
Coördinatie-instrumenten op rijksniveau

Inzet, gebruik en effectiviteit



Met focused comparisons:
Verenigde Staten van Amerika
Verenigd Koninkrijk
België

Master Bestuurskunde
Onderzoek / afstudeerproject door:
R.C. Natoewal (292010)
T.H. Halbertsma (291025)
Oktober 2006

Begeleider: Prof.dr. W.J.M. Kickert
Tweede lezer: Dr. P. van der Parre
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Capaciteitsgroep Bestuurskunde

Inhoudsopgave

Inleiding	9	
Deel I	Probleemanalyse	11
1.	Probleemanalyse	11
1.1	Wat is er aan de hand?	11
1.1.1	Één 'centraal' probleem?	13
1.2	Waarom is het een probleem?	13
1.2.1	De continue veranderende samenleving	14
1.2.2	De samenleving en de coördinatieproblematiek	14
1.2.3	De regering en de coördinatieproblematiek	15
1.2.3.1	Wie is verantwoordelijk?	15
1.2.3.2	verantwoordelijkheid: feit of fictie?	15
1.2.3.3	Ministeriële verantwoordelijkheid en sanctionering	16
1.2.3.4	Ministeriële verantwoordelijkheid: op wie van toepassing?	17
1.2.3.5	Ministeriële verantwoordelijkheid en de bestuurspraktijk	17
1.2.4	De ambtenaren en de coördinatieproblematiek	18
1.2.4.1	Politieke antenne: in of uit?	18
1.2.4.2	Ambtelijke informatievoorziening	18
1.2.4.3	Ambtelijke integriteit	19
1.2.4.4	De informatieparadox	20
1.2.4.5	Onbalans in de verhoudingsdriehoek	20
1.2.4.6	De 'span of control' van de politiek neemt af	21
1.2.4.7	Andere geluiden	21
1.3	Wie zijn erbij nog meer bij betrokken?	21
1.3.1	Binnen de departementale muren: agentschappen	21
1.3.2	Buiten de departementale muren: ZBO's, stichtingen en RWT's	22
1.4	Wat is er al aan gedaan?	24
1.5	Voor wie is het een opgave?	24
1.6	Wat voor type vraagstuk betreft het?	26
1.7	Waarom is het relevant om dit vraagstuk te bestuderen?	26
Deel II	Theorie, probleemstelling en methodologie	27
2.	Theoretisch kader	27
2.1	Politiek-bestuurlijke stelsels: de belangrijkste eigenschappen	27
2.1.1	Politiek-ambtelijke verhoudingen	31
2.1.1.1	Traditie 1	31
2.1.1.2	Traditie 2	31
2.1.1.3	Traditie 3	31
2.2	Coördinatie	31
2.2.1	Coördinatiebehoefte	31
2.2.2	Specialisatie en integratie	33
2.2.3	Coördinatie Theorieën	35
2.2.3.1	Drie organisatietheoretische visies op coördinatie (Mintzberg)	35
2.2.4	Drie bestuurskundige coördinatiemodellen	36
2.2.5	Coördinatie-instrumenten	38
2.3	Analytisch kader	38
2.3.1	Politiek-bestuurlijke stelsels	38
2.3.1.1	Politiek-ambtelijke verhoudingen	41
2.3.1.1.1	Neutraal ambtelijk apparaat	41
2.3.1.1.2	Nauwe verbondenheid tussen politiek en ambtenarij	41
2.3.1.1.3	Formeel gepolitiseerd ambtelijk apparaat	42
2.3.1.2	Criteria selectie landenstudies	42
2.3.2	Coördinatie	44
3.	Probleemstelling	47

3.1	Doelstelling van het onderzoek	47
3.2	Centrale onderzoeksvraag	47
4.	Methodologische verantwoording	47
4.1	Het type onderzoek	47
4.2	De methode van onderzoek	47
4.2.1	Case studies	48
4.2.2	Focused comparisons	48
4.2.3	Statistische analyses	48
4.2.4	Relevante methodieken uit de vergelijkende bestuurskunde	48
4.3	Het onderzoeksinstrumentarium	48
Deel III	Empirisch onderzoek	50
5.	Descriptie empirisch materiaal	50
5.1	Nederland	50
5.1.1	Algemene informatie	50
5.1.2	Politiek-bestuurlijk bestel	50
5.1.2.1	Staatsstructuur	50
5.1.2.2	Politiek systeem	50
5.1.2.3	Politiek-ambtelijke verhoudingen	50
5.1.2.3.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	50
5.1.2.3.2	Scheiding beleid en uitvoering	51
5.1.2.4	Overheidscultuur	51
5.1.2.5	Diversiteit beleidsadvies	51
5.1.2.6	Bestuurskundige coördinatiemodellen	51
5.1.3	Hervormingen	52
5.1.4	Coördinatiemechanismen	56
5.1.4.1	Culturele coördinatie	56
5.1.4.1.1	De Algemene Bestuursdienst (ABD)	56
5.1.4.2	Structurele coördinatie	58
5.1.4.2.1	Op politiek niveau: instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen (niveau 1)	58
5.1.4.2.2	Op (inter)departementaal niveau: herschikking van bevoegdheidslijnen (niveau 2)	58
5.1.4.2.3	Op (inter)departementaal niveau: instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen (niveau 2)	59
5.1.4.2.4	Op interdepartementaal niveau: instellen van overleg- en coördinatieorganen (niveau 2)	60
5.1.4.2.5	Op politiek niveau en (inter)departementaal niveau: herschikking van bevoegdheden (niveau 1 en 2)	61
5.1.4.2.6	Op politiek niveau en (inter)departementaal niveau: instellen van overlegorganen (niveau 1 en 2)	62
5.1.4.2.7	Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties: herschikking van bevoegdheden (niveau 3)	62
5.1.4.2.8	Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties: instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen (niveau 3)	63
5.1.4.2.9	Op (inter)departementaal niveau en het niveau van de verzelfstandigde organisaties: coördinatie van de beleidscyclus (niveau 2 en 3)	63
5.1.4.3	Instrumentele coördinatie	64
5.1.4.3.1	Op (inter)departementaal niveau: instellen van integraal management (niveau 2)	64
5.1.4.3.2	Op politiek niveau en (inter)departementaal niveau: informatiesystemen (niveau 1 en 2)	65
5.1.4.3.3	Het niveau van de verzelfstandigde organisaties: informatiesystemen en overige coördinatie-instrumenten (niveau 3)	65
5.1.4.3.4	Het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van de verzelfstandigde organisaties: financiële en budgettaire coördinatie (niveau 1, 2 en 3)	65
5.1.4.4	Marktgerichte coördinatie	65
5.1.4.4.1	Het niveau van de verzelfstandigde organisaties (niveau 3)	65

5.2	België	66
5.2.1	Algemene informatie	66
5.2.2	Politiek-bestuurlijk bestel	66
5.2.2.1	Staatsstructuur	66
5.2.2.2	Politiek systeem	66
5.2.2.3	Politiek-ambtelijke verhoudingen	66
5.2.2.3.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	66
5.2.2.3.2	Scheiding beleid en uitvoering	68
5.2.2.4	Overheidscultuur	68
5.2.2.5	Diversiteit beleidsadvies	68
5.2.2.6	Bestuurskundige coördinatiemodellen	69
5.2.3	Hervormingen	69
5.2.4	Coördinatiemechanismen	69
5.2.4.1	Culturele coördinatie	69
5.2.4.1.1	Het (inter)departementale niveau (niveau 2)	69
5.2.4.1.2	Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)	69
5.2.4.2	Structurele coördinatie	70
5.2.4.2.1	Het (inter)departementale niveau (niveau 2)	70
5.2.4.2.2	Het politieke niveau en het (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)	71
5.2.4.2.3	Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)	71
5.2.4.2.4	Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau en 3)	72
5.2.4.2.5	Het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 1, 2 en 3)	72
5.2.4.3	Instrumentele coördinatie	72
5.2.4.3.1	Het (inter)departementaal niveau (niveau 2)	72
5.2.4.3.2	Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)	72
5.2.4.3.3	Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)	73
5.2.4.4	Marktgerichte coördinatie	73
5.2.4.4.1	Het (inter)departementale niveau (niveau 2)	73
5.2.4.4.2	Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)	73
5.3.	Verenigd Koninkrijk	74
5.3.1	Algemene informatie	74
5.3.2	Politiek-bestuurlijk bestel	74
5.3.2.1	Staatsstructuur	74
5.3.2.2	Politiek systeem	74
5.3.2.3	Politiek-ambtelijke verhoudingen	74
5.3.2.1.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	74
5.3.2.1.2	Scheiding beleid en uitvoering	74
5.3.2.4	Overheidscultuur	76
5.3.2.5	Diversiteit beleidsadvies	76
5.3.2.6	Bestuurskundige coördinatiemodellen	76
5.3.3	Hervormingen	76
5.3.4	Coördinatiemechanismen	77
5.3.4.1	Culturele coördinatie	77
5.3.4.1.1	Het (inter)departementaal niveau (niveau 2)	77
5.3.4.1.2	Het politieke niveau en het (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)	77
5.3.4.2	Structurele coördinatie	78
5.3.4.2.1	Het politieke niveau (niveau 1)	78
5.3.4.2.2	Het (inter)departementaal niveau (niveau 2)	78
5.3.4.2.3	Politiek-niveau en (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)	79
5.3.4.2.4	Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)	79
5.3.4.3	Instrumentele coördinatie	79
5.3.4.3.1	Het politieke niveau (niveau 1)	79
5.3.4.3.2	Politiek niveau en (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)	80
5.3.4.3.3	Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)	80

5.3.4.3.4	Het politieke niveau, het (inter)departementaal niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 1, 2 en 3)	80
5.3.4.4	Marktgerichte coördinatie	81
5.3.4.4.1	Niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)	81
5.4.	Verenigde Staten van Amerika	82
5.4.1	Algemene informatie	82
5.4.2	Politiek-bestuurlijk bestel	82
5.4.2.1	Staatsstructuur	82
5.4.2.2	Politiek systeem	82
5.4.2.3	Politiek-ambtelijke verhoudingen	82
5.4.2.3.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	82
5.4.2.3.2	Scheiding beleid en uitvoering	84
5.4.2.4	Overheidscultuur	84
5.4.2.5	Diversiteit beleidsadvies	84
5.4.2.6	Bestuurskundige coördinatiemodellen	84
5.4.3	Hervormingen	85
5.4.4	Coördinatiemechanismen	85
5.4.4.1	Culturele coördinatie	85
5.4.4.1.1	Het politieke niveau en het (inter)departementale niveau (niveau 1 en 2)	85
5.4.4.1.2	Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)	85
5.4.4.2	Structurele coördinatie	86
5.4.4.2.1	Het politieke niveau (niveau 1)	86
5.4.4.2.2	Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)	86
5.4.4.2.3	Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)	87
5.4.4.2.4	Het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 1, 2 en 3)	87
5.4.4.3	Instrumentele coördinatie	87
5.4.4.3.1	Het (inter)departementale niveau (niveau 2)	87
5.4.4.3.2	Het politieke niveau en het (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)	88
5.4.4.3.3	Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)	88
5.4.4.3.4	Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)	88
6.4.4.3.5	Het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 1, 2 en 3)	89
5.4.4.4	Marktgerichte coördinatie	89
5.4.4.4.1	Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)	89
Deel IV	Analyse, conclusies en aanbevelingen	90
6.	Nederland: lessen uit België, het VK en de VS	90
6.1	Inzet, gebruik en effectiviteit van coördinatie-instrumenten op het politieke niveau	90
6.1.1	Inleiding	90
6.1.2	Het probleem	90
6.1.3	De ingezette coördinatie-instrumenten	91
6.1.4	Effectief of niet?	91
6.1.5	Lessen uit het buitenland	91
6.1.6	Conclusies en aanbevelingen	92
6.2	Inzet, gebruik en effectiviteit van coördinatie-instrumenten op het (inter)departementale niveau	93
6.2.1	Inleiding	93
6.2.2	Het probleem	94
6.2.3	De ingezette coördinatie-instrumenten	94
6.2.4	Effectief of niet?	95
6.2.5	Lessen uit het buitenland	97
6.2.6	Conclusies en aanbevelingen	98

6.3	Inzet, gebruik en effectiviteit van coördinatie-instrumenten op het niveau van verzelfstandigde organisaties	101
6.3.1	Inleiding	101
6.3.2	Het probleem	101
6.3.3	De ingezette coördinatie-instrumenten	102
6.3.4	Effectief of niet?	102
6.3.5	Lessen uit het buitenland	103
6.3.6	Conclusies en aanbevelingen	104
6.4	Centrale onderzoeksvraag	104
6.6	Reflectie	105
Lijst van afkortingen		107
Literatuurlijst		108

Inleiding

In deze studie wordt er onderzoek gedaan naar de effectiviteit van Nederlandse coördinatie-instrumenten die op rijksniveau worden ingezet om het overheidsbeleid vorm te geven. Coördinatie-instrumenten zijn daarbij onlosmakelijk verbonden met het – vanwege het ogenschijnlijke onuitroeibare karakter ervan – als ‘klassiek’ te kenschetsen verkokeringvraagstuk. Verdergaande taakverdeling en specialisatie van beleid bevorderen verkokering. Er ontstaan geïntegreerde beleidssystemen die een min of meer geïnstitutionaliseerde status aannemen. Nu is er niets mis met een geïntegreerd beleidssysteem; taakverdeling en specialisatie zijn immers noodzakelijk en relevante integratie gewenst. Maar op het moment dat meerdere van dergelijke systemen te ver doorgroeien en naast elkaar en langs elkaar heen gaan werken, ontstaat hierdoor de ongewenste starheid van het optreden van de overheid waardoor deze niet responsief genoeg is om adequaat op de maatschappelijke problemen te reageren. Echter, het is bij wijze van spreken nog erger als er door die verkokering noodzakelijk beleid geheel tussen de wal en het schip valt. Naast hiaten in het beleid ontstaan door verkokering ook juist veel ongewenste (niet functionele) overlappingsen. Het ultieme negatieve gevolg van verkokering is de som van lacunes, overlappingsen en tegenstrijdig beleid, of te wel het ontstaan van incoherent en inconsistent overheidsbeleid.

Het doel van coördinatiemechanismen en -instrumenten is dan ook om tot ‘arrangementen’ te komen die de samenhang en samenwerking van de processen van de overheid ten aanzien van beleidsvorming, uitvoering en toezicht versterken. Met dit onderzoek is nagegaan in hoeverre coördinatie-instrumenten zijn ingezet en gebruikt en welke verbetering mogelijk is.

Het onderzoek toont in algemene zin aan dat de coördinatieproblematiek een problematiek is waarmee op nationaal niveau in feite de gehele zogenaamde ‘verhoudingsdriehoek’, te weten parlement, minister en bureaucratie worstelt. Nadrukkelijk is gekeken naar mogelijke verbeteringen voor de Nederlandse situatie in incrementele zin. De vele op basis van dikke onderzoeksrapporten voorgestelde fundamentele wijzigingen van de organisatie van de rijksoverheid ten aanzien van het coördinatievraagstuk blijken op papier immers bijzonder fraai, maar in de praktijk vaak slechts ten dele of zelfs nauwelijks of niet haalbaar. Een van de meeste prominente redenen voor het feit dat dergelijke voorstellen nauwelijks of niet haalbaar zijn heeft te maken met het feit dat vele verbetervoorstellen ook samenhangen met ‘vernieuwingen’ van belangrijke kenmerken van ons politiek-bestuurlijk bestel. Randvoorwaardelijk voor de in deze studie geformuleerde verbeteringen zijn dan ook de huidige kenmerken van ons politiek-bestuurlijk bestel.

Binnen dit onderzoek staat toetsing centraal. Er zal een theoretisch coördinatieschema worden opgeleverd en de effectiviteit van coördinatie-instrumenten die zijn ingezet binnen de rijksdienst in de periode 1980 tot en met 2004 zal worden getoetst.

De aanbevelingen die in dit kader worden gedaan in dit onderzoek, zijn mede gedaan op basis van de door middel van de vergelijkingsmethodiek van *focused comparisons*¹ verkregen inzichten in de coördinatie-instrumenten van drie andere landen, te weten: België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Hoewel er aan de hand van deze ‘gerichte’ methodiek intensief gebruik is gemaakt van vele bronnen die ten algemene worden beschouwd als zeer volledig, is het niet de bedoeling van de onderzoekers geweest om een volledig overzicht te genereren van de coördinatie-instrumenten die in de geselecteerde drie landen aanwezig zijn. Wel benadert deze studie een volledig overzicht. De gerichte en intensieve vergelijkingsmethodiek leverde een schat aan waardevolle informatie op alsmede denkrichtingen op voor verbetering van de Nederlandse situatie ten aanzien van de coördinatieproblematiek.

1. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, 2004, p. 79.

Deel I Probleemanalyse

1. PROBLEEMANALYSE

De burger verwacht veel, zeer veel van de overheid. Zo ook dat de overheid, ongeacht welk beleidsterrein, consequent en consistent beleid ontwikkelt en uitvoert. Is dat niet het geval dan trekken burgers, organisaties en/of media aan de bel en worden er niet zelden (heftige) discussies gevoerd tussen regering en parlement. Soms vertrekt als gevolg hiervan een minister of valt zelfs het hele kabinet. In dat laatste geval spreekt men van een kabinetscrisis.² Vaststaat dat de samenleving, en aldus de situatie waarin de overheid verkeert, complex is. Twee illustrerende citaten zijn dan ook in dit kader:

'De maatschappij wordt steeds complexer terwijl men van de overheid blijft verwachten dat zij gelijke tred houdt met gelijkblijvende of kleinere budgetten. Men verwacht te veel van de overheid'.³

'sterk verweven zaken moeten worden behandeld door meerdere autonome eenheden, die allemaal vanuit een bepaalde gezichtshoek hun deeltaak verrichten. Dit kan leiden tot allerlei inconsistenties in het beleid dat door de overheid, vaak op korte termijn, moet worden bepaald. Er ontstaat als het ware een verkeerschaos van los van elkaar opererende diensten, afdelingen, bureaus en departementen[...]. Eén van de middelen om hieraan het hoofd te bieden is coördinatie'.⁴

Coördinatie van beleid volgt op beleidsspecialisatie en heeft bijvoorbeeld tot doel 'integraal' of 'geïntegreerd' beleid tot stand te brengen om zodoende aan de roep en verwachtingen van een consequent en consistent overheidsbeleid, tegemoet te komen. 'Tegemoet te komen' in de vorige zin doet vermoeden dat niet meer dan dat mogelijk is. Is dat zo? Het antwoord hierop is helaas ja.

Coördinatie van beleid volgt op beleidsspecialisatie en heeft bijvoorbeeld tot doel 'integraal' of 'geïntegreerd' beleid tot stand te brengen.

