zijde de bemoeienis met operationele uitvoeringsdetails bijzonder groot. Wellicht speelt onbehagen over de door mij genoemde bureaucrativering daarbij een rol. Of wil men laten zien wel degelijk gevoelig te zijn voor wat leeft in de maatschappij. Uitvoering op afstand, bijvoorbeeld door Zelfstandige Bestuursorganen, is niet populair, het liefst zou men die organen weer onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid willen brengen. Bij de Informatie Beheer Groep is dat ook gebeurd. De kamer stort zich in volle omvang op de operationele uitvoering, het voorbeeld van de heckrunderen, de konikpaarden en de edelherten in de Oostvaardersplassen staat niet op zichzelf. Zelfs rechterlijke uitspraken zijn daarbij niet meer veilig.

We hebben in het kader van VRD een interessant onderzoek laten doen naar de ontwikkeling van de beleidsdruk in de periode 1981-2008 dat dat overtuigend illustreert. Het aantal kamerinterventies is enorm toegenomen.<sup>7</sup> Was het aantal kamervragen onder het kabinet Lubbers in 1986 nog minder dan 1000, dat is nu meer dan 3000. Het aantal mondelinge vragen lag medio jaren 90 op circa 40, dat is nu 140, spoeddebatten en interpellaties zijn gestegen van 10 à 20 naar meer dan 70. Gebleken is in die studie dat de media daarbij de belangrijkste bron zijn. De interventies leiden vaak tot aankondigingen van nieuw beleid want een minister wil niet aarzelend of ongeïnteresseerd overkomen en wil het initiatief houden.

---

<sup>7</sup> Beleidsdruk in beeld, Politieke druk in de periode 1981-2008, een analyse van Kamerinterventies, oktober 2009.

Daarbij wordt ook de suggestie gewekt dat in het vervolg de kans op incidenten verdwenen is. Wat vervolgens natuurlijk weer tot nieuwe problemen leidt.

Aan de ene kant heeft het politieke systeem sterk ambtelijke trekken aangenomen, aan de andere kant beweegt het zich vooral in de door de media gekoesterde wereld van de korte termijn en van de incidenten. De ruimte voor echte politieke discussie en politieke sturing neemt daardoor af. Daar komt nog bij dat men in politicus weliswaar terecht is gekomen in een nogal arbeidsintensieve wijze van werken, maar dat doet met naar verhouding weinig politici. Ergo: een politiek domein met een zeer groot bereik dat echter bestreken wordt met relatief weinig mensen. Ons land kent weinig ministers en nog minder staatssecretarissen. Wij kennen verder alleen politieke assistenten die niet veel meer zijn dan de manusjes van alles, één per bewindspersoon, voor kleinschalig politiek handwerk en partijpolitiek relatiebeheer. Wij hebben ook weinig kamerleden. Dat moet tot overbelasting leiden. Maar ook schaadt het de arbeidsverhoudingen zowel aan politieke als ambtelijke kant. Het vak van ambtenaar erodeert uiteindelijk bij gebrek aan politieke sturing, maar bovenal wordt het vak van politicus steeds onaantrekkelijker, met het voortijdig opstappen van voortreffelijke bewindslieden en kamerleden als gevolg. En tenslotte leidt dit tot spanningen in de onderlinge verhoudingen tussen politici en ambtenaren, met afnemend respect voor elkaar.

Het zou anders moeten en het kan ook anders. In mijn tijd als SG van VWS liet ik altijd bijhouden wat het aandeel was van VWS in de 'omzet' van de Tweede Kamer, omzet dan gedefinieerd als het aantal kamervragen, moties, spoeddebatten etc. Dat was altijd hoog, circa 20 %, Justitie had ook zoiets, de rest veel minder. In de twee jaren dat de herziening van het zorgstelsel aan de orde was, daalde het aandeel van VWS echter naar 15%! Het debatteren over een grote systeemwijziging was zowel voor de minister als de kamer veel bevredigender

dan het maar van incident naar incident hollen dat altijd kenmerk was van het politieke debat op VWS-terrein. Het leidde tot een van de beste wetgevingsprocessen van de afgelopen 10, 15 jaar, een proces waar zowel politici als ambtenaren zeer goede gevoelens aan over hebben gehouden en Nederland een goed zorgverzekeringssysteem.