1.1 Wat is er aan de hand?

De sectorale aanpak van departementaal beleid, ook wel verkokering genoemd, is notoir. De dringende behoefte om de afstanden tussen de afzonderlijke werelden van de beleidssectoren te overbruggen, is al decennia lang de grote conclusie die er in bijna alle rapporten en adviezen over de (re)organisatie van de rijksoverheid wordt gedaan. In het empirische deel van dit onderzoek (deel III), komen ten aanzien hiervan de volgende acht rapporten aan de orde van: 1) de commissie Van Veen (1971); 2) de commissie 'MiTaCo' (1977); 3) de commissie Vonhoff (1979); 4) het eerste Kabinet Lubbers ('Grote operaties', 1982); 5) de commissie Deetman (1991); 6) Regeringscommissaris Tjeenk Willink ('Jaarberichten', 1991); 7) de commissie Wiegel (1993), en 8) van het SG-Beraad ('Kwaliteit: een agenda voor de Rijksdienst', 2002). De problemdiagnoses van deze rapporten komen sterk overeen,

2. 'Een kabinet kan vanwege een intern conflict of door een conflict met de Tweede Kamer (of Eerste Kamer) ten val komen. Bij interne conflicten kan worden gedacht aan een meningsverschil tussen ministers over een te nemen maatregel of over een wetsvoorstel dat in behandeling is. Conflicten met de Kamer kunnen ontstaan door de verwerping van een belangrijk wetsvoorstel, de aanneming van een door het kabinet afgewezen amendement of (dreigende) aanneming van een motie van afkeuring of van wantrouwen.' Bron: internet (sept. 2006), www.parlement.com/9291000/modules/g87mapxk.
3. Kickert, W.J.M., m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 16 (Zie ook www.andereoverheid.nl).
4. Kottman, R. *Horizontale taakverdeling en coördinatie*, Hoofdstuk 19 in A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1978, p.420.

en vatten zich als volgt samen: '(te) hoge ambities van de overheid, (te) hoge verwachtingen van de burger van zijn overheid, interne verkokering en inwaartse gerichtheid'.⁵

De behoefte om de bijna afwezige wereld van coördinatie en integratie over sectorale grenzen te versterken, is de belangrijkste motivatie geweest om diverse veranderingen binnen een aantal departementen door te voeren.⁶ Waarom is verkokering notoir? Verkokering betreft in onze visie de nadelen die aan specialisatie kleven. Echter, specialisatie 'moet'. Het oplossen van een (maatschappelijk) probleem vraagt immers om het vergaren van kennis over het betreffende probleem en aldus een analytische, verdiepende (lees verticale) benadering. Specialisatie is dus noodzakelijk om de mens in staat te stellen te onderzoeken, te achterhalen en te laten begrijpen wat de oorsprong van het probleem is om het vervolgens (beter) te kunnen oplossen. Er is feitelijk geen andere weg. Een globale, niet direct op verdieping gerichte benadering van een probleem zou namelijk onherroepelijk leiden tot amateurisme of zelfs 'kwakzalverij' wat haaks zou komen te staan op het legitiem optreden van de overheid. Met andere woorden: specialisatie 'moet' maar de consequentie van deze 'concentratie op verdieping' die specialisatie impliceert, kan leiden tot nadelen, zoals verkokering.

'Dat verregaande taakverdeling en specialisatie de zogenaamde verkokering bevorderen, is een gegeven en niet per definitie negatief. Een beleidskoker kan worden beschouwd als een geïntegreerd beleidssysteem, ontstaan en in stand gehouden door een noodzakelijke taakverdeling en specialisatie. Het gaat erom zodanige arrangementen te creëren dat in de primaire processen van de overheid (beleid, uitvoering en toezicht) de samenhang en samenwerking worden versterkt [...].'⁷

Het bovenstaande citaat dient wel op een punt gecorrigeerd te worden. Verkokering wordt immers direct geassocieerd met iets negatief, een negatief verschijnsel. Verkokering is dan te beschouwen als een verzamelbegrip dat wordt gebruikt om aan te geven dat sectoren niet samenwerken of star opereren wat leidt tot meer ongewenste fragmentatie, ondoorzichtigheid, onsamenhangend beleid etcetera. In tegenstelling veel andere onderzoeken hanteren we in dit onderzoek het begrip 'verkokering' als een verzamelbegrip om de nadelige gevolgen die aan specialisatie kleven aan te geven.

In het bovenstaande citaat zien we dat taakverdeling en specialisatie noodzakelijk zijn. In dit onderzoek gaan wij ook van dit gegeven uit. Omdat specialisatie 'moet', en zonder maatregelen tot de ongewenste verkokering zal leiden, volgt hieruit dat ook coördinatie 'moet' om verkokering tegen te gaan en aldus te komen tot een consequent en consistent handelende overheid. Coördinatie is hiermee onlosmakelijk verbonden met verantwoordelijkheden en hieruit voortvloeiende bevoegdheden. Dat de nadelen van specialisatie hardnekkig zijn, zowel binnen als buiten de overheid en moeilijk aan te pakken, blijkt uit het volgende citaat:

'Men [kan] stellen dat het proclameren van een nieuw integratiemodel voorbijgang aan de harde sectorale realiteit van de omgeving van de overheid. In de woorden van Kuypers: 'Waarom zou wat in de maatschappij niet lukt, in de overheid wel kans van slagen hebben? Uit welke bronnen zou de overheid het vermogen moeten putten om integratie tot stand te brengen, terwijl maatschappelijke systemen die de differentiatie teweeg brengen, daartoe zelf niet in staat zijn?'⁸

Coördinatie is een middel of maakt onderdeel uit van een 'arrangement' om verschillende specialismen tot een beoogd (werkend) geheel samen te brengen en ook om de nadelen die aan specialisatie kleven, verkokering, tegen te gaan. Waar specialisatie vraagt om een concentratie op verdieping (verticaal) en een analytische aanpak om kennis te vergaren, vraagt coördinatie om een concentratie op verbreding (horizontaal) en deskundigheid. In grote lijnen kan men stellen dat hiermee specialisatie in het domein van de 'vakman' (specialist) zit en coördinatie in het domein van de manager of bestuurder (generalist).

5. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 29.

6. Kickert, W.J.M., *National government reforms: public management reforms in the Netherlands*, Eburon, Delft, 2000.

7. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 21.

8. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 21.

Onderzoekscommissies beschouwen (te) hoge ambities van de overheid, (te) hoge verwachtingen van de burger van zijn overheid, interne verkokering en inwaartse gerichtheid als de grootste problemen van de rijksdienst.

1.1.1 *Één ‘centraal’ probleem?*

De rapporten van de afgelopen 35 jaar laten ons zien dat er verschillende oplossingsrichtingen mogelijk zijn voor hardnekkige problemen van de rijksoverheid die, kort samengevat, te maken hebben met (te) hoge ambities van de overheid, (te) hoge verwachtingen van de burger van zijn overheid en met interne verkokering en inwaartse gerichtheid.⁹ De oplossingsrichtingen die in de rapporten worden aangedragen weerspiegelen sterk de problematiek van het moment, maar het blijkt telkens een worsteling om in het bijzonder de oorzaken van de hardnekkige problemen te benoemen en tot ze door te dringen. Op basis van de rapporten kunnen we echter wel de conclusie trekken dat de Commissie Wiegel (1993), in tegenstelling tot voorgaande commissies die de verkokering en de gebrekkige coördinatie binnen de rijksdienst als centraal probleem beschouwden, de mening was toegedaan dat het centrale probleem van de rijksoverheid volgens haar de te geringe flexibiliteit was. Voor de ‘normale’ overheidsactiviteiten is het bestaande coördinatie-instrumentarium afdoende, zo meent de commissie.¹⁰

Recente zelfdiagnoses van de cultuur van onderdelen binnen de rijksdienst lijken een deel van de constatering van de Commissie Wiegel te ondersteunen en een deel van de constatering te weerleggen. De overheidsorganisaties die zijn betrokken bij deze zelfdiagnoses worden gezien als te beperkt extern georiënteerd, te verkokerd te weinig resultaatgericht en te star, waardoor deze organisaties niet in staat zijn om snel in te spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en problemen.¹¹ De geringe flexibiliteit die de Commissie-Wiegel als het centrale probleem van de rijksdienst kenschetste, wordt onderkend. Echter ook hier wordt evenals in de rapporten van de Commissie van Veen en de Commissie Vonhoff, geconstateerd dat de interne verkokering die leidt tot weinig samenhang en samenwerking, wel degelijk een ‘centraal probleem’ is. Meer flexibiliteit impliceert dat de rijksoverheid niet flexibel genoeg is en wellicht zelfs star is. Aangezien starheid een belangrijk kenmerk van verkokering is, lijkt het erop dat de constatering van de Commissie Wiegel ten aanzien van flexibiliteit op een meer indirecte manier uiteindelijk ook onlosmakelijk verbonden is aan verkokeringsproblematiek.

De constatering van de verschillende commissies verschillen in bepaalde opzichten van elkaar. Een prominente overeenkomst is echter dat de meeste commissies *verkokering* als het *hoofdprobleem* van de rijksoverheid zien.

1.2 **Waarom is het een probleem?**

De (te) hoge ambities van de overheid en de (te) hoge verwachtingen van de burger zoals de in paragraaf 1.1 genoemde conclusies, versterken elkaar. Er is hierdoor sprake van een opeenstapeling van taken en aldus ook taakverdeling, waardoor verkokering in de hand wordt gewerkt. Het concrete gevolg hiervan is dat de effectiviteit van de beleids- en besluitvorming sterk onder druk zijn komen te staan.

9. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 29.

10. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 33.

11. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 51.

1.2.1 *De continue veranderende samenleving*

Vanuit organisatorisch en beleidsinhoudelijk perspectief bekeken is de rijksoverheid continue bezig met arrangementen die een balans proberen te vinden tussen enerzijds de noodzakelijke beleidsspecialisatie en taakverdeling (verticale beweging, leidend tot beleidskokers) en anderzijds - een andere noodzakelijkheid - beleidsintegratie (horizontale beweging zoals afstemming en coördinatie). Dat is geen eenvoudige opgave. Het blijkt immers moeilijk om coherent en consistent beleid tot stand te brengen.¹² Een zo optimaal mogelijke taakverdeling is dus belangrijk. Op rijksniveau zien we dat zowel binnen een departement (intradepartementaal) alsmede bij de taakverdeling tussen departementen (interdepartementaal) terug. Oplossingen worden gezien in een taakverdeling op hoofdbeleidsgebieden zoals inhoudelijke thema's (bijvoorbeeld terrorisme) of doelgroepen (bijvoorbeeld jeugd), de coördinatie van structuren, het vormen van kerndepartementen, coördinerende kernministers en departementale herindeling.¹³ Vast staat echter dat vanwege de continue veranderende samenleving en politieke context, er vanuit organisatorisch en beleidsinhoudelijk perspectief nimmer sprake kan zijn van het 'ideale arrangement'.¹⁴

1.2.2 *De samenleving en de coördinatieproblematiek*

Zonder enige uitzondering hebben alle commissies in hun probleemanalyse een directe relatie gelegd tussen het optreden van de rijksoverheid en de samenleving. Bij het beoordelen van dat optreden spelen gebrekkige of afwezige coördinatiemechanismen een belangrijke rol. In het rapport van de Commissie van Veen wordt coördinatie expliciet genoemd. In de rapporten daarna zijn de coördinatiemechanismen meer 'verpakt' in termen als programmering en regie. Ook wordt er gesproken van coördinerende ministers. Maar wat opvalt, is dat zeker in de periode waar vanuit bezuinigingsrondes de discussie start over privatisering, verzelfstandiging en scheiding van beleid en uitvoering, er minder nadruk ligt op staatsrechtelijke uitgangspunten en dan met name de verantwoordingsvraagstukken, zoals specifiek de relatie tussen het parlement en de persoon die de ministeriële verantwoordelijkheid draagt. Dat heeft wellicht een relatie met de 'fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid'.¹⁵ De kern is hierbij dat de politieke aansturing van de rijksdienst moeilijk is omdat de ministeriële verantwoordelijkheid niet transparant is. Zeker in het geval waar de minister moet 'sturen op afstand' komt dit sterk naar voren als het gaat om de parlementaire controle op het openbaar bestuur (zie ook hierna paragraaf 1.2.3.2, onder 'Wettelijke grondslag voor verzelfstandiging'). Als de ministeriële verantwoordelijkheid niet duidelijk is voor de rijksoverheid zelf, dan zal het debat in de Tweede Kamer ook niet scherp gevoerd kunnen worden. De focus op problemen waar een minister verantwoordelijk voor is, vervaagt daardoor. De kans is dan groot dat er tussen regering en parlement debatten worden gevoerd over zaken waar de minister wellicht niet verantwoordelijk voor is of dat er een debat wordt gevoerd over de vraag of een minister verantwoordelijk is voor een bepaald probleem of niet, in plaats van het debat te voeren over het oplossen van het probleem.

De wetgever heeft nagelaten het domein van de ministeriële verantwoordelijkheid volledig 'af te bakenen'.

Dit feit vergroot de coördinatieproblematiek omdat niet altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is en derhalve, wie moet coördineren.

12. Commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie Van Veen), Den Haag, 1971, p. 8.

13. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 19 en 25. Zie ook www.andereoverheid.nl.

14. Een dergelijke vaststelling zien we terug in het rapport 'Naar Kerndepartementen' van de Commissie Wiegel, zie Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 32.

15. Commissie Scheltema, 1993.

1.2.3 De regering en de coördinatieproblematiek

In Nederland is de regering het collectief van de koningin, de ministers en de staatssecretarissen.¹⁶ Wat de invloed van de koningin binnen dit collectief is, is niet bekend en staat bekend als het 'geheim van het Noordeinde'.¹⁷ De andere leden van het kabinet functioneren in het beginsel op een gelijkwaardige basis.¹⁸ Hiermee wordt er gedoeld op de op de staatsrechtelijke gelijkwaardigheid van de minister-president, ministers en ministers zonder portefeuille.¹⁹ Ondanks de staatsrechtelijke gelijkwaardigheid heeft de minister-president wel een sterkere politieke rol binnen de regering dan de andere leden.

Samen met de opkomst van de ministerraad in 1945, versterkte deze positie namelijk door zijn rol als voorzitter van de ministerraad. Het was echter pas in het jaar 1983 dat het ambt alsmede de ministerraad in de Grondwet werd vermeld.²⁰ Deze formalisatie lijkt het gevolg te zijn van de introductie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

1.2.3.1 Wie is verantwoordelijk?

In 1983 heeft men in de Grondwet de terminologie koning vervangen door de regering. Men is hier overigens niet volledig consequent geweest.²¹ In de praktijk wordt de minister-president veelal gezien als het hoofd van de regering, hoewel dit echter niet in de Grondwet wordt geëxpliciteerd.²² De minister-president kan dus formeel ook geen bevelen of aanwijzingen geven aan de andere ministers. De belangrijkste taak van de minister-president ten aanzien van de overige leden van het kabinet is het voorzitten van de ministerraad.²³ Zijn taken binnen de ministerraad zijn hoofdzakelijk van procedurele aard en komen er onder andere op neer dat hij een coördinerende functie vervult ten aanzien van het beleid dat er door de diverse ministeries wordt gemaakt en waarvoor altijd maar één minister binnen het kabinet verantwoordelijk is. De minister-president beschikt ook over een klein ministerie, het Ministerie van Algemene Zaken, dat hem in zijn coördinerende taak ondersteunt.²⁴ De positie van de vorst is er tegenwoordig vooral symbolische van aard, maar men kan echter wel veronderstellen dat de koningin gebruikt maar van haar primaire taak 'the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn'.²⁵ Er kan dus worden gesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid in staatsrechtelijke zin zowel gelijkwaardig geldt voor de minister-president als de voor overige ministers in de regering. Wel moet hierbij in acht worden genomen dat de minister-president geen verantwoordelijkheid draagt voor inhoudelijke beleidsonderwerpen. Hoewel er dus in staatsrechtelijke zin sprake is van gelijkwaardigheid, zal in de praktijk een ander lid van de regering die ministeriële verantwoordelijkheid draagt, in potentie kwetsbaarder zijn dan de minister-president als het de vertrouwensregel betreft (zie hierna, derde alinea van paragraaf 1.2.3.2).

1.2.3.2 Ministeriële verantwoordelijkheid: feit of fictie?

De Commissie-Scheltema is een op 23 augustus 1983 ingestelde adviescommissie van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze commissie treedt adviserend op daar waar het de Algemene wet bestuursrecht betreft. In antwoord op vragen van de Bijzondere Commissie Vraagpunten over de ministeriële verantwoordelijkheid heeft de Commissie-

16. Ministers van Staat maken geen onderdeel uit van de regering. Het betreft hier slechts een eretitel voor politici die zich verdienstelijk hebben opgesteld.

17. Engels, J. W.M., *Het 'geheim van Noordeinde': onschendbaar?*, in Nederlands Juristenblad (NJB), 1986, p. 609 e.v.

18. Engels, J. W.M., *De minister zonder Portefeuille*, Groningen, 1987, p. 24.

19. De staatssecretaris speelt in staatsrechtelijke zin geen rol ten aanzien van de voornoemde staatsrechtelijke gelijkwaardigheid. De staatssecretaris staat de minister namelijk bij voor een onderdeel van de portefeuille en draagt alleen voor dat onderdeel politieke verantwoordelijkheid. Dat onderdeel valt (krachtens artikel 46 Grondwet) echter tevens volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister.

20. Artikel 42, tweede lid van de Grondwet bepaald: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk'. In Belinfante vinden we hierover: '[...] men vindt in de Grondwet geen nadere uitwerking van de vraag, wat die ministeriële verantwoordelijkheid nu eigenlijk inhoudt en wat er moet gebeuren als het parlement een ministeriële verantwoording onvoldoende acht. Dat is niet in de Grondwet geregeld, maar in het ongeschreven recht'. Bron: Belinfante, A.D., J.L. De Reede, *Beginselen van het Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1997, p. 35.

21. Van der Pot, C.W. en Donner, A.M., *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2001, p. 410.

22. Memorandum van de minister-president aan de Tweede Kamer, beschouwingen over het koningschap, TK 27409, nummer 1, p. 3.

23. Van der Pot, C.W. en Donner, A.M., *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2001, p. 445.

24. Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Kluwer, Deventer, 2005, p. 179.

25. Belinfante, A.D., J.L. De Reede, *Beginselen van het Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1997, p. 94.

Scheltema het rapport 'Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid', vervaardigd. Op het vraagpunt 001 van het rapport, 'op welke wijze de kloof tussen de fictie van de (collectieve en individuele) ministeriële verantwoordelijkheid en de werkelijkheid kan worden overbrugd', heeft de Commissie-Scheltema een ondubbelzinnig antwoord geformuleerd. De Commissie heeft in het voorgaande getracht aan te tonen dat de regel van ministeriële verantwoordelijkheid geen fictie is, maar een levendige staatkundige werkelijkheid.²⁶ In de volgende vier paragrafen is een korte onderbouwing van deze conclusie weergegeven.