De oplossing is dus niet het verminderen van het aantal politici, om maar van het gekrakeel af te zijn. De oplossing moet liggen in een andere rolopvatting en een andere manier van werken.

Vermindering van het aantal politici, stond als vergaande expressie van een soort *Selbsthasz*, in nagenoeg alle verkiezingsprogramma's. Daarin buitelde men over elkaar heen in het aantal dat er nog over zou blijven, met zeven ministers als door mij geteld minimum. Over bedreigde diersoorten gesproken! Vermindering van het aantal politici lijkt een redelijke oplossing als er te weinig werk zou zijn voor politici, maar dat hoor ik niemand zeggen. Of als hun werk gemakkelijk door ambtenaren kan worden overgenomen, maar ook dat hoor ik niet.

Bovendien: het rijk is geen bedrijf dat je efficiënt runt met een soort Raad van Bestuur, de overheid is een politiek-bestuurlijk systeem waar verscheidenheid, overleg en *checks and balances* belangrijke kenmerken van zijn. De voorstanders van zo'n kleine Raad van Bestuur (een model dat overigens nergens ter wereld bestaat) gaan er ten onrechte van uit dat verkleining van het aantal deelnemers aan het overleg automatisch de kwaliteit van de besluitvorming bevordert. Ook de stelling dat door het grote aantal deelnemers het vrijdagoverleg in de Ministerraad inefficiënt en ineffectief zou zijn is niet terecht. De vergaderingen duren meestal niet zo lang, mits ze goed zijn voorbereid. waar behoefte bestaat aan intensivering van het politieke overleg in kleinere kring ligt het meer voor de hand de onderraden daarvoor te gebruiken dan wel de aloude vijfhoek enigszins op te poetsen.



Laten we eens kijken naar landen die naar zeggen een goede overheid hebben, landen als Denemarken, Zweden, Australië en Canada. Daar hebben ze absoluut en relatief veel meer politici dan wij, zowel in het kabinet als in het parlement. Maar tegelijkertijd, zeker in de Scandinavische landen, een kleiner beleidsdomein.

Zweden is in dit opzicht interessant. Zweden is een goed bestuurd land. Zweden heeft 9 miljoen inwoners. Men heeft er 21 ministers en 349 kamerleden. Geen Eerste Kamer, dat wel. Het kabinet functioneert op basis van collegialiteit, zij het wel onder leiding van een Minister President die veel te zeggen heeft. De uitvoering staat op afstand en is georganiseerd zoals de bij ons zo vermaledijde ZBO's. In het beleidsdomein werken ca. 4 à 5000 functionarissen, waaronder een behoorlijk aantal staatssecretarissen. De woordvoerders van de ministers zijn tevens politiek benoemd en stappen gelijk met de minister op.

Conclusie: Zweden heeft een kleiner beleidsdomein maar dat is wel politieker, zoals ook blijkt uit het naar verhouding veel grotere aantal wetten dat zijn oorsprong vindt in het parlement. Politiek werk lijkt ook in Zweden wel aan enig dedain maar het wordt niet zo neerbuigend bejegend als bij ons. Door het grote aantal politieke functies is het ook beter mogelijk om te kiezen voor een politieke carrière en het vak geleidelijk te leren waar het vak bij ons soms meer lijkt op een kort corvee als een investering met het oog op een carrière elders. Het grote aantal parlementsleden heeft tijd genoeg om zich goed in zaken te verdiepen en kan ook nevenfuncties uitoefenen, bijvoorbeeld in het lokale bestuur of in raden van toezicht. In Nederland is dat feitelijk bijna uitgesloten.

Er is nog een andere overweging om niet al te ver mee te gaan in het idee om het aantal ministers te reduceren en dat is: het internationale overleg. Nagenoeg alle EU-landen bijvoorbeeld hebben tenminste 13 ministers die redelijk vergelijkbare portefeuilles hebben. Die treffen elkaar regelmatig in Brussel. Daar moet je op het niveau van minister bij zijn. Natuurlijk mag daar ook een staatssecretaris heen, maar dan zou je dus veel meer staatssecretarissen hebben en zou het aantal bewindslieden gelijk blijven. En met verder alle respect voor staatssecretarissen: die tellen in Brussel toch minder dan ministers en moeten wachten totdat de minister van Malta het woord heeft gehad, en dat is te laat. Dus voor een internationaal georiënteerd land als Nederland is het m.i. zeer onverstandig de ministeriele aanwezigheid in Brussel drastisch te reduceren. (Tussen twee haakjes: de oplossing is ook niet dat staatssecretarissen zich in het buitenland minister zouden mogen noemen. Afgezien van het feit dat het buitenland dat snel door zou hebben, geldt ook dat de Grondwet deze mogelijkheid niet kent.)

Het met alle geweld willen reduceren van het aantal ministers lijkt een beetje op Van Marwijk die voor een volgende wedstrijd zou besluiten ineens met 8 in plaats van met 11 spelers te gaan voetballen. Dat is wel origineel, en die acht zullen goed met elkaar op kunnen schieten. Maar winnen doe je er niet mee!

Aan de politieke kant zou ik willen bepleiten: maak het politieke domein kleiner, geef de uitvoerders van het beleid en de professionals in het veld de ruimte, zet de uitvoering meer op afstand zoals bepleit in het voortreffelijke rapport van de Commissie Wiegel uit 1993<sup>8</sup>. Maar maak het domein wel politieker en mik dus eerder op meer dan minder politieke functionarissen, met wellicht ook nieuwe vormen zoals de ambtelijke staatssecretarissen in

---

<sup>8</sup> Naar kerndepartementen, Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst, 24 juni 1993.

Zweden en Duitsland, of junior ministers in de Angelsaksische landen. Het Verenigd Koninkrijk is ook interessant in dit verband. Het land is zeer geprezen en bewonderd ook bij ons om de snelheid van zijn regeerakkoord en de profilering van zijn ministers, 23 ministers om precies te zijn, 23 Cabinet Ministers, daarnaast nog ca. 75 andere politieke functionarissen van uiteenlopende soort en maat. Maar wij dreigen te kiezen voor het aantal ministers in landen als Cyprus, Malta en Zwitserland, waarbij overigens in dat laatste land onlangs het voorstel is gedaan het aantal van 7 naar 11 te verhogen.

Er is nog een ontwikkeling die ik in het politieke domein bepleit en dat is versterking van de rol van de Minister President. Ook hier wijs ik weer op de landen die ik beschouw als voorbeeldlanden, waar zonder uitzondering de Minister President een veel grotere rol heeft en echt regeringsleider is. Dat vertaalt zich ook in een steviger bezetting van het ministerie dat de premier ondersteunt. Ik heb veel respect voor de mensen van AZ, maar acht het volstrekt onmogelijk om anno 2010 met zo weinig mensen als men daar nu heeft een zo groot en gecompliceerd gebied goed te overzien. Illustratief hiervoor is de door AZ gebruikte deliverymethodiek waarmee de voortgang van het beleid wordt bewaakt. In een vrijpostige bui heb ik die wel eens aangeduid als een homeopathische variant van het systeem dat Michael Barber voor het Verenigd Koninkrijk heeft ontwikkeld en waarvoor hij een staf van 40 man tot zijn beschikking had<sup>9</sup>.

Ook aan de ambtelijke kant zijn m.i. wijzigingen gewenst, zowel in de organisatie als bij de ambtenaren. Ik denk dat met name het totale ambtelijke beleidsapparaat kleiner kan. We hebben in het programma VRD een interessante studie gedaan naar de relatie tussen beleidsdruk en beleidsomvang van de Directoraten Generaal.<sup>10</sup> Daaruit bleek dat zeer drukke

---

<sup>9</sup> Michael Barber, *Instruction to Deliver*, London 2007.

<sup>10</sup> Beleidsdruk in beeld: een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal, augustus 2009.