- Regel van de ministeriële verantwoordelijkheid

De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaats vindt. De verantwoordelijkheid gaat niet verder dan de bevoegdheden van de minister. Immers: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Maar binnen die grens geldt de verantwoordelijkheid onverkort: zij is niet beperkt tot hetgeen de minister persoonlijk kan worden aangerekend.²⁷

- Vertrouwensregel

De vertrouwensregel houdt in dat een minister zijn positie niet kan behouden indien hij het vertrouwen van het parlement heeft verloren. Er bestaan geen vaste maatstaven ter beantwoording van de vraag of het vertrouwen mag of moet worden opgezegd.²⁸

- Reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

Voor het eigen handelen, besluiten van de ministerraad en het handelen van de koning, is de minister zonder meer verantwoordelijk. Voor de andere leden van het koninklijke huis geldt dat de verantwoordelijkheid van de minister bepaald wordt door zijn bevoegdheden. Voor de ambtelijke dienst strekt de verantwoordelijkheid even ver als de bevoegdheden van de minister. De departementen vallen volledig onder die verantwoordelijkheid. Voor verzelfstandigde diensten is de minister verantwoordelijk voor het hanteren van die bevoegdheden die hij ten opzichte van die dienst (nog) bezit.²⁹

- Wettelijke grondslag voor verzelfstandiging

Verzelfstandiging heeft invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee op de parlementaire controle op het openbaar bestuur. Daarom kan verzelfstandiging slechts gebaseerd zijn op een wet die met medewerking van het parlement tot stand is gekomen. De wetgeving op dit punt is echter een bron van onzekerheid, want vaak heeft de wetgever niet aangegeven in hoeverre de minister bevoegd is om instructies te geven. Daarmee ontstaat onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, hetgeen als een ernstig gebrek moet worden beschouwd. Dit zegt ook iets over het coördinerend vermogen van de bewindsliden. Voorts heeft de wetgever onvoldoende oog gehad voor vormen van controle die het (gedeeltelijk) vervallen van de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandiging kunnen compenseren.³⁰

1.2.3.3 Ministeriële verantwoordelijkheid en sanctionering³¹

Als men spreekt over ministeriële verantwoordelijkheid is het van belang om duidelijk voor ogen te hebben waar de ministeriële verantwoordelijkheid begint en waar deze eindigt. In het rapport van de Commissie-Scheltema is helder weergegeven wanneer een bewindspersoon al dan wel of niet de (collectieve en individuele) ministeriële verantwoordelijkheid draagt en wanneer dit niet duidelijk is geregeld door de wetgever. Naast de Commissie-Scheltema hebben ook diverse andere studies zich op dit vraagstuk gericht (Van Thijn, 1997,2001; Rosenthal, 1999; Rosenthal e.a., 2000:154-162; Bovens e.a., 2001; Nieuwenkamp, 2001; Peper, 1999). De vraag of ook sanctionering als een element van de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden gezien, wordt verschillend benaderd. In een strikte benadering – onder meer aangehangen door de Commissie-Scheltema – worden beide noties duidelijk van elkaar onderscheiden. Aanhangers van een meer ruime benadering ziet de vertrouwensregel als een sanctionering van de ministeriële verantwoordelijkheid.³² Echter, zoals de

26. Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 17.

27. Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 16.

28. Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 16.

29. Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 16.

30. Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 17.

31. Belifante, A.D., J.L. De Reede, *Beginnelsen van het Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1997, pp. 99-101.

32. Peper, B., *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 21 september 1999, p. 9.

bestuurspraktijk veelal laat zien, worden ministers verzocht in lijn met de ministeriële verantwoordelijkheid inlichtingen te verschaffen aan het parlement over zaken die onder hun verantwoordelijkheid zijn 'misgelopen', zonder dat dit uitmond in het opzeggen van het vertrouwen van het parlement in de betreffende minister. Dit gegeven onderstreept eerder de strikte dan de ruimere benadering.

1.2.3.4 *Ministeriële verantwoordelijkheid: op wie van toepassing?*

De Commissie-Scheltema heeft zich in haar rapport 'Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid', ook over dit vraagstuk gebogen. De Commissie-Scheltema heeft de volgende conclusie geformuleerd: 'De politieke verantwoordelijkheid berust zowel bij de minister als bij de staatssecretaris. De positie van de staatssecretaris bevat echter enige complicaties. De staatssecretaris staat de minister bij voor een onderdeel van de portefeuille, en draagt voor dat onderdeel politieke verantwoordelijkheid. Dat onderdeel valt (krachtens artikel 46 Grondwet) echter tevens volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister. De minister kan zich daaraan niet onttrekken met een beroep op de portefeuillevreiding tussen hem en de staatssecretaris.'³³

1.2.3.5 *Ministeriële verantwoordelijkheid en de bestuurspraktijk*

In het onderstaande citaat komt naar voren dat de huidige structuur - welke inherent is aan de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken - de politiek sterk doet steunen op zijn ambtelijke bijstand.

'In de praktijk blijken de rollen en de verantwoordelijkheden van politici en ambtenaren steeds moeilijker te onderscheiden, zowel normatief als feitelijk. De span of control van de politiek neemt af. Vanwege de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken is de politiek in belangrijke mate op ambtelijke bijstand aangewezen: de beleidsterreinen zijn te groot, een deel van de bevoegdheden is gedecentraliseerd, gedelegeerd of verzelfstandigd.'³⁴

Een ander voorbeeld uit de dagelijkse bestuurspraktijk benadrukt het belang van de kwaliteit van de ambtelijke informatiestromen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

'Het bestaan van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren stelt eisen aan dat handelen en de informatievoorziening aan de bewindspersoon. Indien deze door zijn ambtenaren van onvoldoende (beleids-) informatie wordt voorzien, of omgekeerd zoveel informatie krijgt voorgeschoteld dat hij daaruit redelijkerwijs niet de relevante zaken kan halen, kan hij beleidsprocessen niet goed sturen en zijn informatieplicht aan het parlement niet goed nakomen.'³⁵

Deze twee inleidende citaten onderstrepen het feit dat een minister door het de steeds verdergaande versmalling van de politieke span of control, te allen tijde op de kundigheid en de integriteit van zijn ambtelijk apparaat moet kunnen bouwen. Het feit is in deze een gegeven, maar sluit de bestuurspraktijk ook aan op deze feitelijkheid? In het licht van deze vraagstelling zijn er een aantal onderzoeken verricht. Voor de verdere behandeling van dit onderwerp wordt er geput uit een drietal interne onderzoeken die in de periode januari tot en met september 2001 zijn uitgevoerd.³⁶

- Binnen het eerste onderzoek, waarbij Pauka als projectleider fungeerde, stonden een tweetal vragen centraal. Ten eerste: hoe gaan ambtenaren om met de (latente) politieke gevoeligheid van hun werk? En ten tweede: hoe anticiperen zij erop in de manier waarop zij met de informatievoorziening naar hun ambtelijke en politieke superieuren omgaan? Deze vragen zijn onderzocht met behulp van gegevens die zijn vergaard in een onderzoeks- en adviesproject over de beleving van de ministeriële verantwoordelijkheid door beleidsambtenaren binnen een van de ministeries. In totaal zijn er in dit onderzoek zowel voorrondes als werksessies gehouden, waaraan alle hiërarchische ambtelijke niveaus van dit departement hebben deelgenomen. In totaal zijn er 60 interviewverslagen gemaakt van de voorrondes en zijn er 50 werksessies gehouden.³⁷
- Het tweede onderzoek is uitgevoerd door Nieuwenkamp. Nieuwenkamp reflecteert in het hoofdstuk 4 van het boek *Politiek ambtelijke verhoudingen* (P. 't Hart, A. Wille e.a. (2002,2003)) op de

33. Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 9.

34. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 13.

35. Peper, B., *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 21 september 1999, p. 10.

36. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, pp. 161-162.

37. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, pp. 161-162.

bewegingen die gaande zijn ronde de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid en de driehoeksrelatie die deze creëert tussen bewindspersoon, parlement en ambtelijk apparaat. Nieuwenkamp baseert zijn analyse op 61 interviews met respondenten van een drietal departementen.

- Het derde onderzoek omvat door 't Hart gehouden semi-gestructureerde interviews met voor het merendeel nog in functie zijnde topambtenaren. Centraal hierbij stond de vraag hoe bewindspersonen sturen en in welke mate ambtenaren hierop reageren en anticiperen.³⁸

Aan de hand van een drietal thema's gekoppeld aan de onderzoeksresultaten uit de voornoemde drie onderzoeken, zal in de volgende paragrafen worden getracht het spanningsveld tussen de politiek en de ambtenarij te verduidelijken.

1.2.4 *Ambtenaren en de coördinatieproblematiek*

1.2.4.1 *Politieke antenne: in of uit?*

Ter illustratie drie inleidende citaten:

'Dingen moeten tijdig gemeld worden. Of soms moeten dingen gewoon opgelost worden en moet je de bewindspersoon daar niet lastig mee vallen. Het is echter aan de DG om te beoordelen welke dingen gelijk gemeld moeten worden en welke dingen eerst opgelost moeten worden voordat die dat meldt. Dat is natuurlijk altijd een dilemma. Als er echt problemen zijn, dan moet de politiek dat weten. Zeker met gevoelige dossiers; maar je wilt ze ook niet overal mee vermoeden. Dat is heel lastig. En je in de praktijk dat het de ene keer soms beter gaat dan anders (topambtenaar).'³⁹

'Ik kan redelijk inschatten wat bewindspersonen willen, maar voor een deel van het apparaat is het wél lastig om te anticiperen op wat de minister wil. Ambtenaren weten niet altijd even goed wanneer het echt tijd is om de minister of de staatssecretaris op de hoogte te stellen van het één of ander. Ik moet ze daar op attenderen (topambtenaar).'⁴⁰

'Ik zit hier met mensen die elke dag bezig zijn op het grensvlak van politiek en beleid. (...) Over het algemeen zijn de mensen hier goed geïnformeerd. Belangrijk is ook dat ze politiek gevoelig zijn. Maar dat zijn ze vaak niet. Als je vraagt wat ze met beleidsvoorstellen willen, weten ze dat niet. Als je ze naar hun visie vraagt, zijn ze heel verbaasd: 'We hebben geen visie' (topambtenaar).'⁴¹

Hieruit komt het beeld naar voren dat het ambtelijk apparaat niet altijd even goed in staat is om te destilleren welke informatie politiek relevant is. Dat komt deels omdat de politieke sensitiviteit van beleidsambtenaren moet concurreren met de beleidsinhoud. Voor topambtenaren doet zich daarbij ook een klassiek dilemma voor. Zij moeten vermijden dat bewindsliden overladen worden met informatie, maar zij moeten hen wel tijdig de juiste informatie vestrekken over politiek gevoelige onderwerpen.⁴² Het moge duidelijk zijn dat er een discrepantie is tussen de normatieve opvatting rondom de (tijds) verstrekking van politieke relevante informatie en de competenties van ambtenaren om dit ook daadwerkelijk te kunnen doen. Deze frictie leidt ertoe dat bewindspersonen in voorkomende gevallen te kampen hebben met een afgenomen politieke span of control, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid onder druk staat.

1.2.4.2 *Ambtelijke informatievoorziening*

Twee citaten ter illustratie:

'Als wij vinden dat er iets moet gebeuren, maar de minister dat niet vindt, dan doen wij sommige dingen toch, omdat wij weten dat over twee jaar de minister er wel mee lastig gevallen wordt en wij ons voorbereiden voor over twee jaar. Je moet als het ware inschatten, wat gaat politiek spelen, wat zijn de ontwikkelingen waar ja aan mee moet doen. Wat is de rol van het ministerie, om

38. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 54.

39. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 63.

40. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 63.

41. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 93.

42. Thijn, E. van, *Wie het weet mag het zeggen: Het slappe koord van de informatievoorziening binnen de overheid*, Amsterdam: SISWO-lezing, 13 december, 2000.

adequaat in te spelen op toekomstige ontwikkelingen die dan van politiek en maatschappelijk belang zijn? (topambtenaar)⁴³

'Bewust de minister verkeerd informeren is volgens mij nauwelijks aan de orde, tenzij dat gebeurt vanuit een soort van politieke zelfbescherming: 'Laten we de minister tegen zichzelf beschermen.' Dat komt in de ambtelijke cultuur voor. Je zegt met elkaar: 'jongens, dan kan hij beter niet weten'. Maar dat is omdat je veronderstelt de minister te beschermen. (...) Het hoort niet te gebeuren. Een minister hoort niet onvolledig te worden geïnformeerd, maar er doen zich marges voor (respondent).'⁴⁴

Deze twee citaten geven aan dat er in voorkomende gevallen een filtering van informatie plaatsvindt. De reden voor deze filtering is in een tweetal hoofdnoemers onder te brengen. De eerste is het beschermen van de minister en de tweede is de minder voorkomende variant die als doel het 'hinderen' van de minister heeft. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft over beide varianten ondubbelzinnig opvattingen.

'De informatiestroom moet geordend verlopen. [...] Indien de informatiestroom in de structuur stopt en de ambtenaar het omwille van de ministeriële verantwoordelijkheid noodzakelijk acht dat de informatie de minister bereikt, kan hij zich in het uiterste geval tot de secretaris-generaal of zelfs de minister wenden.'⁴⁵

Evenals bij het vorige thema doet zich wederom het probleem voor van een verminderde politieke span of control. Met andere woorden: de minister is niet meer volledig in staat zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken.

1.2.4.3 *Ambtelijke integriteit*

De volgende citaten laten zien dat niet is uit te sluiten dat in sommige gevallen ambtelijke integriteit en loyaliteit jegens de minister op gespannen voet komt te staan met de ministeriële verantwoordelijkheid.

'Ik had verhalen opgepikt van ambtenaren die je een poot onder je stoel vandaan zagen. Ook dit valt mij in de praktijk mee. Er zijn nog wel enkele ambtenaren met trucjes, maar die zijn in de verre minderheid, dat wil zeggen dat 99% van hen loyaal is (topambtenaar).'⁴⁶

'Als je mensen te lang frustreert, dan kan er iets ontstaan van 'bekijk het maar'. Er zijn twee soorten problemen die je kunt veroorzaken als politicus. Het eerste probleem is dat ambtenaren geen zin meer hebben en vertrekken. Het tweede probleem ligt op lager niveau en heeft te maken met gefrustreerde mensen die uiteindelijk kunnen gaan lekken en zo. Als je mensen te lang zo behandelt, bestaat de kans dat iemand je op termijn terug wil pakken (topambtenaar).'⁴⁷

'Het komt wel eens voor dat een bewindspersoon iets aan haar ambtenaren gevraagd heeft om daarmee iemand uit de Kamer tegemoet te komen. Ambtelijk is dat veel moeilijker om te begrijpen, want ze hebben een lijn uitgezet, en nu heeft de Kamer zo'n vraag en dan moet het beleid worden aangepast, en ze zien er het nut eigenlijk niet van in; dus gaan ze toch maar door zoals we altijd al deden. Dan begrijp ik dat het wel belangrijk en goed is om een beetje bij te buigen, om de Kamer tegemoet te komen, omdat de staatssecretaris anders een politiek probleem heeft (politiek adviseur)'⁴⁸

Hier zien we dat onbetwistbaar gedrag en integriteit niet altijd wordt ervaren als een normale gang van zaken. Dit heeft een directe relatie met ambtelijke loyaliteit.

'Bovendien blijkt uit ander onderzoek dat loyaliteit nog steeds een hoog gewaardeerde kwaliteit is binnen de ambtelijke dienst (Nieuwenkamp 2001; zie ook Dunn 1997; Golden 2000). Nu is loyaliteit

43. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 65.

44. Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersoon en de ambtelijke top*, Eburon, Delft 2001, p. 325.

45. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integriteit van het openbaar bestuur, (Vertrouwen in verantwoordelijkheid, deel 3)*, BZK, Den Haag, 1991.

46. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 96.

47. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 99.

48. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 146.

geen ondubbelzinnig begrip. In de praktijk kunnen zich allerlei kwesties voordoen waarbij het de vraag is wat loyaliteit inhoudt en aan wie of waaraan ambtenaren loyaal moeten zijn.⁴⁹

Ook in het betreffende onderzoek kwamen er diverse accent- en interpretatieverschillen van ambtenaren naar voren. Het is dus niet uit te sluiten dat ambtelijke integriteit op gespannen voet staat met de ministeriële verantwoordelijkheid. Aan de hand van de drie hierboven genoemde thema's en de selectie van citaten uit een drietal onderzoeken verricht op diverse departementen kunnen we een aantal zaken constateren en een aantal conclusies trekken.

1.2.4.4 *De informatieparadox*

In eerste instantie kunnen we op basis van de onderzoeksresultaten waarvan een impressie is gegeven in paragraaf 1.2.4 met name concluderen dat informatiestromen centraal staan. Ten aanzien van het eerste thema, in feite de politieke sensitiviteit van ambtenaren, kunnen we stellen dat het algemene beeld bestaat dat vanwege het in voorkomende gevallen gebrek aan politieke sensitiviteit binnen de ambtenarij, de informatiestromen (onbewust) in de verantwoordings- en informatiestructuur stagneren. Het tweede thema (ambtelijke integriteit) maakt inzichtelijk dat de minister in voorkomende gevallen om diverse redenen wordt onthouden van (juiste) informatie. In het laatste thema komt naar voren dat er in voorkomende gevallen sprake is van het (bewust) negeren van de bestaande structuren binnen een departement.⁵⁰

Al vanaf de jaren zeventig en tachtig werden er door middel van diverse studies indicaties gevonden dat er ook in Nederland sprake was van 'niet-klassieke' ambtelijke rolopvattingen en gedragspatronen (Eldersveld, Kooijman en Van der Tak, 1981; Van Putten, 1978; Gerding en de Jong, 1981). Binnen deze 'niet-klassieke' ambtelijke rolopvattingen en gedragspatronen kan ten algemene worden gesteld dat de bestaande informatiestructuren geen onderwerp van discussie zijn. Echter is er wel sprake in de departementale verhoudingen van het stagneren van informatiestromen doordat de ambtenarij in voorkomende gevallen niet in staat is te selecteren welke informatie al dan wel of geen politiek relevante informatie. Onder deze noemer kan men ook de informatie scharen die waarvan de minister 'bewust' wordt onthouden. Er vindt hier immers ook een bewuste selectie plaats door de ambtenarij van welke informatie de minister wel of niet zou moeten worden onthouden. Op basis van de constateringen, kunnen we concluderen dat er in voorkomende gevallen sprake is van een informatieparadox. Het is van belang dat de minister alle voor hem relevante informatie ontvangt, maar dit gaat hand in hand met het streven om de minister niet te overbelasten. Het is immers niet de bedoeling dat een minister onder de informatielast bezwijkt.⁵¹

Op intradepartementaal niveau wordt het invullen van de ministeriële verantwoordelijkheid - naast de beperkte 'afbakening' - tevens beïnvloed door sociale factoren.

Het betreft hier onder ander de veranderende ambtelijke rolopvattingen en de wisselende politieke sensitiviteit van ambtenaren.