Directoraten Generaal als Gezondheidszorg en Generale Thesaurie relatief klein zijn, terwijl andere (die ik om redenen van discretie hier niet zal noemen) onverklaarbaar groot zijn. Ik denk dat het beleid aardig is te verdelen in ca. 30 à 35 beleidsclusters, zoals vele landen die kennen, en dat per cluster dat met ca. 200 ambtenaren goed te doen is. Voeg daar nog enige staf aan toe, dan kom je toch enige duizenden lager uit dan de 10.000 van nu.

Bovendien zou ik het beleidsdeel dan op bepaalde plaatsen wat herindelen teneinde samenhangende beleidsvelden iets meer te bundelen . Een ministerie voor de Gebouwde Omgeving waarin Ruimte, Verkeer, Waterstaat, Bouw en het territoriaal gerichte deel van Milieu (geluidhinder, bodemvervuiling, afvalverwerking etc.) opgaan is dan een goede optie. Ook een veiligheidsministerie zou goed kunnen, door bundeling van een deel van BZK met Justitie. Voorts zou de kracht op het gebied van de bedrijfsvoering aanzienlijk toenemen door het DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (OBR) over te brengen naar Financiën.

Bedrijfsvoering ontbeert nu vaak de macht van het geld, waardoor men zijn toevlucht neemt tot andere machtsmiddelen zoals ver doorgevoerde regelgeving of procedurele hindermacht. Door budget en bedrijfsvoering te combineren, zoals in Canada, Denemarken, Australië of ook Frankrijk, krijg je echte slagkracht. Het resterende deel van BZK kan dan bv. samengaan met Volksgezondheid, zoals o.a. Denemarken heeft. Bij VWS zit nu ook veel beleid dat juist lokaal wordt uitgevoerd, zoals de WMO, het sociaal beleid, de openbare gezondheidszorg en sport, dat geeft aan het algemene en daardoor vaak wat abstracte beleid van BZK dan ook meteen wat substantie. M.i. is het, zowel nationaal als internationaal gezien, zeer verstandig ministeries voor economische en sociale zaken te handhaven en zelfs te versterken, als politieke aanspreekpunten voor werknemers en bedrijfsleven. En een nieuw ministerie voor Klimaat en Energie zou een goede onderstreping van de prioriteit en samenhang van deze beleidsonderwerpen zijn. Een groeiend aantal landen kent zo'n ministerie. Resteert de vraag:

wel of niet een ministerie voor Landbouw. Ook daar lijkt het mij verstandig te kijken hoe de andere EU-landen dat aanpakken alvorens onze uitstekende internationale positie op te geven.

Kortom: circa 12 ministeries, dus iets minder dan nu, met wellicht nog een aantal ministers zonder portefeuille als er behoefte is aan overkoepelende prioriteit voor een bepaald thema of programma. Ik zie dat toch beter werken dan grootschalige fusies van ministeries die veel energie en tijd kosten maar weinig opleveren, en bovendien de macht van de bureaucratie zullen vergroten.

Overigens: een dergelijke departementale indeling is gebaseerd op de huidige, in de Grondwet verankerde wijze van organiseren. Het lijkt de moeite waard om de komende tijd, wellicht in internationaal verband (bv. de OESO<sup>11</sup> of het New Synthesis-programma<sup>12</sup>, twee programma's waar Nederland actief aan deelneemt) nieuwe vormen van organisatie en werkwijzen te gaan verkennen, waarbij de indeling in departementen veel minder dominant wordt en veel meer recht wordt gedaan aan de collegiale verantwoordelijkheid en het werken in programma's. Daarbij zou ook het ambtelijk apparaat, en in ieder geval het beleidsdeel, nog veel meer geïntegreerd kunnen worden zodat het echt als geheel aan de regering ten dienste staat. Ook hier kunnen we nog wat van Zweden leren. Ik kom er aan het slot van mijn beschouwing nog op terug.

Een enkele opmerking over de uitvoering, verreweg het grootste deel van de rijksdienst.