1.2.4.5 *Onbalans in de verhoudingsdriehoek*

De constatering van de Commissie-Scheltema in combinatie met de realiteit van de bestuurspraktijk geeft de indruk dat de werkelijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid in een breder perspectief dient te worden gezien. Immers is het niet alleen het parlement dat een rol speelt daar waar het de realiteit van de ministeriële verantwoordelijkheid betreft. Wil men de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid laten verworden tot een realiteit dan is het van belang om oog te hebben voor 'the two pillars of (social-judicial) ministerial responsibility': politieke span of control plus parlementaire kaderstelling is ministeriële verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid is namelijk meer dan een juridisch gegeven, meer dan een staatkundige werkelijkheid.⁵² Wil men de tussen de fictie van de (collectieve en individuele) ministeriële

49. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 96.

50. Natoewal, R.C., *Ministeriële verantwoordelijkheid – Feit en fictie*, Essay, Rotterdam, 2006, p. 11.

51. Thijn, E. van, *Informatieparadox: Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Lemma, Den Haag, 2004.

52. Natoewal, R.C., *Ministeriële verantwoordelijkheid – Feit en fictie*, Essay, Rotterdam, 2006, p. 13.

verantwoordelijkheid en de werkelijkheid overbruggen, dan dient de verhoudingsdriehoek dus ook in balans te zijn.⁵³ De drie grootheden in deze driehoek, te weten parlement, minister en bureaucratie, moeten als autonome grootheden eigenstandig in staat zijn hun verantwoordelijkheid waar te maken door zowel de aanwezigheid van juridische randvoorwaarden als middelen.⁵⁴

1.2.4.6 *De 'span of control' van de politiek neemt af*

Ten aanzien van het coördinerend vermogen van de bewindspersonen kan men concluderen dat de *span of control* van de politiek afneemt. Vanwege de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken is de politiek immers in belangrijke mate op ambtelijke bijstand aangewezen: de beleidsterreinen zijn te groot, een deel van de bevoegdheden van bewindspersonen zijn gedecentraliseerd, gedelegeerd of verzelfstandigd. Ambtenaren worden daarbij krachtens nieuwe ideeën over publiek management te opereren als 'publieke ondernemers' die met een zekere zelfstandigheid projecten tot een goed einde moeten brengen in nauwe samenwerking met maatschappelijke partners.⁵⁵

De huidige bestuurspraktijk en de onderzoeken die er in de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden onder rijksambtenaren, onderstrepen echter het beperkte vermogen van het ambtelijk apparaat om politieke relevante informatie binnen de informatiestromen te oormerken. Ook verschillen in ambtelijke rolopvattingen en ambtelijke integriteit zijn belangrijke oorzaken voor het beperkte sturingsvermogen van bewindspersonen. Op basis van deze feitelijkheden kan men stellen dat het coördinerend vermogen van bewindspersonen in Nederland door deze beperkte kwalitatieve en kwantitatieve *span of control* van de politiek moet worden getypeerd als zijnde zeer beperkt.⁵⁶

1.2.4.7 *Andere geluiden*

Naast de benadering dat de beperkte *span of control* van de politiek oorzaken heeft die van departementale aard zijn, bestaat er nog een andere benadering. Deze benadering stelt dat het probleem van de beperkte *span of control* van de politiek wordt veroorzaakt door de gebrekkige afstemming van sectoroverstijgend beleid in de ministerraad. In deze benadering is deze gebrekkige afstemming de voornaamste oorzaak van verkokering⁵⁷. Deze benadering impliceert dus ook dat het marginaliseren van de interdepartementale coördinatieproblematiek tevens de oplossing vormt voor de intradepartementale coördinatieproblematiek. De houdbaarheid van deze laatste benadering zal in deze studie nader worden toelicht.

1.3 **Wie zijn erbij nog meer bij betrokken?**

Naast de spelers binnen de hiervoor genoemde verhoudingsdriehoek, parlement, minister en bureaucratie, stipten wij in paragraaf 1.2.2 (De samenleving en de coördinatieproblematiek) reeds de problematiek van 'sturen op afstand' aan. Die problematiek spitst zich vanuit de 'informatieparadox', de afgenomen 'span of control' van de politiek en de onbalans binnen de verhoudingsdriehoek zelf, toe op de vraag wie, en zo ja, in hoeverre of voor welk deel, verantwoordelijk voor is voor de op afstand van de minister werkende instellingen zoals Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en Stichtingen en Rechtspersonen met een Wettelijke taak (RWT's). De scheiding van beleid en uitvoering die negen van de tien gevallen ten grondslag licht aan het 'op afstand' zetten van rijkstaken (zie ook hiervoor, paragraaf 1.2.3.2 onder 'Wettelijke grondslag voor verzelfstandiging'), vraagt om een adequate sturing en coördinatie van beleid om de parlementaire controle op het openbaar bestuur met vertrouwen tegemoet te zien.

1.3.1 *Binnen de departementale muren: agentschappen*

De scheiding tussen beleid en uitvoering is vaak onderdeel van politieke discussies. Ten algemene bestaat er een beeld dat de beleidskernen van ministeries zo groot zijn dat het aldaar gemaakt beleid leidt tot een overbelasting van de uitvoering. Een in het oog springend voorbeeld die dit algemene beeld illustreert is de justitiële keten. De scheiding tussen beleid uitvoering is in Nederland tweeledig. In

53. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 44.

54. Natoewal, R.C., *Ministeriële verantwoordelijkheid – Feit en fictie*, Essay, Rotterdam, 2006, p. 13.

55. Vries, J. de, M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management: Een blik achter de gouden muur*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.

56. Natoewal, R.C., *Ministeriële verantwoordelijkheid – Feit en fictie*, Essay, Rotterdam, 2006, p. 10.

57. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdell, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, pp. 20-21, (zie ook www.andereoverheid.nl).

de eerste instantie kennen wij publieke dienstonderdelen die zich richten op de uitvoering van beleid 'binnen' een ministerie, zoals agentschappen. In tabel 1.3.1 wordt er een overzicht weergegeven van het totaal aantal ambtenaren dat werkzaam is binnen de rijksdienst.

Tabel 1.3.1 Aantal ambtenaren werkzaam bij kerndepartementen en agentschappen eind 2005 ⁵⁸

Ministerie	Beleid	in%	Uitvoering	in%	Ondersteuning	in%	Inspectie	in%	Totaal
AZ	125	26%	220	25%	135	28%	5	1%	485
BuZa	1.100	35%	1.322	41%	765	24%	0	0%	3.187
Justitie	1232	4%	31.194	94%	805	2%	0	0%	33.231
BZK	842	10%	6.497	80%	744	9%	62	1%	8.145
OCW	891	32%	1.042	37%	414	15%	462	16%	2.809
Financiën	500	2%	29.506	96%	740	2%	0	0%	30.746
Defensie	888	12%	779	11%	5.736	77%	0	0%	7.403
VROM	1.100	32%	156	5%	1.644	48%	502	15%	3.403
V&W	1.004	8%	10.101	80%	560	4%	955	8%	12.676
EZ	904	29%	1.746	56%	420	14%	41	1%	3.111
LNV	1.126	16%	2.842	39%	674	9%	2.607	36%	7.249
SZW	659	22%	236	8%	597	20%	1.534	51%	3.026
VWS	945	26%	1.907	52%	438	12%	350	10%	3.640
Totaal	11.315	9%	87.549	74%	13.672	11%	6.519	5%	119.111

Hoewel de cijfers enige mate van accuratesse doen vermoeden is dit niet het geval. Het lijkt erop dat het ministerie van Financiën bij de inventarisatie van overheidspersoneel, de overheidsdiensten als uitgangspunt heeft genomen. In de praktijk zien wij echter bijvoorbeeld dat er op een 'uitvoerend' agentschap beleid wordt gemaakt en dat 'beleidsdiensten' op een ministerie worden bijgestaan door ondersteunend personeel. Derhalve moet deze inventarisatie van het ministerie van Financiën als niets meer dan een indicatie worden gezien.

1.3.2 *Buiten de departementale muren: ZBO's, Stichtingen en RWT's*

Met betrekking tot de ambtenaren die werkzaam zijn bij ministeries en haar agentschappen kan men stellen dat de ministeriële verantwoordelijkheid goed afgebakend is. Dit geldt helaas niet voor de zogenaamde ZBO's, Stichtingen en RWT's die buiten de departementale muren opereren. Een illustrerend en prominent citaat is het citaat van de Commissie Scheltema:

'Verzelfstandiging heeft invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee op de parlementaire controle op het openbaar bestuur. Daarom kan verzelfstandiging slechts gebaseerd zijn op een wet die met medewerking van het parlement tot stand is gekomen. De wetgeving op dit punt is echter een bron van onzekerheid, want vaak heeft de wetgever niet aangegeven in hoeverre de minister bevoegd is om instructies te geven'. ⁵⁹

In de onderstaande tabel (1.3.2) is een overzicht gegenereerd van het totale aantal ZBO's, Stichtingen en RWT's.

De activiteiten van deze 3.676 organisaties brengen veel onduidelijkheid met zich mee. De centrale vraag blijft altijd in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid van toepassing is op de bedrijfsvoering

58. Bron: internet (sept. 2006), www.minfin.nl/nl/actueel/nieuwsberichten,2006/07/Hoeveel-ambtenaren-zijn-er-en-waar-werken-ze-.html.

59. Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 17.

van deze organisaties. De Commissie Scheltema heeft hier duidelijkheid in geboden. De Commissie Scheltema stelt namelijk dat hier geen duidelijkheid over bestaat. De wetgever is hier in gebreke gebleven.

Deze constatering brengt echter wel het verschijnsel met zich mee dat ministeries zich toch door vormen van toezicht proberen te wapenen tegen deze hiaat in de wetgeving. Zonder diep in te gaan op het belang van duidelijkheid over verantwoordingslijnen, onderstreept alleen al het feit dat er in 2004 ongeveer 109 miljard euro alleen al naar RWT's ging,⁶⁰ het belang van het door de wetgever creëren van duidelijkheid over de verantwoordingslijnen.

Tabel 1.3.2 Totaal aantal ZBO's, Stichtingen (2004)⁶¹ en RWT's (2003-2004)⁶²

Ministerie	Publiek-rechtelijke ZBO's zonder rp	Publiek-rechtelijke ZBO's met rp	Privaat-rechtelijke ZBO's	Stichtingen (geen ZBO)	RWT's ⁶³ Totaal
AZ	0	0	0	3	3
BuZa	0	0	1	13	14
Justitie	5	5	4	16	30
BZK	3	3	2	16	24
OCW	4	8	15	47	74
Financiën	0	1	7	1	9
Defensie	0	0	1	44	45
VROM	1	4	7	21	33
V&W	7	4	15	20	46
EZ	2	2	6	37	47
LNV	9	5	12	11	37
SZW	0	4	4	14	22
VWS	4	9	13	8	34
Totaal	37	45	87	307	+/-3.200 3.676

De onduidelijkheid ten aanzien van de afbakening van de ministeriële verantwoordelijkheid is niet alleen een juridisch probleem.

Het grote aantal verzelfstandigde organisaties maakt het niet alleen een juridisch maar ook fundamenteel praktisch probleem.

60. Tweede Kamer, *vergaderjaar 2003-2004*. 29 450, nrs. 1-2, p. 9.

61. Ministerie van Financiën, werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid - 2003-2004*, Den Haag, 2004, p. 19.

62. Tweede Kamer, *vergaderjaar 2003-2004*. 29 450, nrs. 1-2, p. 9.

63. Gegevens alleen geconsolideerd beschikbaar.

1.4 Wat is er al aan gedaan?

Als we kijken naar wat er al is gedaan om de coördinatie van het rijksoverheidsbeleid te verbeteren, dan komen we diverse instrumenten tegen die in de periode van 1980 tot en met 2004 in Nederland zijn ingezet. Hierna volgt puntsgewijs een selectie van instrumenten die in de afgelopen decennia zijn ingezet. Een uitgebreid overzicht van Nederlandse coördinatie-instrumenten die zijn ingezet en gebruikt is te vinden in het empirische deel van dit onderzoek (Deel III, paragraaf 5.1).

- Het instellen van coördinerende bewindspersonen (bepaalde beleidsthema's);
- Het instellen van voorportalen en onderraden van de ministerraad;
- Invoeren van het bestuursraadmodel (inmiddels grotendeels weer verlaten);
- Het instellen van de Algemene Bestuursdienst (ABD);
- Het op politiek niveau instellen van interministeriële commissies;
- Het op ambtelijk niveau instellen van interdepartementale commissies;
- Het instellen van het SG-beraad (het beraad van het college van secretarissen-generaal);
- Het scheiden van beleid en uitvoering (agentschapvorming, ZBO's, stichtingen, RWT's);
- Budgettaire coördinatie (onder andere het gebruik van kengetallen).

1.5 Voor wie is het een opgave?

De coördinatieproblematiek is primair een opgave voor diegenen die verantwoordelijk zijn voor coördinatie en secundair een opgave voor degenen die er op een andere manier (groot) belang bij hebben. Op hoofdlijnen kan men hier twee uitersten onderscheiden. Het ene uiterste betreft de formele, hiërarchische lijn vanuit de formeel toegekende en hiërarchische (verticaal) georganiseerde verantwoordelijkheid binnen de rijksdienst en het andere uiterste betreft de lijn waarbij sprake is van beïnvloeding van (horizontale) coördinatieprocessen binnen én (ver) buiten de rijksdienst.

Het als eerste genoemde uiterste betreft de formele hiërarchische verantwoordingsstructuur van de overheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is hierbij het vertrek en eindpunt. Binnen die structuur worden politieke, ambtelijke, beleidsspecialistische (inhoudelijke) belangen afgewogen.

Ten aanzien van het laatst genoemde uiterste kan men bijvoorbeeld denken aan georganiseerde varianten in de vorm van het 'poldermodel' waarbij sociale partners (werkgevers en werknemers) vertegenwoordigd in de SER met het kabinet om de tafel gaan zitten om wederzijdse belangen af te stemmen. Naast dit geïnstitutionaliseerde horizontale overleg zijn nog allerlei andere maatschappelijke organisaties actief bezig met het horizontale beïnvloeden van het overheidsbeleid.

In het bovenstaande herkennen we de twee van de drie bestuurskundige coördinatiemodellen⁶⁴ die later in dit onderzoek verder aan de orde zullen komen, te weten: het hiërarchische model en het netwerkmodel (onder andere het 'poldermodel').

In dit onderzoek staat de Nederlandse coördinatieproblematiek primair centraal vanuit het hiërarchische model en secundair ten aanzien van het netwerkmodel. Dit vanwege het gegeven dat de coördinatieproblematiek primair een opgave is voor diegenen die er verantwoordelijk voor zijn. Echter blijkt dat in de vele rapporten die ingaan op de coördinatie bij de rijksdienst de problematiek vaak niet primair benaderd wordt vanuit het perspectief van verantwoordelijkheden maar uit het perspectief van de (bureaucratische) organisatie en het 'managen' van het overheidsbeleid. Vervolgens zien we wel dat vaak de conclusie wordt getrokken dat het met name de politiek is die aanzet is bij het aanpakken en verbeteren van de coördinatie van het overheidsbeleid. Hoewel een gedegen onderbouwing voor deze constatering in de meeste rapporten ontbreekt, is het echter wel een staatskundig feit dat de hoogste verantwoordelijkheid binnen de rijksdienst is belegd door middel van de ministeriële verantwoordelijkheid.

64. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, pp. 24-30.

Hieronder volgen een vijftal citaten om dit te illustreren, te beginnen bij een constatering van 't Hart e.a. uit 2002, die ten aanzien hiervan met name richtinggevend is, afgesloten met een gerichte conclusie van Kickert uit 2005:

'Feitelijk groeien er ambtelijke ondersteunings- en beheersapparaten die niet goed passen binnen de bestaande systemen van democratische controle. Het is onduidelijk wie deze apparaten aanstuurt, hoe deze ambtenaren in de praktijk functioneren en aan wie zij verantwoording afleggen.'⁶⁵

'De overheid is niet alleen een bureaucratische organisatie, maar vooral een politieke en publieke, dat verwaarlozen we. Fundamentele vernieuwing durven we niet aan. Slechts reorganisaties op bureaucratisch niveau.'⁶⁶

'Management en organisatie moeten elke keer weer beter. De machine moet goed lopen. Dat is vanzelfsprekend. Maar de politiek niet belangrijk.'⁶⁷

'Het is een simplificatie om de coördinatieproblematiek van de overheid volledig op te hangen aan interne ambtelijke sector specialisatie. Het bestaan van afzonderlijke departementale koers is niet zozeer een intern ambtelijke kwestie, maar veeleer een kwestie van verstrengeling met de betreffende maatschappelijke en politieke deelomgevingen.'⁶⁸

'Coördinerend vermogen zou primair door de politiek, in het bijzonder de politieke bewindspersonen, moeten worden vertoond.'⁶⁹

Hoewel de laatste vier citaten een simplistische weergave van de werkelijkheid schetsen, lijkt er over een facet brede overeenstemming te bestaan. Het stellen dat de coördinatieproblematiek alleen speelt op het bureaucratische niveau is een onrealistische benadering. Wat deze laatste citaten echter wel nadrukkelijk bewoorden is dat er maar een primaire verantwoordelijkheid bestaat binnen de rijksdienst.

Vanuit dit gegeven en de verhoudingsdriehoek, kan er geen onduidelijkheid bestaan over de verdeling van de rol en verantwoordelijkheid van alle actoren in de verhoudingsdriehoek. Een illustrerend citaat:

'De gewenste herijking van politieke verantwoordelijkheidsopvatting wordt alleen bereikt als het achterliggende probleem wordt bestreden: de dominantie van het strategisch monisme in de verhoudingen tussen regering en parlement. Een bijkomend is de institutionele zwakte van het parlement. De volksvertegenwoordiging moet zich ontwikkelen tot een serieuze tegenspeler voor de uitvoerende macht, inclusief het ambtelijk apparaat.'⁷⁰

Binnen de verhoudingsdriehoek van parlement, minister en bureaucratie, lijkt de coördinatieproblematiek zich dus af te spelen in alle hoeken. De verantwoordelijkheid moet echter met name genomen worden door die actoren die zowel in democratische als in staatsrechtelijke zin verantwoordelijkheid dragen voor het gehele beleidsdomein op nationaal niveau. Zowel het parlement als de dragers van de ministeriële verantwoordelijkheid hebben hier dus niet alleen een gezamenlijk belang, maar ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

65. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 337.

66. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 20. Zie ook www.andereoverheid.nl.

67. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 23. Zie ook www.andereoverheid.nl.

68. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 25. Zie ook www.andereoverheid.nl.

69. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 40. Zie ook www.andereoverheid.nl.

70. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, pp. 346-347.

Het is een simplificatie van de realiteit als men stelt dat de coördinatieproblematiek zich slechts manifesteert op het bureaucratische niveau of slechts op het politieke niveau.

Specialisatie leidt in vele gevallen tot een coördinatiebehoefte en specialisatie komt men zowel op bureaucratisch als op politiek niveau tegen.

1.6 **Wat voor type vraagstuk betreft het hier?**

Het betreft een vraagstuk op het snijvlak van de bestuurskunde, het staatsrecht en de politicologie. De beginselen van het staatsrecht, met name ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid,⁷¹ vormen hierbij de basis en het is met name de bestuurskunde die hier verder richting en invulling aan moet geven hetgeen met dit onderzoek dan ook specifiek wordt beoogd. De problematiek die samenhangt met het 'gebrek' aan coördinatie van gespecialiseerde eenheden wordt ten algemene gezien als een (ambtelijke) organisatorisch vraagstuk. Deze studie toont aan dat deze veronderstelling niet klopt. Deze problematiek is namelijk zowel een (ambtelijk) organisatorisch vraagstuk als een politiek vraagstuk.

1.7 **Waarom is het relevant om dit vraagstuk te bestuderen?**

De coördinatieproblematiek staat vanuit verschillende perspectieven bekeken al zeer lang prominent op de agenda van de rijksdienst: hetzij direct, hetzij indirect. Kijken we naar de reeks van rapporten die in de afgelopen decennia hierover zijn verschenen - en die ook hierna in dit onderzoek aan de orde zullen komen - dan kunnen we constateren dat het collectief van topambtenaren binnen de rijksdienst in de afgelopen circa 15 jaar nog niet met een oplossing is gekomen voor het marginaliseren van bijvoorbeeld het probleem van de verkokering binnen de rijksdienst, hetgeen als een van de belangrijkste veroorzakers van coördinatieproblemen binnen de rijksdienst door zowel diverse (externe) rapporteurs als de rijksdienst zelf wordt aangemerkt. In paragraaf 1.5 is reeds gesteld dat de coördinatieproblematiek veelal vanuit een organisatorische en 'management' optiek wordt benaderd en dan ook als snel wordt gekenschetst als een probleem van de bureaucratie. Het onderhavige onderzoek benadert de coördinatieproblematiek voornamelijk vanuit de optiek van wie er in formele zin de verantwoordelijkheid draagt. Vanuit deze optiek fungeert de bureaucratie niet als centrale actor in het licht van de coördinatieproblematiek, maar is dit de politiek die verantwoording dient af te leggen voor het overheidsbeleid aan het parlement. Hierdoor wordt recht gedaan aan de primaire, politiek-bestuurlijke, context van de rijksdienst. Voorts sluit het onderzoek hiermee aan bij de constatering en conclusies van vele op (re)organisatie van de rijksdienst gerichte onderzoeken dat uiteindelijk toch 'de politiek' aan zet is en niet zo zeer de bureaucratie. Het onderzoek ondersteunt bevindingen en conclusies van andere onderzoeken en is voorts richtinggevend ten aanzien van de inzet en gebruik van coördinatie-instrumenten in de toekomst. Dit dan niet alleen in termen van efficiëntie en effectiviteit, maar ook, gelet op de politiek-bestuurlijke en staatskundige context van de rijksdienst.

71. Belifante, A.D., J.L. De Reede, *Beginselen van het Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1997, pp. 35, 61, 68, 97-108.

Deel II Theorie, probleemstelling en methodologie

2 THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk bestaat uit een drietal paragrafen. Voor de totstandkoming van paragraaf 2.1 is er hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de studie van Bouckaert (2000).⁷² Voor de totstandkoming van paragraaf 2.2 is er hoofdzakelijk gebruik gemaakt van een tweetal studies die achtereenvolgens zijn uitgevoerd door Pollitt en Bouckaert (2004)⁷³ en Page en Wright (1999).⁷⁴ Tenslotte geeft paragraaf 2.3 het analytische kader van deze studie weer.

Theorie: paragrafen 2.1 en 2.2 beschrijven diverse theorieën op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen en coördinatie.

Methodologie: paragraaf 4.3 beschrijft het onderzoeks-instrumentarium dat voor deze studie is gebruikt.

2.1 **Politiek-bestuurlijke stelsels: de belangrijkste eigenschappen**

Vanaf het prille begin zijn vergelijkende benaderingen in de politieke wetenschappen en de bestuurskunde nauw verbonden met de vraag welke eigenschappen er geselecteerd moeten worden als de meest belangrijke, wil men het ene land met het andere (gericht) vergelijken.

In het kader van de onderhavige studie is het noodzakelijk om oog te hebben voor de *eigenschappen* binnen een politiek-bestuurlijk bestel die het meeste effect lijken te hebben op het functioneren van het betreffende politiek-bestuurlijke bestel.

De belangrijkste eigenschappen van politiek-bestuurlijke stelsels die zijn geïdentificeerd door prominente onderzoekers hebben *structurele*, *culturele* en *functionele* elementen in zich.⁷⁵ Pollitt en Bouckaert (2004) hebben op basis van deze elementen de volgende vijf eigenschappen als de belangrijkste kenmerken van een politiek-ambtelijk systeem gekenschetst. Deze belangrijkste vijf eigenschappen van politiek-bestuurlijke stelsels en de met deze eigenschappen samenhangende elementen zijn in de onderstaande tabel (2.1/1) weergegeven.

72. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000.

73. Pollitt, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

74. Page, E. en V. Wright (eds), *Bureaucratic Elites in Western European States – A comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

75. Zie voor een bruikbaar overzicht: Lalenis, K., M. de Jong & V.M. Mamadouh, *Families of nations and institutional transplantation*. In: M. de Jong, K. Lalenis & V.M. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation*. Kluwer, Dordrecht, 2002, pp. 33-52.

Tabel 2.1/1 Belangrijkste eigenschappen van politiek ambtelijke systemen en elementsoorten⁷⁶

Belangrijkste eigenschappen politiek-ambtelijk systeem	Elementsoort
Staatsstructuur	Structureel element
Politiek-ambtelijk systeem	Combinatie van structurele en functionele elementen
Politiek-ambtelijke verhoudingen	Functioneel element
Overheidscultuur	Cultureel element
Diversiteit van beleidsadvies	Zowel culturele als functionele elementen

Deze vijf belangrijkste eigenschappen zijn in de onderstaande tabel (2.1/2) weergegeven. In deze tabel zijn elk van deze eigenschappen weergegeven en kort beschreven voor elk land in de tabel. De landen die in de tabel zijn weergegeven zijn achtereenvolgens, België, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

76. Vertaald uit: Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 40.

Tabel 2.1/2 Typen politiek-bestuurlijke stelsels: belangrijkste vijf eigenschappen van politiek-bestuurlijke stelsels.⁷⁷

	Staatsstructuur	Politiek systeem	Politiek-ambtelijke verhoudingen	Overheidscultuur	Diversiteit van beleidsadvies
Nederland	Gecentraliseerde eenheidsstaat Sterk gefragmenteerd	Coalitie	Neutraal ambtelijk apparaat Sterk gepolitiseerd ⁷⁸	Oorspronkelijk zeer legalistisch, maar is veranderd in pluralistisch/consensueel	Een brede variëteit van ambtenaren, academici en andere experts
België	Federale staat	Coalitie	Gepolitiseerd ambtelijk apparaat	Rechtsstaat	Voornamelijk consultants en universiteiten
VK	Gecentraliseerde eenheidsstaat Centraal gecoördineerd	Meerderheids-regering	Neutraal ambtelijk apparaat	Publiek belang	Tot de tachtiger jaren voornamelijk de ambtelijke dienst: recentelijk denktanks, consultants en politiek adviseurs
VS	Federale staat Gefragmenteerd	Mengvorm	Neutraal ambtelijk apparaat (Formeel 'spoils system') Sterk gepolitiseerd	Publiek belang	Zeer divers: Politiek benoemde, de private sector, denktanks en consultants

77. De weergegeven tabel is een gecompriëerde, vertaalde, versie van de tabel van Pollitt en Bouckaert (2004). De originele tabel bevat tevens informatie over de landen Australië, Canada, Frankrijk, Finland, Duitsland, Italië, Nieuw-Zeeland en Zweden. De argumentatie voor het weergeven van de selectie van naast Nederland, slechts drie andere landen is terug te vinden in paragraaf 3.3.1.2.

78. 'De minister en de secretaris-generaal werken nauw met elkaar samen. Daarom is deze functie ook politiek gezien belangrijk. Bij de benoeming van een secretaris-generaal speelt de politieke achtergrond van de kandidaten dan ook altijd een rol'. Bron: www.parlement.com; Ten aanzien van de ABD: 'Ook kregen de minister van BZK en de premier instemmingsbevoegdheid bij de benoemingen'. Bron: Hart, P. t., A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 308.

2.1.1 *Politiek-ambtelijke verhoudingen*

Binnen tabel 2.1/2 wordt het kenmerk politiek-ambtelijke verhoudingen ook weergegeven als zijnde een van de vijf belangrijkste kenmerken van een politiek-bestuurlijk bestel. Het is een gegeven dat politiek-ambtelijke verhoudingen niet in alle landen hetzelfde zijn. Helaas is het zo dat onderzoekers tot op heden nog niet hebben kunnen komen tot een eenduidige manier van het classificeren van verschillende tradities op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen.⁷⁹ Een voorbeeld van een classificatie die breder gedragen wordt door diverse onderzoekers vinden we terug in een studie die is uitgevoerd door Page en Wright (1999). In deze studie worden de volgende drie tradities op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen onderscheiden.

2.1.1.1 *Traditie 1*

Ambtenaren die de 'neutrale' uitvoerders zijn van het regeringsbeleid, ongeacht de politieke kleur van de betreffende regering, voldoen aan het ideaalbeeld dat Weber voor ogen had. Deze ambtelijke neutraliteit komt er op neer dat het ambtelijke apparaat, ongeacht de kleur van een regering, even effectief en loyaal is als wanneer er een andere regering met een andere politieke kleur zou regeren.⁸⁰

2.1.1.2 *Traditie 2*

Een andere traditie treft men aan in landen waarin de benoeming van de bestuurlijke elite van de ambtenarij het dominante principe van politieke controle is. Bij een dergelijke benadering van de uitoefening van politieke invloed, is de bestuurlijke elite binnen de nationale of federale bureaucratieën in directe zin onderworpen aan partij-invloeden.⁸¹

2.1.1.3 *Traditie 3*

Deze traditie van politiek-ambtelijke verhoudingen komt voor in landen waar politieke participatie traditioneel de basis vormt voor de rekrutering en de promotie binnen de hogere rangen van het ambtelijke apparaat. Het verschil met de traditie waarbij de politieke controle is belegd bij de ambtelijke top, is dat er bij deze traditie meer benoemingen plaatsvinden en dat er ook benoemingen plaatsvinden die onderhevig zijn aan politieke invloeden lager in de ambtelijke hiërarchie.⁸²

2.2 **Coördinatie**

2.2.1 *Coördinatiebehoefte*

De aanhangers van de school van de Science of Administration stellen dat een aantal principes uit het industriële management ook dienen op te gaan voor de organisatie van de overheid.⁸³ Een van de belangrijkste principes is volgens hen de noodzaak van coördinatie.⁸⁴ Oorzaken die deze noodzaak benadrukken zijn weergegeven in onderstaande tabel (2.2.1/1).

79. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 51.

80. Page, E. en V. Wright (eds), *Bureaucratic Elites in Western European States – A comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 270.

81. Page, E. en V. Wright (eds), *Bureaucratic Elites in Western European States – A comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 271.

82. Page, E. en V. Wright (eds), *Bureaucratic Elites in Western European States – A comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 271.

83. Aanhangers zijn onder andere Fayol, Urwick, Gulick en Mooney.

84. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 18.

Tabel 2.2.1/1 Oorzaken van falen van sturing

Sturing faalt in geval van	Reden
Overtolligheid	Twee of meer organisaties voeren dezelfde taak uit
Hiaat	Geen enkele organisatie voert een noodzakelijke taak uit
Onsamenhangigheid	Verschillende beleidsprocessen met dezelfde groep klanten hebben verschillende doeleinden en vereisten

Naast de noodzaak van coördinatie zijn er ook factoren die de coördinatie bij de overheid bemoeilijken.⁸⁵ Een aantal van de belangrijkste factoren zijn weergegeven in onderstaande tabel (2.2.1/2).

Tabel 2.2.1/2 Factoren die de coördinatie bemoeilijken en die de coördinatie minder waarschijnlijk maken

Factoren die coördinatie bemoeilijken	Factoren die coördinatie minder waarschijnlijk maken
Betrokkenheid van de overheid op een toenemend aantal terreinen	Decentralisatie kan leiden tot een toename van incoherentie
Ontkoppeling van departementen via verzelfstandiging van vele agentschappen	De toename van horizontaal beleid dat dienstverlening van meerdere ministeries vergt
Besparingen worden misbruikt om inconsistente programma's te elimineren	Technische specialisatie vergt grotere expertise op één bepaald domein
Toegenomen aandacht voor participatie van de klanten van de overheid	Globalisering zorgt voor een wijzigende status van sommige ministeries

Samenvattend kan worden gesteld dat coördinatie nodig is vanwege de volgende redenen:⁸⁶

- Voor een domein claimt de desbetreffende organisatie de exclusieve rechten tot het uitvoeren van specifieke taken die bij dit domein horen. Als bij de afbakening van het domein de belangen van meerdere organisaties bedreigd worden, doordat zij hetzelfde of een gedeeltelijk overlappend activiteitengebied opeisen, kan dit leiden tot allerlei inconsistenties in het beleid;
- Zonder onderlinge afstemming tussen organisaties die een domein 'delen' loopt met het gevaar dat de opdrachtgever en de klanten van het beleid met inconsistenties worden geconfronteerd;
- Organisaties die over het algemeen dezelfde klanten dienen of welke dezelfde ministeriële financieringsbronnen hebben, kunnen vaak minder makkelijk met elkaar samenwerken dan organisaties die niet direct met elkaar concurreren;⁸⁷
- De verspilling van publieke middelen tegengaan;
- Het op peil houden van de beleidsontwikkelingscapaciteit.

85. Peters B.G en Savoie, D.J., 1996, *Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum*, in: Public Administration Review, Volume 56, number 3, 1996, pp. 295-296.

86. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 21.

87. Peters, B.G., *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*, in: Public Administration, Volume 76, number 4, 1998, pp. 2-3.

2.2.2 Specialisatie en integratie

Volgens Hoogerwerf bestaan er een viertal vormen van beleidsgroei in beleidsprocessen van allerlei aard die zich op de langere termijn kunnen manifesteren. Deze vier vormen zijn achtereenvolgens rationalisering, democratisering, differentiatie en integratie:

- Rationalisering heeft betrekking op de mate van doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Rationalisering is de toename van deze drie factoren.
- Democratisering van beleid is de wijze van beleidsvorming waarbij de leden van een groepering over de mogelijkheid beschikken de inhoud, het proces en de effecten van het beleid van de groepering direct of indirect te beïnvloeden.
- Differentiatie geeft aan dat er sprake is van een toename van verscheidenheid, specialisatie en taakverdeling. Er dient voor de hantering van het gebruik van de juiste terminologie een onderscheid te worden gemaakt tussen differentiatie, specialisatie en fragmentatie. Er is namelijk sprake van nuanceverschillen tussen deze begrippen. Deze nuanceverschillen zijn weergegeven in onderstaande tabel (2.2.2/1).

Tabel 2.2.2/1 Differentiatie, specialisatie en fragmentatie

Begrip	Omschrijving
Differentiatie	Organisatorisch aspect van versplintering, waarbij horizontaal verschillende actoren of verticaal verschillen niveaus ontstaan
Specialisatie	De beleidscyclus is het proces van beleidsvoering. Het verwijst naar het kringloop- of iratieve karakter van het proces. De integrale beleidscyclus omvat een verzameling deel- of aspectprocessen die als geheel en in onderlinge wisselwerking de bedoeling hebben een bepaald deel van de werkelijkheid (het beleidsdomein) naar de hand van de beleidsactoren te zetten. ⁸⁸ De cyclus bestaat uit een vijftal deelprocessen, dit zijn beleidsvorming, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling. Specialisatie komt neer op een scheiding van de stappen van de beleidscyclus, elke organisatie heeft een eigen afzonderlijke taak.
Fragmentatie	Een gebrek aan cohesie tussen de verschillende activiteiten waardoor men het totaal niet meer kan overzien.

Differentiatie duidt op het organisatorische aspect van versplintering, specialisatie vooral op het niveau van de beleidscyclus en fragmentatie is eerder beleidsinhoudelijk georiënteerd.

- Integratie is het proces waarbij verschillende delen of elementen tot een samenhangend geheel worden verenigd.

Vanuit het oogpunt van specialisatie en coördinatie zijn differentiatie en integratie van belang. Hoewel coördinatie veel te maken lijkt te hebben met integratie, is het echter wel zo dat coördinatie minder ver gaat als integratie.⁸⁹ Er bestaan vele definities die betrekking hebben op coördinatie. Een viertal relevante definities van respectievelijk Hoogerwerf, Kickert, Breunese en Peters, zijn hieronder weergegeven.

1. Hoogerwerf: negatief geformuleerd is coördinatie *'Het tegengaan van langs elkaar werkende eenheden en van elkaar tegenwerkende eenheden.'* Positief geformuleerd is coördinatie *'het richten of sturen van de activiteiten van gespecialiseerde departementale organisaties'* of andere organisaties die bij het beleid betrokken zijn *'Op meer algemene doeleinden dan die van*

88. Graaf, H. van de, en Hoppe, R., *Beleid en politiek: een inleiding tot beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Muiderberg, 1992, p. 79.

89. Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1982, pp. 61-65.

afzonderlijke departementen of diensten.' of andere organisaties die bij het beleid betrokken zijn.⁹⁰ Er bestaan een drietal soorten van coördinatie welke zijn weergegeven in onderstaande tabel (2.2.2/2).⁹¹

Tabel 2.2.2/2 Coördinatiesoorten Hoogerwerf

Coördinatiesoort	Omschrijving
Culturele coördinatie	Betreft de normen en waarden: als verschillende departementen, delen van departementen of verzelfstandigde eenheden met elkaar moeten samenwerken is een patroon van gemeenschappelijke waarden, doeleinden, normen en verwachtingen van de betrokken beleidsfunctionarissen erg belangrijk bij onderlinge afstemming van het beleid. Behalve dat dit patroon een grote invloed heeft op het sociaal gedrag in het interorganisationele proces, bevordert het ook een zekere gelijkgerichtheid. Overheidsorganisaties trachten door de vorming van een cultuur een onderliggende consensus (coordination by ideas) te bevorderen.
Structurele coördinatie	Betreft de structurele voorziening: coördinatie met een overwegend verticaal karakter moet onderscheiden worden van coördinatie met een horizontaal karakter. Verticale coördinatie is hetzelfde als een hiërarchische. Horizontale coördinatie is de coördinatie die tot stand komt zonder tussenkomst van hiërarchische posities. Door middel van dwarsverbanden tussen departementen wordt getracht onderlinge afstemming tot stand te brengen. Deze dwarsverbanden kunnen formeel of informeel, permanent of tijdelijk en bilateraal of multilateraal zijn. Er zijn allerlei vormen van dergelijk interdepartementaal overleg: informeel mondeling, telefonisch of schriftelijk contact tussen individuele ambtenaren. Specifiek voor dit doel zijn structuren ingesteld: commissies, werkgroepen, projectgroepen en dergelijke.
Instrumentele coördinatie	Betreft de instrumenten: tot de instrumentele coördinatie behoren activiteiten als: <i>Standaardisatie:</i> hiermee tracht men de onderlinge afstemming tussen eenheden te bevorderen door het vaststellen van standaardprocedures (voorschriften, instructies en formulieren); <i>Planning:</i> dit is het in de tijd ordenen van activiteiten en middelen met het oogmerk een bepaalde doelstelling te verwezenlijken. Het coördinatie-effect van planning is dat de verschillende doelstellingen en activiteiten van de diverse betrokkenen in hun onderlinge consequenties worden doordacht en op een zinvolle wijze worden geïntegreerd. Tegenstrijdigheden, overlappingsen en het niet op elkaar aansluiten van departementale en organisationele programma's worden zo reeds in een vroeg stadium zichtbaar gemaakt waarna een beleidskeuze kan worden gemaakt; <i>Budgettering:</i> hangt nauw samen met planning. Het is een essentieel deel van interne coördinatie van iedere organisatie. In de overheidsorganisaties ligt <i>'the budget at the heart of the political process'</i> . Zowel de departementen als hun omgeving hebben hierbij hun belangen en zullen deze behartigen.