Opvallend is dat bij ons voor die uitvoering eigenlijk niet veel aandacht bestaat. Dat verandert alleen bij incidenten die dan ook breed worden uitgemeten. Maar het ontbreekt aan systematische aandacht voor het verbeteren van de uitvoeringsprestaties, zoals trouwens ook

---

<sup>11</sup> Zie bijv. de OESO Value for money-study

<sup>12</sup> Zie voor het New Synthesis-programma: [www.ns6newsynthesis.com](http://www.ns6newsynthesis.com)

de evaluatie van uitgevoerd beleid niet erg ontwikkeld is. Of liever gezegd: er wordt wel veel geëvalueerd maar er wordt niet veel mee gedaan, en zeker wordt niet vaak beleid afgeschaft. Veelal leidt een evaluatie juist tot aanvulling en uitbreiding van het beleid. Die relatief geringe belangstelling voor de werkelijke prestaties van de overheid is opvallend omdat juist in de uitvoering risico's worden gelopen maar bovenal omdat de burger de overheid vooral tegenkomt in de uitvoering. Het is mijn stelling dat hier nog veel winst mogelijk is.

In de uitvoering zou het interessant zijn eens te kijken naar arbeidsintensieve beleidsonderdelen, werkgebieden waar relatief veel ambtenaren voor nodig zijn. De OESO verklaart een deel van de omvang van de Nederlandse rijksoverheid uit de relatieve arbeidsintensiteit van het werk. Wij kennen bijvoorbeeld veel kleine subsidies die in combinatie met strenge eisen op het gebied van financieel beheer een groot beslag leggen op de ambtelijke dienst. Het zou voor een overheid die af moet slanken en die ook minder beroep zou moeten doen op een zeker in de toekomst krappe arbeidsmarkt een goede strategie zijn in dit soort gevallen beleid af te schaffen en dus bijvoorbeeld geen subsidies meer beneden een bepaalde grens te verstrekken. Er zijn meer van dat soort voorbeelden.

In de uitvoering kan ook veel worden gewonnen door functioneel samenhangende werkzaamheden te bundelen. Nu is dat nog steeds sterk per departement georganiseerd zij het dat in VRD wel stappen zijn gezet tot bundeling. Alle inkomensafhankelijke subsidies zouden kunnen worden geconcentreerd bij bv. de Sociale verzekeringsbank, alle zaaksgerichte subsidies bij het Agentschap NL (het oude SenterNovem). Uitvoering zou naar mijn mening heel goed in ZBO's kunnen, het is een misvatting dat de directe bemoeienis van een minister die uitvoering ten goed zou komen. In de uitvoering is bundeling van functioneel samenhangende werkzaamheden veel efficiënter dan het met alle geweld onder een ministerie

brengen van alle uitvoeringswerkzaamheden van dat ministerie. Dat draagt bij aan de omvang van het ministerie maar ontbeert verder elke efficiencyoverweging. In dit verband heb ik betreurd dat OCW de Informatie Beheer Groep weer terug naar het ministerie heeft gehaald en niet de stap heeft genomen om dit onder te brengen bij organisaties die vergelijkbaar werk doen. Of zelfs uitbesteed, uitbesteding is m.i. teveel op één hoop gegooid met de inhuur van externe consultants en in het voetspoor daarvan ten onrechte verketterd.

Wel moet de relatie tussen beleid en uitvoering goed vorm krijgen, wat m.i. vaak makkelijker kan bij een zakelijke verhouding dan bij een verhouding die bezwaard is door de directe politieke verantwoordelijkheid. Het VRD-project over de relatie beleid-uitvoering biedt uitstekende aanknopingspunten voor verbetering op dit vlak. Het is overigens een gebied waar nuchterheid, zakelijkheid en goed management mijns inziens een groter rendement hebben dan allerlei bestuurskundige theoriën, zoals de *principal-agent*-theorie, die over dit onderwerp zijn ontwikkeld en die de tegenstellingen eerder verscherpt hebben dan verminderd.

Wat de ambtenaren betreft ben ik voorstander van het opheffen van de ambtenarenstatus. Het onderscheid tussen ambtenaren en particuliere werknemers is niet meer van deze tijd. Het hebben van een duaal systeem is inefficiënt en kostbaar zoals we uit de gezondheidszorg weten. Maar belangrijker nog: het discrimineert ambtenaren, het geeft een argument voor niet-marktconforme arbeidsvoorwaarden en het houdt alle onterechte vooroordelen over ambtenaren in stand. Ook op dit punt wijs ik naar zeer beschaafde landen waar dit zo geregeld is zoals Zweden en Denemarken en zelfs een land als Zwitserland, met in al die landen meer respect voor de ambtenaar dan bij ons. Wij lopen op dit punt achter wat ook doorwerkt in onze arbeidsverhoudingen.