- Kickert: coördinatie is *'De wederzijdse sturing die bedoeld is om beider activiteiten op elkaar af te stemmen om op de gewenste wijze een resultaat te bereiken.'* Sturing betekent dan: *'Het bestaan van (wederzijdse) relaties die beide actoren hanteren om elkaar in de gewenste richting te beïnvloeden.'*⁹²
- Breunese: *'Coördinatie is het onderling afstemmen en bundelen van gespecialiseerde denkbeelden, procedures en activiteiten, met het oog op de realisatie van een bepaald beleid, respectievelijk van bepaalde doeleinden. Coördineren is het gemeenschappelijk richten van zulke denkbeelden, procedures en activiteiten op de verwezenlijking van bepaalde doeleinden.'*⁹³

90. Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1982, p. 77.

91. Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1982, pp. 410-414.

92. Kickert, W.J.M., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 85.

93. Breunese, J.N en Roborgh, L.J., *Ministeries van Algemeen Bestuur*, SMD, Leiden, 1992, p. 97.

4. Peters: 'An end-state in which the policies and programmes of government are characterized by minimal redundancy, incoherence and lacunae.'⁹⁴

Naast de tabel van Hoogerwerf (tabel 2.2.2/2) die aangeeft hoe men coördineert, kan er ook worden aangegeven hoe men coördineert door het maken van een onderscheid naar wat men coördineert, in dit geval administratieve coördinatie en beleidscoördinatie.⁹⁵ Zie onderstaande tabel (2.2.2/3)

Tabel 2.2.2/3 Wat coördineert men?

Coördinatiesoort	Omschrijving
Administratieve	Onderlinge afstemming van departementen via coördinatie, communicatie, duidelijke procedures of conflictoplossende mechanismen of hiërarchie
Beleidscoördinatie	Onderlinge afstemming van beleid via de formulering van prioriteiten en van strategieën om het beleid waar te maken

Er zijn dus duidelijke beperkingen in de mate waarin beleidscoördinatie kan worden gerealiseerd. Een goed functionerende beleidscoördinatie is afhankelijk van tenminste drie soorten relaties:

1. Horizontale relaties tussen ministers;
2. De verticale relaties tussen ministers en hun belangrijkste beleidsadviseurs (meestal de ambtelijke top van een ministerie, de SG en de DG's);
3. De horizontale relaties tussen de topambtenaren van de verschillende ministeries.

Als één van de drie soorten relaties niet functioneert, dan leidt de beleidscoördinatie hieronder.⁹⁶ Oplossingen voor coördinatieproblemen, dienen zich dus specifiek toe te spitsten op de specifieke relatie die onderhevig is aan een coördinatiebehoefte. Derhalve onderscheiden zich gekoppeld aan de eerder genoemde drie soorten relaties ook drie coördinatie-niveaus:⁹⁷

1. Coördinatie-niveau 1: het politieke niveau
2. Coördinatie-niveau 2: het (inter)departementale niveau
3. Coördinatie-niveau 3: het niveau van de verzelfstandigde organisaties

2.2.3 Coördinatiethorieën

2.2.3.1 Drie organisatiethoretische visies op coördinatie (Mintzberg)⁹⁸

Elke georganiseerde activiteit geeft aanleiding tot twee tegengestelde vereisten. Het betreft hier de arbeidsverdeling ten aanzien van de activiteit en de coördinatie van de activiteit. In de onderstaande tabel zijn een aantal coördinatiemechanismen weergegeven die de belangrijkste wijzen beschrijven waarop organisaties hun werkzaamheden coördineren. Zie onderstaande tabel (2.2.3.1)

94. Peters, B.G., *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*, in: Public Administration, Volume 76, number 4, 1998, p. 296.

95. Boston, J., *The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience*, in *Governance*, Volume 5, nr. 1, 1992 pp. 88-103.

96. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, pp. 6-10.

97. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 40.

98. Mintzberg, H., *Mintzberg on management: inside our strange world of organizations*, The Free Press, London/New York 1989, pp. 101-103. Mintzberg, H., *Structures in fives: Designing effective organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1983, pp. 2-9.

Tabel 2.2.3.1 Coördinatiemechanismen en hun werking

Coördinatiemechanisme	Beschrijving werking
'Mutual adjustments'	Coördinatie vindt plaats door informele communicatie;
Rechtstreeks toezicht	Coördinatie wordt verzorgd door een persoon/orgaan die de verantwoordelijkheid op zich neemt, bevelen of instructies uitvaardigt aan verschillende andere personen/organen van wiens werk correleert en hun activiteiten nagaat;
Standaardisatie van Werkprocessen	Coördinatie wordt uitgeoefende doordat de inhoud van het werk van personen/organen die verwante taken uitoefenen gespecificeerd of geprogrammeerd wordt;
Standaardisatie van outputs	Coördinatie wordt uitgeoefend door de outputs resultaten van het werk te specificeren;
Standaardisatie van vaardigheden (en kennis)	Het werk wordt gecoördineerd dankzij de opleiding/training die medewerkers hebben verkregen.

De eerste drie coördinatiemechanismen 'mutual adjustments', rechtstreeks toezicht en standaardisatie, worden beschouwd als het middel dat organisaties bij elkaar houdt. Eén enkele werknemer heeft zelden behoefte aan coördinatie. Werkt er een kleine groep werknemers binnen een organisatie, dan passen deze zich ten algemene aan elkaar aan (mutual adjustments). Naarmate de groep groter wordt zal het ten algemene moeilijker blijken deze groep te kunnen vertrouwen op basis van enkel informele coördinatie. Er ontstaat behoefte aan leiderschap en de controle wordt uitgevoerd door één persoon die de groep 'coördineert'. Naarmate de organisatie nog verder groeit, zal er de behoefte ontstaan aan standaardisatie (de laatste twee coördinatiemechanismen). Bij eenvoudige routinematige taken zal er worden vertrouwd op de standaardisatie van werkprocessen. Wordt het werk echter complexer, dan is het al snel noodzakelijk om over te gaan op standaardisatie van outputs. In zeer complexe gevallen waar de standaardisatie van outputs niet mogelijk is, zal men zich tot standaardisatie van vaardigheden wenden. In gevallen waar er sprake is van een context waarbij organisatorische taken niet standaardiseerbaar zijn zal men vertrouwen op 'mutual adjustments', doordat dit mechanisme het meest flexibele mechanisme blijft.⁹⁹

2.2.4 Drie bestuurskundige coördinatiemodellen

Voor wat de bestuurskundige visies op coördinatie betreft, zijn de drie meest gangbare concepten die in de literatuur te vinden zijn achtereenvolgens:¹⁰⁰ 1) het hiërarchisch model, 2) het marktmodel en 3) het netwerkmodel.¹⁰¹ In de onderstaande tabel zijn de drie modellen terug te vinden. Voor elke model zijn de belangrijkste kenmerken kernachtig weergegeven. In totaal zullen er een zevental kenmerken worden toegelicht. Het betreft hier achtereenvolgens; uitgangspunt, rol overheid, type markt, basisbegrip, waar vinden wij deze vorm van coördinatie, conflict en oorzaken van falend beleid. Zie onderstaande tabel (2.2.4).

99. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 23.

100. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 24.

101. Soms spreekt men ook van: 1) Markets, politics and solidarity (Mayntz, 1993), 2) Markets, bureaucracies and clans (Ouchi, 1991), 3) Price, authority and trust (Bredach en Eccles, 1991) en 4) Market, state and community (Streek en Schmitter, 1985).

Tabel 2.2.4 Bestuurskundige modellen en hun voornaamste kenmerken¹⁰²

Kenmerken	Hiërarchisch model	Marktmodel	Netwerkmodel
Uitgangspunt	Relatie tussen coördinerende en gecoördineerde actor staat centraal	Beleidsuitvoerder of doelgroep niet sturende overheid	Bouwt voort op marktmodel, maar poogt blinde vlek voor collectieve problemen te vermijden
Rol overheid	Coördinatie vindt plaats via wet- en regelgeving, vanwege veronderstelling er normatieve gezagsrelatie bestaat tussen overheid en samenleving	Coördinatie door overheid door scheppen voorwaarden die beoogde gedrag/proces moeten bewerkstelligen	Overheid is één van de actoren die in netwerk opereert en heeft geen bovengeschikte functie
Type markt of netwerk	Niet van toepassing	Types: -Markt als systeem -Markt als proces Theoretische modellen: -Klassieke markt -Neo-klassieke markt -Neo-Oostenrijkse	Types: -Competetieve netwerken (niet consensueel) -Netwerken gebaseerd op wederkerigheid (consensueel) -Netwerken die overzicht en controle inbouwen (voorspelbaar en controle) -Toevallige netwerken (geen controle en onvoorspelbaarheid)
Basisbegrip	Het basisbegrip is enerzijds autoriteit en anderzijds routine	Ruil en competitie	Coalities
Waar vinden we deze vorm van coördinatie?	De (centrale) overheid coördineerde andere organisaties die bij het beleid betrokken zijn	Bij overheid bij ondersteunende diensten	Daar waar maatschappelijk middenveld betrokken is bij beleid
Conflict	Vanwege coördinerende overheid worden conflicten beslecht door autoriteit	Ondanks flexibiliteit op markt, kan door competitiedrift achterdocht engagement ontbreken	Beslecht binnen netwerk op basis van reputatie van de netwerkleden
Oorzaken van falend beleid	-Verkeerde finale en causale uitgangspunten in de beleidstheorie -Onvoldoende informatie -Onvoldoende acceptatie door doelgroep of uitvoerende organisaties -Onvoldoende controle van top op uitvoering	-Te veel bemoeienis van overheid, waardoor beperkte beleidsvrijheid markt -Markt beschikt over te weinig hulpbronnen	-Ontbreken voorwaarden tot samenwerking -Aanwezigheid blokkades tot interactie

De drie bestuurskundige modellen dienen als bruikbare basis.¹⁰³ Men dient zich er echter wel bewust van te zijn dat de aanwezigheid van deze bestuurskundige modellen niet impliceert dat deze drie modellen elkaar zouden uitsluiten. Prijs, autoriteit en vertrouwen komen namelijk in de praktijk in verschillende gecombineerde samenstellingen voor. Het (hiërarchische) contract dat in het marktmodel een centrale rol inneemt, marktkenmerken binnen de moderne bureaucratieën (bijvoorbeeld

102. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, pp. 24-30.

103. Bradach, J. en Eccles, R., *Price, authority and trust: from ideal types to plural forms*, in Thompsom, G. e.a., *Markets, hierarchies and networks - the co-ordination of social life*, Sage, London 1991.

winstcentra) en andere zaken die onder andere het New Public Management heeft meegebracht en het belang van vertrouwen en persoonlijke netwerken bij markttransacties, zijn slechts enkele voorbeelden van situaties waar er sprake is van een hybride model.¹⁰⁴

2.2.5 Coördinatie-instrumenten

Het meest gangbare typologie van coördinatie-instrumenten is de typologie waarbij er een onderscheid wordt gemaakt naar juridische, economische en communicatieve instrumenten. In de onderstaande tabel zijn de voornoemde instrumenten met beschrijving terug te vinden.¹⁰⁵ Zie onderstaande tabel (2.2.5).

Tabel 2.2.5 Coördinatie-instrumenten

Coördinatie-instrumenten	Omschrijving
Juridische instrumenten	Dit zijn middelen om eenzijdige normstelling door de overheid af te dwingen
Economische instrumenten	Dit zijn op de betreffende doelgroep gerichte financiële prikkels om gewenst gedrag te sturen
Communicatieve instrumenten	Dit zijn instrumenten die trachten door informatieoverdracht gedrag te beïnvloeden.

Evenals hetgeen van toepassing is bij coördinatiemechanismen, geldt ook hier dat veelal coördinatie niet via één enkel instrument plaatsvindt. Er is in de praktijk dus ook hier veelal sprake van hybride instrumenten.

2.3 Analytisch kader

2.3.1 Politiek-bestuurlijke stelsels

Binnen politiek-bestuurlijke stelsels staan een aantal belangrijke eigenschappen die het meeste effect lijken te hebben op functioneren van het betreffende politiek-bestuurlijke bestel, centraal. De belangrijkste eigenschappen (zie paragraaf 2.2) hebben *structurele*, *culturele* en *functionele* elementen in zich.¹⁰⁶ Pollitt en Bouckaert (2004) hebben op basis van deze elementen de in paragraaf 2.2 opgesomde vijf eigenschappen als de belangrijkste kenmerken van een politiek-ambtelijk systeem gekenschetst. In deze studie is er aan deze vijf eigenschappen een zesde toegevoegd. Het betreft hier het bestuurskundige coördinatiemodel wat wordt gehanteerd in de betreffende landen. Hoewel de opsomming van Pollitt en Bouckaert zeer volledig oogt, is er overgegaan tot het aanvullen van deze eigenschappen, omdat de vijf door Pollitt en Bouckaert genoemde eigenschappen hoofdzakelijk de interne sturingsrelaties centraal stellen als zijnde de belangrijkste kenmerken van een politiek-bestuurlijk bestel. Naast interne overheidssturing van het ambtelijk apparaat, poogt de overheid om effectiever te functioneren echter ook extern te sturen. Bestuurskundige coördinatiemodellen spelen hier een centrale rol in. De manier waarop de relatie tussen het ambtelijk apparaat en haar niet-ambtelijke omgeving functioneert, is een functioneel element. Wel is het zo dat deze relatie sterk wordt beïnvloed door factoren als culture waarden en normen. De culturele waarden en normen zullen daarom een belangrijke rol spelen in de keuze voor het dominante bestuurskundige coördinatiemodel. We kunnen dus concluderen dat de toegevoegde zesde eigenschap zowel functionele als culturele

104. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 31.

105. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 32.

106. Voor een bruikbaar overzicht, zie: Lalenis, K., M. de Jong & V.M. Mamadouh, *Families of nations and institutional transplantation*. In: M. de Jong, K. Lalenis & V.M. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation*. Kluwer, Dordrecht, 2002, pp. 33-52.

elementen in zich herbergt en vanuit die optiek een belangrijke toevoeging is. De essentie van deze zes belangrijkste eigenschappen een politiek-bestuurlijk bestel, te weten 1) staatsstructuur, 2) politiek systeem, 3) politiek-ambtelijke verhoudingen (inclusief ministeriële verantwoordelijkheid en scheiding van beleid en uitvoering), 4) overheidscultuur, 5) diversiteit beleidsadvies en 6) bestuurskundige coördinatiemodellen, is per land weergegeven in de volgende overzichtstabel (2.3.1). Per land komen deze zes belangrijkste eigenschappen van een gegeven politiek-bestuurlijk bestel systematisch terug in het empirische deel van dit onderzoek (deel III).

Tabel 2.3.1 Typen politiek-bestuurlijke stelsels: de belangrijkste zes eigenschappen van politiek-bestuurlijke stelsels

	Staatsstructuur	Politiek systeem	Politiek-ambtelijke verhoudingen	Overheidscultuur	Diversiteit van beleidsadvies	Bestuurskundig coördinatie model ¹⁰⁷
Nederland	Gecentraliseerde eenheidsstaat Sterk gefragmenteerd	Coalitie	Neutraal ambtelijk apparaat Sterk gepolitiseerd	Oorspronkelijk zeer legalistisch, maar is veranderd in pluralistisch/consensusueel	Een brede variëteit van ambtenaren, academici en andere experts	Verschuiving van hiërarchie naar netwerk
België	Federale staat	Coalitie	Gepolitiseerd ambtelijk apparaat	Rechtsstaat	Voornamelijk consultants en universiteiten	Hiërarchie
VK	Gecentraliseerde eenheidsstaat Centraal gecoördineerd	Meerderheids-regering	Neutraal ambtelijk apparaat	Publiek belang	Tot de tachtiger jaren voornamelijk de ambtelijke dienst: recentelijk denktanks, consultants en politiek adviseurs	Verschuiving van hiërarchie naar zowel markt als netwerk
VS	Federale staat Gefragmenteerd	Mengvorm	Neutraal ambtelijk apparaat (Formeel 'spoils system')	Publiek belang	Zeer divers: Politiek benoemde, de private sector, denktanks en consultants	Verschuiving van hiërarchie naar zowel markt als netwerk

107. Bronnen VK, Ned en VS: OECD 1997 en Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 34.

2.3.1.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen

De traditie op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen kan worden gekenmerkt als een van de belangrijkste eigenschappen van een politiek-ambtelijk systeem. In paragraaf 2.1.1 is het onderwerp politiek-ambtelijke verhoudingen al aan bod gekomen. Zoals eerder gesteld, zijn onderzoekers er tot op heden nog niet in geslaagd om tot een eenduidige classificatie te komen van verschillende tradities op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen. Ondanks het ontbreken van een breed gedragen classificering, wordt er binnen dit onderzoek wel gebruik gemaakt van één classificering op het gebied van politiek-ambtelijke tradities. Deze classificering is weergegeven in de onderstaande tabel (2.3.1.1).

Tabel 2.3.1.1 De drie tradities op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen

Traditie	Omschrijving	Voorbeeld
Neutraal ambtelijk apparaat	Scheiding tussen politiek en ambtenarij	VK
Nauwe verbondenheid tussen politiek en ambtenarij	Politieke en ambtelijke apparaat onderhouden nauwe banden met elkaar	België en Frankrijk
Formeel gepolitiseerd ambtelijk apparaat	Formeel 'spoils system'	VS

De in bovenstaande tabel (2.3.1.1) weergegeven tradities, vormen zoals gezegd de basis voor deze studie, maar sluiten op het eerste gezicht niet volledig aan op de eerder in de paragrafen 2.1 en 2.1.1 genoemde tradities. De in deze paragrafen genoemde tradities worden echter wel erkend als zijnde een onderdeel van de in tabel 2.3.1.1 genoemde tradities. Deze tradities die in tabel 2.3.1.1 zijn weergegeven kennen namelijk door hun hoge abstractieniveau een bepaalde 'bandbreedte'. Hierna zal per traditie worden aangegeven waar deze aanvangt en waar deze eindigt.