Een blik op onze ambtenarenwetgeving is voldoende om tot het besef te komen dat herziening dringend gewenst is. De Ambtenarenwet 1929 is een inmiddels bijna onleesbare en in ieder geval ongelezen wet die het beeld op roept van weliswaar ijverige ambtelijke mieren maar wel mieren die aan allerlei regels moeten worden gebonden omdat ze anders in allerlei zonden zouden vervallen. Het zou toch veel mooier zijn als de regelgeving inzake publieke functionarissen niet een gedetailleerde opsomming zou zijn van alles wat moet en niet mag maar vooral de nadruk legt op publieke uitdagingen en positieve waarden die inspiratiebron voor overheidsfunctionarissen zouden moeten zijn.

De Australische Public Service Act 1999 is wat dat aangaat een prachtig voorbeeld. Daarin staan *the values of the public service* centraal. *The APS is apolitical, performing in a professional manner; employment decisions are based on merit. The APS is openly accountable for its actions, is responsive to Government in providing frank, honest, comprehensive, accurate and timely advice, delivers services fairly and courteously to the Australian public*, om een paar elementen uit art.10 te noemen. Dat is toch een stuk inspirerender dan allerlei voorschriften wat een ambtenaar moet doen met *frequent flyer* punten die hij tijdens een dienstreis heeft gekregen etc.

Ik pleit voor een nieuwe ambtenarenwetgeving waarin enerzijds de ambtenaar een normale werknemer wordt en anderzijds zijn bijzondere positie vooral gebaseerd is op waarden aan de ene kant en de hoogste professionaliteit aan de andere. Dat soort ambtenaren zou je ook uit de anonimiteit kunnen laten treden die ons ambtenarenstelsel zo domineert en waardoor de Tweede Kamer een rijke informatiebron wordt onthouden omdat ook voor zelfs feitelijke informatie elke keer de toch al overbelaste minister moet komen opdraven en zakelijke



informatievoorziening daardoor meteen een politieke lading krijgt. Wat is er tegen om ambtenaren veel vaker en zonder de minister als chaperon de kamer informatie te laten verschaffen, iets dat in bv. het Verenigd Koninkrijk heel normaal is en daar uitstekend werkt. Daar is bovendien de SG *accountable* wat onder meer betekent dat hij jaarlijks in het openbaar ten overstaan van de *Public Accounts Committee* verantwoording moet afleggen over het door hem gevoerde beheer. Dat is een goede prikkel om er bovenop te zitten als SG. Het geeft bovendien ambtenaren een gezicht, verbetert de kwaliteit van de informatie en brengt de minister niet in de nadelige, de verwachtingen veel te hoog opschroevende positie te moeten doen alsof hij of zij alles weet.

Ik kom tot een afronding. De overheid verandert en moet nog verder veranderen. En drastisch veranderen in een tempo dat voldoende is om wijzigingen in maatschappelijke opgaven te kunnen volgen. De klassieke organisatievorm van de overheid is daarvoor langzamerhand niet meer een geschikt middel. Die sluit niet meer aan op de actuele problemen en is ook niet bestand tegen het grensoverschrijdende karakter van ICT. Er zullen zich nieuwe, deels aanvullende vormen aandienen, waarbij horizontale samenwerking met collegae maar ook met partners uit de samenleving veel belangrijker wordt dan het hiërarchisch werken in kokers dat art. 44 van de Grondwet met zich meebrengt. ICT is daarbij vervolgens niet zozeer de oorzaak van de problemen maar een fantastisch hulpmiddel voor nieuwe oplossingen. De stijl van ook het ambtelijke werk zal anders worden, open naar elkaar en naar de samenleving, bereid tot samenwerking maar ook tot het oplossen van geschillen langs niet juridische weg. De overheid wordt grenzeloos, niet in termen van zich met alles willen bemoeien maar in termen van het afwerpen van het juk van departementale grenzen en domeinafperkingen.