2.3.1.1.1 Neutraal ambtelijk apparaat

De traditie van het neutrale ambtelijke apparaat sluit bijna direct aan op het ideaalbeeld dat Weber voor ogen had. Het ambtelijk apparaat is, ongeacht de kleur van een regering, te allen tijde even effectief en loyaal. Echter, in navolging van diverse mondiale studies is er op basis van diverse Nederlandse studies aangetoond dat er ook in ons land sprake was van 'niet-klassieke' ambtelijke rolopvattingen en gedrag patronen (Eldersveld, Kooijman en Van der Tak, 1981; Van Putten, 1978; Gerding en de Jong, 1981). De in deze studie gehanteerde traditie van het neutrale ambtelijke apparaat sluit deze 'niet-klassieke' rolopvattingen niet uit. Deze traditie kan dus worden omschreven als een neo-Weberiaanse traditie. De scheiding tussen politiek en ambtenarij vormt het uitgangspunt van het Nederlandse politiek-bestuurlijke bestel. Een dergelijk bestel, waarbij er geen formele verbindingen bestaan tussen de politiek en de ambtenarij, kenmerkt zich door de grote politieke afhankelijkheid van de ambtenarij.

2.3.1.1.2 Nauwe verbondenheid tussen politiek en ambtenarij

De tweede traditie die binnen deze studie wordt onderscheiden op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen, is de traditie waarbij er sprake is van een nauwe verbondenheid tussen de politiek en de ambtenarij. Deze verbondenheid kent echter wel diverse varianten. De meest conservatieve variant is er een zoals we die tegenkomen in Finland. In Finland bestaat er een 'career civil service' en politiek en ambtelijke carrières verlopen ten algemene gescheiden.¹⁰⁸ Het is echter wel zo dat benoemingen binnen de drie toplagen van het ambtelijke apparaat, veelal plaatsvinden via een 'quota' systeem en meestal ten gunste komen van ambtenaren met bepaalde politieke sympathieën.¹⁰⁹

108. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 241.

109. Tiihonen, S., *The Administration of the Summit in Finland*, (unpublished conference paper), 1996.

Een middenvariant komen we tegen in landen als Frankrijk. Dit is een variant waarbij de politiek en de ambtenarij geïntegreerd zijn. Politieke en ambtelijke carrières lopen door elkaar. Ambtenaren worden politici en vice-versa. Een duidelijk praktijkvoorbeeld van dit fenomeen is dat in Frankrijk tot het jaar 1993, acht van de 11 vorige premiers voormalig ambtenaren waren.¹¹⁰

In de laatste en meest progressieve variant komen we landen tegen als België. België is een land dat een informeel 'spoils system' kent. De hierboven genoemde varianten mogen niet worden beschouwd als een uitputtend overzicht. De toelichting is nadrukkelijk bedoeld om een karakteristiek beeld te schetsen van bandbreedte die de traditie van nauwe verbondenheid tussen de politiek en de ambtenarij kent. Er is echter wel naar gestreefd om basis van de beschrijving van de genoemde varianten een zo duidelijk als mogelijke inkleuring te geven aan deze bandbreedte.

Ten algemene kan met dus stellen dat een dergelijk systeem, waarbij er een nauwe verbondenheid bestaat tussen de politiek en de ambtenarij, zich kenmerkt door een beperkte politieke afhankelijkheid van de ambtenarij. Een andere belangrijk kernbegrip ten aanzien van deze traditie is de 'informele basis'. De nauwe verbondenheid tussen de politiek en de ambtenarij is informeel van aard.

2.3.1.1.3 Formeel gepolitiseerd ambtelijk apparaat

De laatste traditie is de traditie waarbij er sprake is van een formeel gepolitiseerd ambtelijk apparaat, zoals in de Verenigde Staten het geval is. Het merendeel van de topambtenaren in de Verenigde Staten wordt bij het aantreden van een nieuwe regering benoemd via het zogenaamde 'spoils system'. Politieke sympathisanten van de nieuwe president worden hierbij functies op topniveau aangeboden (zie ook paragraaf 5.4.2.3).

Binnen deze traditie is er dus sprake van een geïnstitutionaliseerd fenomeen dat een nieuwe regering belangrijke ambtelijke posten verdeeld onder politieke sympathisanten. De aanstellingen vinden veelal plaats voor een beperkte termijn.¹¹¹ Een voorbeeld van een lange termijn aanstelling is de aanstelling van een zetel in de Hoge Raad. Het betreft hier echter alleen vervullingen van vacante posities. Een dergelijk systeem, waarbij er sprake is van een formele politisering van de ambtenarij, kenmerkt zich door een minimale politieke afhankelijkheid van de ambtenarij.

Tot op heden hebben studies die zich richten op tradities op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen nog niet tot een coherent onderscheid tussen diverse tradities kunnen komen.

Deze studie benaderd dit onderscheid zo rigide als mogelijk en komt hierdoor tot een drietal tradities: er bestaat een traditie waarin het ambtelijk apparaat (formeel) neutraal is, er bestaat een traditie waarin het ambtelijk apparaat (formeel) gepolitiseerd is en er bestaat een hybride vorm.

2.3.1.2 *Criteria selectie landenstudies*

Binnen deze studie worden de coördinatiemechanismen in diverse landen bestudeerd. Er zijn binnen deze studie een drietal landen geselecteerd, waarvan de coördinatiemechanismen en hun effectiviteit zullen worden vergeleken met Nederlandse coördinatiemechanismen en hun effectiviteit. De landen die binnen deze studie onderwerp van onderzoek zijn, zijn gekozen op basis van een drietal criteria. Een criterium is gerelateerd aan een overeenkomst die de landen onderling hebben en de twee andere criteria zijn gerelateerd aan onderlinge verschillen tussen de landen.

1. Er is binnen deze studie gekozen om vooral landen te vergelijken die vergelijkbaar zijn in economisch opzicht. Derhalve is ervoor gekozen om als randvoorwaarde voor selectie te stellen dat de landen lid van de OECD dienen te zijn.
2. Het tweede selectiecriterium had betrekking op een van de facetten waar de landen onderling in verschillen. Het betreft hier de heersende traditie op het gebied van politiek ambtelijke verhoudingen. In de paragraaf 2.3.1.1 is beschreven welke tradities op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen er in deze studie worden onderscheiden.

110. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 249.

111. Hecl, H., *A Government of Strangers*, Brookings Institution, Washington DC, 1977.

3. Het derde en laatste selectie criterium betreft tevens een facet waarin de gekozen landen onderling van elkaar verschillen. De gekozen landen kennen allen een ander soort van politiek leiderschap binnen hun politiek-bestuurlijk bestel. Inherent aan het tweede selectie criterium, de traditie op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen in een land, is vanzelfsprekend met welk mandaat de regering haar ambtelijk apparaat aanstuurt. Dit vormt een belangrijke basis voor de in een land geldende traditie op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen.

Er worden een drietal soorten van politiek leiderschap onderscheiden. De soorten die worden onderscheiden zijn achtereenvolgens het presidentiële stelsel, het parlementaire stelsel en het semi-presidentiële stelsel. Het presidentiële stelsel en het parlementaire stelsel zijn de 'pure' vormen van politieke stelsels terwijl het semi-presidentiële stelsel een hybride vorm is.¹¹²

In deze studie is ervoor gekozen om landen waar een semi-presidentieel stelsel van toepassing is, niet in deze studie te betrekken. De reden hiervoor is vanwege het verschijnsel 'cohabitation' dat voorkomt in het semi-presidentiële stelsel. Dit verschijnsel houdt in dat de president en eerste minister beide een andere politieke achtergrond hebben.¹¹³ Een dergelijk verschijnsel zou een ontwrichtend effect hebben op de basis van deze studie vanwege het feit dat het semi-presidentiële stelsel incoherentie van politiek leiderschap met zich mee kan brengen. Het effect dat in potentie aanwezig is, is dat de politiek-ambtelijke verhoudingen door de aanwezigheid van interpolitieke verhoudingen niet meer kunnen worden geanalyseerd. Deze complexiteit kan dus afbreuk doen aan het inzicht dat kan worden verkregen ten aanzien van politiek-ambtelijke verhoudingen. Hoewel incoherentie van politiek leiderschap ook het geval lijkt te zijn bij een aantal varianten van parlementaire stelsels waar de eerste minister geen hiërarchische positie heeft ten opzichte van zijn ministerploeg, wordt in dergelijke landen veelal politieke 'coherentie' gecreëerd door bepaalde checks en balances. Nederland, dat een voorbeeld is van een dergelijk stelsel, waarborgt politieke coherentie ten aanzien van het kabinetsbeleid doordat voor een regeringsperiode alle coalitiepartners zich achter een 'collectief' regeerakkoord scharen. De landen die er in deze studie nader worden belicht zijn in tabel 2.3.1.2 weergegeven.

Tabel 2.3.1.2 Landenstudies binnen dit onderzoek

Traditie	Stelsel en regering	OECD-lid
Nauwe verbondenheid tussen politiek en ambtenarij: politiek en ambtenarij onderhouden nauwe banden met elkaar	Parlementair stelsel (kabinet's regering): het kabinet stelt beleid vast op basis van de uitkomst van discussies	België
Neutraal ambtelijk apparaat: scheiding tussen politiek en ambtenarij	Parlementair stelsel (prime ministerial regering): de Prime Minister is dominant en onderhoudt direct contact met individuele ministers	VK
Formeel gepolitiseerd ambtelijk apparaat: formeel 'spoils system'	Presidentieel stelsel: direct gekozen president geeft leiding aan regering en benoemd leden	VS

112. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 281.

113. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 284.

De in deze studie geselecteerde landen kennen enerzijds één gemeenschappelijke deler en verschillen anderzijds op een tweetal onderdelen van elkaar. De onderdelen waarop de landen onderling verschillen zijn een tweetal belangrijke hoofdkenmerken van elk politiek-bestuurlijk bestel.

2.3.2 Coördinatie

Om per landenstudie een goed overzicht te krijgen van coördinatie-instrumenten in de analyseperiode (1980-2004), worden de coördinatie-instrumenten per coördinatie-niveau geclusterd weergegeven. De drie coördinatie-niveaus zoals aan het eind van paragraaf 2.2.2 zijn weergegeven, geven helder aan welke coördinatie-instrumenten welk domein van de (individuele en/of collectieve) ministeriële verantwoordelijkheid dienen te coördineren. Dit zijn achtereenvolgens het politieke niveau, het (inter)departementale niveau of het niveau van de verzelfstandigde organisaties.

De basis voor deze studie vormt een indeling van coördinatiemechanismen die gebaseerd is op de indeling van Hoogerwerf (zie tabel 2.2.2/2) van paragraaf 2.2.2, de indeling van coördinatie-instrumenten die in een studie van de PUMA (OESO)¹¹⁴ is gebruikt en de indeling van coördinatie-instrumenten die is gebruikt in een studie van Bouckaert et al. welke mede is gebaseerd op de eerdere genoemde indeling van de PUMA.¹¹⁵ Dit laatstgenoemde model van coördinatie-instrumenten, de mengvorm van de PUMA en Bouckaert et al., is in overzichtstabel 2.3.2/1 weergegeven. Bij de definiëring van coördinatie-instrumenten is er door Bouckaert et al. in overzichtstabel 2.3.2/1 niet uitgegaan van een theoretisch onderscheid van coördinatiemechanismen, maar van een reeks in de praktijk voorkomende instrumenten. Coördinatiemechanismen gebaseerd op een theoretische classificering, zoals het onderscheid in hiërarchieën, markten of netwerken, kan men in de praktijk niet frequent in haar pure vorm terugvinden en in de praktijk dragen ook coördinatie-instrumenten meerdere aspecten van de eerdergenoemde coördinatiemechanismen in zich.¹¹⁶ In deze studie wordt er aangesloten op deze these. Echter wordt er desondanks wel een onderscheid gemaakt naar coördinatiemechanismen, -soorten, niveaus en -instrumenten, zij het dat er - in lijn met de eerdere these - ook het bestaan van hybridenmechanismen in deze studie wordt onderkend.

Het hanteren van de indeling zoals die hierna in overzichtstabel 2.3.2/1 is weergegeven, combineert in feite een tweetal abstractieniveaus onder de noemer 'coördinatie-instrument', te weten: coördinatiesoorten en coördinatie-instrumenten.

114. OECD, *Building policy coherence (tools and tensions)*, OECD, Paris, 1996.

115. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 36.

116. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 36.

Tabel 2.3.2/1 Verschillende coördinatie-instrumenten

Coördinatie-instrument	Definitie
Structurele coördinatie -Herschikking van bevoegdheden -Herschikking van bevoegdheidslijnen -Instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen	Hierbij worden formele beslissingsbevoegdheden herschikt of gebundeld. De wijzigingen worden formeel vastgelegd.
Overlegorganen	Overlegorganen zijn fora waarbij verschillende betrokken partijen de taken onderling afstemmen en informatie uitwisselen over de voortgang van zaken. Deze overlegorganen hebben geen formele sturingsbevoegdheid. Deze overlegorganen kunnen tijdelijk of permanent zijn.
Strategische planning en controle	Hierbij worden strategische plannen per beleidsdomein vastgelegd en opgevolgd. Deze strategische plannen worden verder vertaald op de lagere niveaus en wijzen de verschillende betrokken actoren hun bijdrage aan de verwezenlijking van deze doelstellingen toe. De verwezenlijking van de resultaten wordt opgevolgd en gemonitord door een centraal orgaan.
Informatiesystemen	Door herinrichting of aanbod van informatiestromen worden de actoren met beslissingsbevoegdheid beter geïnformeerd met betrekking tot de te nemen beslissing. De beslissingsbevoegdheden zelf wijzigen niet.
Financiële en budgettaire controle	Coördinatie via het beleidsbudget.
Ketenbenadering en netwerken	Bij de ketenbenadering wordt een permanent overlegorgaan voor een bepaald beleidsveld of thema gecreëerd waarin alle betrokken publieke en private actoren zetelen die betrokken zijn bij verschillende fasen van een beleidstopic. Deze overlegstructuur volgt de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid op. De deelnemende partijen staan op gelijke voet. Een dergelijke ketenbenadering verwijst naar 'netwerken' als coördinatie-instrument.
Culturele coördinatie -Vorming en ontwikkeling -Roulatie en mobiliteit	Gericht op het creëren van een netwerk van (top) ambtenaren die een bredere visie op de overheid en overheidsbeleid ontwikkelen. -Door vorming en ontwikkeling met klemtoon op rijksbrede thema's en vaardigheden. -Door roulatie van hoge ambtenaren naar soortgelijke functies bij andere ministeries of uitvoerende overheidsorganisaties.
Marktgerichte coördinatie - Marktwerking	Hierbij wordt coördinatie en taakafstemming tussen verschillende overheidsorganisaties overgelaten aan de werking van de markt. Hierbij worden betrokken overheidsorganisaties niet langer bekostigd vanuit de algemene middelen van de centrale overheid, maar door hun klanten die als dusdanig hun taken en rol bepalen.
Overige coördinatie-instrumenten	Diversen zoals een uitvoerbaarheidstoets dat overeenkomstig een ex-ante beleidsevaluatie is.

In deze studie wordt echter het abstractieniveau 'coördinatie-instrument' van Bouckaert et al. onderverdeeld in een tweetal abstractieniveaus (coördinatiesoorten en coördinatie-instrumenten). Deze laatstgenoemde onderverdeling is terug te vinden in de tabel 'Coördinatiemechanismen, -soorten, -niveaus en -instrumenten', (zie hierna, tabel 2.3.2/2.), zijnde het theoretisch coördinatieschema dat gebruikt zal worden als basis voor de indeling van coördinatie-instrumenten voor dit onderzoek.

Tabel 2.3.2/2 Coördinatiemechanismen, -soorten, -niveaus en -instrumenten

Coördinatiemechanisme	Coördinatie-soort	Coördinatieniveau	Instrument
Hiërarchisch model	Culturele coördinatie	Politiek, (inter)departementaal en niveau van zelfstandige diensten	-Vorming en ontwikkeling -Roulatie
Hiërarchisch model en netwerkmodel	Structurele coördinatie	Politiek, (inter)departementaal en niveau van zelfstandige diensten	-Herschikking van bevoegdheden -Herschikking van bevoegdheidslijnen -Instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen -Permanente overlegorganen -Tijdelijke overlegorganen -Ketenbenadering en netwerken
Hiërarchisch model	Instrumentele coördinatie	Politiek, (inter)departementaal en niveau van zelfstandige diensten	-Informatiesystemen -Financiële en budgettaire controle -Strategische planning en controle
Marktmodel	Markgerichte coördinatie	Politiek, (inter)departementaal en niveau van zelfstandige diensten	Marktwerking

In aanvulling op de bovenstaande tabel (2.3.2/2) dient echter nog wel vermeld worden dat de instrumentsoorten die in de in de kolom 'Instrument' zijn weergegeven geen uitputtend overzicht vormen van bestaande instrumentsoorten. Ten behoeve van de helderheid van de structuur wordt er in deze studie echter wel zoveel als mogelijk getracht aan te sluiten op deze indeling.

**Coördinatiemodellen bestaan uit
coördinatie-soorten en coördinatie-instrumenten.**

3. PROBLEEMSTELLING

3.1 Doelstelling van het onderzoek

Beschreven worden coördinatie-instrumenten die in de periode 1980 tot en met 2004 binnen de rijksoverheid op drie niveaus zijn ingezet, te weten: politiek, inter- en intradepartementaal en tussen departementen en verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. De effectiviteit van deze instrumenten worden beoordeeld aan de hand van informatie uit onderzoeken en andere (secundaire) bronnen. Op basis van een vergelijking van de toepassing van coördinatie-instrumenten op deze zelfde drie niveaus in België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika, worden een aantal lessen uit het buitenland getrokken.

3.2 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag die wij binnen dit onderzoek hebben geformuleerd luidt dan ook: 'Hoe effectief zijn coördinatie-instrumenten die op rijksniveau zijn ingezet in de periode 1980 tot en met 2004 met als doelstelling de centrale oorzaak die ten grondslag ligt aan de coördinatiebehoefte van de rijksdienst te marginaliseren?'

4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

4.1 Het type onderzoek

Binnen dit onderzoek worden alle coördinatie-instrumenten die in Nederland zijn ingezet in de periode van ongeveer 1980 tot en met 2004 beoordeeld op hun effectiviteit. Er is daarom in dit onderzoek gekozen voor de empirische positivistische benadering. Binnen deze benadering probeert men de effectiviteit van coördinatie-instrumenten op een 'objectieve' manier te beoordelen.¹¹⁷ Deze benadering is echter zeer weerbarstig. Empirisch 'harde' kengetallen kunnen namelijk in de praktijk op verschillende manieren worden uitgelegd. De 'objectieve' beoordeling komt in deze studie primair tot stand door het vergelijken van het oorspronkelijke doel van het ingezette coördinatie-instrument met de toerusting op dit doel van het betreffende instrument. Tevens zullen wij bij de beoordeling kijken of de inrichting en toepassing van coördinatie-instrumenten in Nederland vergelijkbaar is met soortgelijke coördinatie-instrumenten uit het buitenland met als doelstelling lessen te kunnen leren ten aanzien van effectiviteit. De effectiviteit zullen wij dus omwille van de weerbarstigheid van de 'objectiviteit' van de door ons gekozen benadering primair zoveel als mogelijk proberen af te meten aan de toerusting van coördinatie-instrumenten op hun (oorspronkelijke) doel. Indien noodzakelijk en/of mogelijk zullen wij ons secundair richten op de daadwerkelijke werking. Wij zullen ten aanzien van de daadwerkelijke werking van coördinatie-instrumenten, indien mogelijk, zowel de beoordeling van de effectiviteit van voor- als tegenstanders de revue laten passeren. Ook inzichten die er op basis van buitenlandse ervaringen worden verkregen zullen hierin, indien mogelijk, worden meegewogen.