Daarbij doemen voor de burger nieuwe perspectieven op. Ze kunnen bijvoorbeeld een veel actievere rol krijgen bij de voorbereiding en de uitvoering van beleid. Daarbij kunnen ze ook medeverantwoordelijkheid krijgen in plaats van de gemakkelijke, afwachtende rol van consument die kan volstaan met klagen als het hem niet zint. Samenwerking, in vele gedaanten, is daarbij een kunst die nog niet velen beheersen maar die je kunt leren en die mede met behulp van ICT veel meer ontplooiingskansen heeft. Dat gaat ten koste van klassieke machtsposities: de machtspositie van de minister, maar ook de machtspositie van de gevestigde ambtenaar die puur op basis van zijn functie en zijn plaats in de administratieve organisatie en niet op basis van zijn presteren in een netwerk zijn macht uitoefent.

Dat is een veel ingewikkelder spel dan het spel dat de Grondwet had voorzien, een spel waarbij ook nieuwe spelleiders nodig zijn, aan de politieke kant zoals ik heb uiteengezet maar ook andere topambtenaren dan de klassieke SG's en DG's. Heel interessant in dat verband vind ik om met behulp van horizontaal werkende topambtenaren in netwerken tot resultaten te komen. De Deltacommissaris is een mooi voorbeeld, de NCTB ook, en het zou heel goed denkbaar zijn bijvoorbeeld meer van dergelijke op het niveau van een SG werkzame functionarissen te hebben, bv. voor EU-zaken, voor de ABD of voor de bedrijfsvoering. Het kan ook in mengvormen waarbij men enerzijds een organisatie leidt maar anderzijds een rijksbrede taak heeft. De huidige ervaringen bij Financiën waar de SG ook thesaurier-generaal is, zijn daarbij de moeite waard om nader te analyseren. Het zou van groot belang zijn dergelijke ontwikkelingen nader te analyseren en de kennis daarover te bundelen. Zoals het mijns inziens ook zeer nuttig zou zijn om meer in het algemeen de kennis over het functioneren van de overheid veel meer samen te brengen. Op dat terrein is de versplintering zeer aanwezig, waarbij zelfs een studie als Bestuurskunde niet de bron is voor het ontwikkelen van samenhangende visies die het zou kunnen zijn. In dit verband heb ik ook

zeer betreurd dat het in de Nota Vernieuwing Rijksdienst aangekondigde voornemen te komen tot een Kennisinstituut niet van de grond is gekomen.

Ik hoop te hebben geschetst dat we met het programma VRD een forse slag hebben gemaakt naar een kleinere en betere overheid. We hebben ambtelijk gedaan wat afgesproken was: de overheid is kleiner en beter dan die was. Maar het werk is niet af. Het prestatievermogen van de overheid kan verder omhoog en via nieuwe vormen van organisatie, werkwijzen en leiderschap kan er veel winst worden geboekt. Dat kan ook met minder ambtenaren, enerzijds door efficiencyvergroting maar anderzijds en vooral door politieke besluiten om minder te doen. Vereiste is wel een verdere ontwikkeling van het vak van ambtenaar en van politicus, en bovendien verdergaande aandacht voor hun onderlinge verhouding. Daar is meer uit te halen!

Verstandig zou daarbij zijn als de politiek laat merken dat een optimale ambtelijke dienst onontbeerlijk is voor een goede samenleving. Ik pleit er niet voor om over te gaan tot het bijvoeren van ambtenaren, het zijn nog geen hekrunderen of konikpaarden. Maar politici zouden, zoals ik het een aantal jaren geleden eens heb geformuleerd, niet zo snel moeten meeliften op de borrelpraat over ambtenaren. Waardering voor de ambtelijke functie maakt het voor ambtenaren leuk om te werken bij de overheid. Wat dat laatste betreft, leuk werk, heb ik zelf overigens nooit te klagen gehad, en ik wens dat vele ambtenaren voor de toekomst ook toe.