Binnen deze studie staat de empirische positivistische benadering centraal en worden de landenstudies uitgevoerd op basis van de 'focused comparisons' methodiek uit de vergelijkende bestuurskunde.

4.2 De methode van onderzoek

Binnen deze studie staat het onderling vergelijken van bestuurlijke aspecten van diverse landen centraal. Derhalve zal er in deze studie gebruik worden gemaakt van een methodiek uit de vergelijkende bestuurskunde. De vergelijkende bestuurskunde kent een breed repertoire aan onderzoeksmethodieken. De drie belangrijkste methodes zijn achtereenvolgens, (meervoudige) case

117. Kickert, W.J.M., m.m.v. F.B. van der Meer, *Verhalen van verandering – Sociale reconstructie van reorganisatie op ministeries van Justitie, LNV, O&W en VWS*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag, 2002, p.11.

studies (multiple case studies), focused comparisons en statistische analyses.¹¹⁸ Elke van deze methodieken zal in de volgende drie paragrafen kort worden toegelicht.

4.2.1 Case studies

Een casus is een voorbeeld van een meer algemene categorie van methodieken uit de vergelijkende bestuurskunde. Het uitvoeren van een case studie staat daarom gelijk aan het onderzoeken van iets dat ook relevant kan zijn voor andere cases. Een voorbeeld van een case studie is er een waar doktoren een specifieke ziekte onderzoeken om te bezien hoe ze een soortgelijke ziekte in de toekomst kunnen behandelen. Derhalve verwordt een project alleen tot een casus wanneer het duidelijk wordt waar de studie een casus van is. Case studies dragen bij aan de bestuurskunde wanneer 'the analysis is made within a comparative perspective within mandates that the description of the particular be cast in terms of broadly analytic constructs'.¹¹⁹ Scarrow bedoeld hiermee dat een casus een gedetailleerd beeld zou moeten geven van een thema waar een bredere interesse voor bestaat. Case studies komen tevens voor in verschillende hoedanigheden. Een aantal types van case studies zijn weergegeven in tabel onderstaande tabel (4.2.1).

Tabel 4.2.1 Enkele types case studies¹²⁰

Type	Definitie	Voorbeeld
Representatieve casus	Typisch in de categorie	Finland: coalitie regering
Prototype casus	Wordt verwacht typisch te worden	VS: pionierende democratie
Afwijkende casus	Uitzondering op de regel	India: democratie in arm land
Archetype casus	Creëert de categorie	VS: presidentiële regering

Vanwege de afwezigheid van overkoepelende theorieën, maken we gebruik van case studies als bouwstenen waarmee we ons begrip van de politieke wereld te proberen op te bouwen.¹²¹

4.2.2 Focused comparisons

Focused comparisons is een methodiek die tussen de case studie en de statistische analyse inzit. Het is een methodiek die zich concentreert op de intensieve vergelijking van een bestuurlijk aspect in een klein aantal landen. De nadruk ligt bij deze methodiek zowel op de intensieve vergelijking als op de cases. Was dit niet het geval dan zou men van doen hebben met een meervoudige case studie. Landen worden binnen deze methodiek gebruikelijk geselecteerd om variatie in de afhankelijke variabele in te brengen, waardoor de aan de case studie inherente limitering wordt overwonnen.¹²²

4.2.3 Statistische analyses

Het woord 'statistiek' doelt van oorsprong op de wetenschap die zich bezighoudt met de bestudering van feiten van een land. Vanuit die optiek zijn statistiek en bestuurskunde van oudsher nauw met elkaar verbonden. In tegenstelling tot de andere beschreven methodieken is de statistische benadering gericht op variabelen en niet op cases. Het specifieke doel van deze methodiek is co-variantie tussen variabelen

118. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 79.

119. Scarrow, H., 1969, *Comparative Political Analysis*, Harper & Row: New York, 1969, p. 7.

120. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 81.

121. Yin, R., *Case Study Research, Design and Methods*, 3th edition, Sage, Londen, 2003.

122. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 82.

te onderzoeken. Sommige van deze factoren worden normaliter gemeten op een kwantitatieve schaal maar het is ook mogelijk om schema's op te stellen die op kwalitatieve variabelen worden gebaseerd. In dergelijke analyses, is hetgeen wij proberen te verklaren van de variabele afhankelijk. De factoren waarvan wij denken dat ze afhankelijke variabelen beïnvloeden, zijn hierbij onafhankelijk of verklarend. Echter is het wel zo dat niet al het statistisch onderzoek als doelstelling heeft de impact van een factor op een andere factor in te schatten. Zo kan het simpelweg alleen maar tellen al een goede basis voor vergelijkend onderzoek leggen. Net zoals ongecompliceerde case studies vaak meer bijdragen dan de 'verheven' pogingen om theorieën te testen, zo ook hebben we vaak meer aan een eenvoudige telling dan aan een verfijnde statistische analyse.¹²³

4.2.4 Relevante methodieken uit de vergelijkende bestuurskunde

Paragraaf 4.2.1 tot en met 4.2.3 werden de drie belangrijkste methodieken die er binnen de vergelijkende bestuurskunde worden gehanteerd, beschreven. De drie belangrijkste kenmerken van deze methodieken zijn in onderstaande tabel (4.2.4) weergegeven.

Tabel 4.2.4 Belangrijke methodieken in de vergelijkende bestuurskunde

Methodiek	Aantal cases	Casus of variabele	Strategie
Case studie	Één	Casus	Intensieve studie naar één casus met een bredere relevantie
Focused comparisons	beperkt aantal	Casus	Kwalitatieve vergelijking van cases
Statistische analyse	Veel	Variabele	Kwantitatieve assessment van de impact van variabelen

Binnen deze studie staan als object van onderzoek primair de coördinatiemechanismen op rijksniveau centraal. Er wordt conform de methodiek van de focused comparisons¹²⁴ van een beperkt aantal landen, vastgesteld welke coördinatiemechanismen en -instrumenten er in het betreffende land op rijksniveau aanwezig zijn en voorzover mogelijk, hoe deze coördinatiemechanismen en -instrumenten functioneren. Er zullen dus verschillende landencases aan bod komen waarbij er binnen de studie sprake zal zijn van een kwalitatieve vergelijking.

4.3 Het onderzoeksinstrumentarium

Er is binnen deze studie de keuze gemaakt om als onderzoeksinstrumentaria te kiezen voor zowel documentanalyse als secundaire analyse. Documentanalyse zal met name als onderzoeksinstrument worden gebruikt daar waar het zowel de inventarisatie als het beoordelen van de effectiviteit van coördinatie-instrumentaria in diverse landen betreft. De keuze voor secundaire analyse in plaats van bijvoorbeeld de instrumentaria enquêtes en interviews, is gemaakt vanwege een tweetal redenen. In de eerste instantie is er al een grote hoeveelheid informatie verkregen uit recente enquêtes en interviews die betrekking hadden op politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland. Het door de recente studies verkregen materiaal leent zich goed om gebruikt te worden voor de onderhavige studie naar de inzet, het gebruik en de effectiviteit van coördinatie-instrumenten. De tweede overweging die ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor secundaire analyse is de korte tijdslijn tussen de aanvang van dit onderzoek en de opleverdatum van dit onderzoek. Deze tijdslijn was te beperkt om een representatief aantal enquêtes en/of interviews te houden.

123. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, pp. 83-85.

124. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 82-83.

Deel III Empirisch onderzoek

5. DESCRIPTIE EMPIRISCH MATERIAAL

De landenstudies in dit hoofdstuk beschrijven de zes belangrijkste kenmerken van politiek-bestuurlijke stelsels. Ook worden per land de coördinatie-instrumenten die in de periode van ongeveer 1980 tot en met 2004 zijn ingezet beschreven.

5.1. **Nederland**

5.1.1 *Algemene informatie*

Nederland behoort met haar 35.024 km² tot een klein land dat qua oppervlakte vergelijkbaar is met België.¹²⁵ In juli 2006 telde Nederland 16.336.346 inwoners.¹²⁶ De gemiddelde dichtheid in Nederland is circa 466 inwoners per km². In Nederland bedroeg het totaal aantal mensen dat in het jaar 2000 werkzaam was bij de overheid 727.849. Het grootste deel hiervan, 537.072 medewerkers, was werkzaam bij de rijksoverheid en verzelfstandigde organisaties. Men kan dus vaststellen dat ruim 73% van het overheidspersoneel in dienst was van de rijksoverheid en de verzelfstandigde diensten.¹²⁷

5.1.2 *Politiek-bestuurlijk bestel*

5.1.2.1 *Staatsstructuur*

Nederland is een gecentraliseerde eenheidsstaat die sterk gefragmenteerd is. Decentralisatie speelt en heeft altijd een belangrijke rol in de staatsstructuur gespeeld.¹²⁸ De rijksdienst en de zelfstandige organisaties hebben het grootste aantal werknemers in dienst en gemeentelijke overheden volgen op grote afstand qua grote. De provincies hebben relatief een klein werknemeraantal. Alle drie de bestuurslagen hebben hun eigen volksvertegenwoordiging, hoewel de Eerste Kamer der Staten-Generaal, in tegenstelling tot de andere volksvertegenwoordigende organen, niet direct door burgers wordt gekozen.

5.1.2.2 *Politiek systeem*

Men kent in Nederland een meerpartijen stelsel. De regering wordt ten algemene gevormd door een coalitie om een kamermeerderheid te behalen. Evenals in België neemt de minister-president binnen de regering geen hiërarchische positie, maar de rol van *primus inter pares* in (eerste onder gelijken).

5.1.2.3 *Politiek-ambtelijke verhoudingen*

Zoals reeds beschreven in paragraaf 1.2.4 zijn, hoewel Nederland een neutraal ambtelijk apparaat kent, er diverse verschillende rolopvattingen aanwezig in de overheidssector. Hoewel door sommige de 'Weberiaanse' ambtelijke houding nog wel als een gewenste wordt gezien, komt dit wensbeeld in voorkomende gevallen niet overeen met de bestuurspraktijk. Zowel de veranderende rolopvattingen van ambtenaren als de beperkte politieke sensitiviteit van ambtenaren maken dat politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland in de afgelopen decennia onder druk zijn komen te staan.

5.1.2.3.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid neemt in het Nederlandse politiek-bestuurlijk bestel een centrale positie in. Een uitgebreide beschrijving van de positie van de minister-president, de individuele ministers, de staatssecretarissen en de regering, is terug te vinden in paragraaf 1.2.3. De essentie van de verschillende posities is hierna kort samengevat.

125. Bron: internet (sept. 2006), [www.tdn.nl/?inhoud=/particulier/vragen/vragen-topografische dienst.html&navig=/particulier/nav_serverside.html%3Fscript%3D1](http://www.tdn.nl/?inhoud=/particulier/vragen/vragen-topografische-dienst.html&navig=/particulier/nav_serverside.html%3Fscript%3D1)

126. Bron: internet (sept. 2006), www.cbs.nl/nl-NL/menu/cijfers/default.htm

127. OECD, *In search of results: performance management practices*, PUMA, Parijs, 1997, p. 11.

128. Kickert, W.J.M., In 't Veld, R., *National Government, Governance and Administration*, pp. 45-62, in W.J.M. Kickert en F. van Vught, *Public Policy and Administration Science in the Netherlands*, Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf, Londen, 1995.

- *De minister-president*

De minister-president is in Nederland niet meer dan een *primus inter pares*.¹²⁹ In de praktijk is de positie van de minister-president echter in de afgelopen decennia wel versterkt door onder andere agendavormende bevoegdheden ten aanzien van de ministerraad en de onderraden.

- *Individuele ministers*

In Nederland neemt de ministeriële verantwoordelijkheid een centrale rol in het politiek-bestuurlijk bestel. Collectieve verantwoordelijkheid bestaat in staatkundige zin niet.

- *Staatssecretarissen*

Hoewel staatssecretarissen ministers wel bijstaan voor de deel van de portefeuille van de betreffende minister, gaat de ministeriële (juridische) verantwoordelijkheid niet op voor de staatssecretarissen.

- *De regering*

De regering als collectief heeft geen verantwoordelijkheden middels de Grondwet toebedeeld gekregen. Wel wordt een belangrijk overleg waarin een deel van de regering zetelt, namelijk de ministerraad, sinds 1983 erkent als het hoogste en belangrijkste orgaan dat beslissingsbevoegdheid heeft ten aanzien algemeen beleid en dient de ministerraad de coherentie van dat beleid te bevorderen.

5.1.2.3.2 Scheiding beleid en uitvoering

In Nederland kent met op rijksniveau een tweetal vormen van scheiding tussen beleid en uitvoering. In de eerste instantie wordt de scheiding tussen beleid en uitvoering steeds vaker bewerkstelligd door interne verzelfstandiging van dienstonderdelen van een ministerie. Ten tweede kent met in Nederland ook het verschijnsel externe verzelfstandiging. In Nederland gaat de externe verzelfstandiging gepaard met een notoir probleem. De wetgever heeft de ministeriële verantwoordelijkheid niet duidelijk afgebakend. Een uitgebreide beschrijving van de deze problematiek is te vinden de paragrafen 1.2.3 en 1.3.

5.1.2.4 Overheidscultuur

In Nederland valt de overheidscultuur heden ten dage te typeren als pluralistisch.¹³⁰ De overheid kent alle partijen die belangen behartigen een gelijke waarde toe. Ook hebben al deze partijen dezelfde mate van toegang tot de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Het uitgangspunt van deze cultuur is dat democratie ook gewaarborgd moet blijven in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces. Het 'poldermodel' is in een bepaalde mate tekenend voor het pluralisme, echter is het wel zo dat in de praktijk in een groot aantal gevallen met name een aantal dominante actoren in de besluitvormingsarena een prominente rol spelen.

5.1.2.5 Diversiteit beleidsadvies

In Nederland wordt beleidsadvies door diverse actoren verstrekt. Het betreft hier onder andere ambtenaren, academici en andere experts.¹³¹ Een duidelijke afbakening van de samenstelling van de groepen die participeren aan het proces van beleidsontwikkeling zoals wij in België konden waarnemen voor de invoering van het Copernicusplan, kent Nederland niet. Echter moet men ten aanzien van het Copernicusplan echter wel de kanttekening maken, dat er momenteel van de volledige implementatie van dit plan nog geen sprake is.¹³²

5.1.2.6 Bestuurskundige coördinatiemodellen

In Nederland is het hiërarchische coördinatiemodel dominant. Er is echter in de afgelopen decennia wel een steeds sterkere trend naar zowel decentralisatie als ontkoppeling van de beleidscyclus zichtbaar. De centrale gedachten hangt deels samen met het feit dat de grote organisaties ten algemene worden gezien als organisaties die door hun grote schaal niet goed in staat zijn om goed te presteren in termen besparingen, efficiëntie en effectiviteit.¹³³ Deze trends

129. Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Kluwer, Deventer, 2005, p. 78.

130. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 42.

131. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 42.

132. Bron: internet (sept. 2006), www.belgium.be/eportal/application?languageRedirected=yes.

133. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 33.

brengen een verschuiving van het hiërarchische coördinatiemodel naar het netwerkmodel met zich mee.

5.1.3 Hervormingen

Hoewel er in Nederland zeer veel onderzoek heeft plaatsgevonden naar met name de rijksdienst en de effectiviteit van de rijksdienst, zijn er op basis van de onderzoeksrapporten zeer weinig hervormingen doorgevoerd. Hieronder volgt een overzicht van acht rapporten over (re)organisatie van de overheid in de periode 1971 tot en met 2002. De achterliggende diagnoses van deze rapporten lijken veel op elkaar en vatten zich in de volgende twee citaten als volgt samen: '(te) hoge ambities van de overheid, (te) hoge verwachtingen van de burger van zijn overheid, interne verkokering en inwaartse gerichtheid'.¹³⁴ Voorts 'bleef [...] de instrumentele structuurbenadering dominant. Oplossingen werden gezocht in coördinatie van structuren, hoofdbeleidsgebieden, kerndepartementen en coördinerende kernministers, departementale herindeling'.¹³⁵

Wij zullen ons binnen dit overzicht beperken tot die facetten binnen de betreffende rapporten die betrekking hebben op de interne verkokering van de rijksoverheid zoals beschreven in de probleemanalyse van dit onderzoek (zie hoofdstuk 1).

- 1971: Rapport Commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie Van Veen, 1969-1971)

De Commissie van Veen kwam in 1971 met een belangrijk rapport dat in de periode tussen 1971 en 1977 de richting bepaalde voor vernieuwing van de rijksoverheid. De nadruk in de periode kwam vanuit de constatering dat 'verkokering een hoofdprobleem was',¹³⁶ te liggen op, de titel zegt het al, interdepartementale taakverdeling en coördinatie.¹³⁷ Het probleem van noodzakelijke taakverdeling (specialisatie) en tegelijkertijd leveren van een consistent beleid (integratie door, onder andere coördinatie) was de centrale boodschap van het rapport. Een citaat:

'Alle regeren vereist eenheid van beleid. Organisatorische efficiëntie dwingt tegelijkertijd tot een duidelijke werkverdeling [...] centrifugale krachten zetten de organisatie onder druk. Daartegenover is het noodzakelijk effectieve voorzieningen te treffen voor de vorming van een consistent en geïntegreerd beleid'.¹³⁸

Voorts wordt door de commissie geconstateerd dat er op rijksniveau, met name op het niveau van de politieke en ambtelijke top, sprake is van een opeenstapeling van taken waardoor de effectiviteit van de beleidsvorming sterk onder druk is komen te staan en waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid sterk wordt bemoeilijkt. De commissie trekt ten aanzien hiervan een aantal conclusies:

'De commissie ziet weinig heil in een algehele reorganisatie van de interdepartementale taakverdeling en verwacht meer duurzame resultaten van een juiste organisatie van de coördinatie. Hiertoe zouden coördinerende bewindspersonen moeten worden aangewezen en zou meer en beter gebruik moeten worden gemaakt van ministeriële onderraden en ambtelijke voorportalen. Een wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, aangehaakt aan het ministerie van Algemene Zaken, zou eveneens kunnen bijdragen aan verbetering van de horizontale beleidscoördinatie. Bovendien zou de positie van de secretaris-generaal versterkt moeten worden, bijvoorbeeld door aan hem een bureau toe te voegen of een plaatsvervangend secretaris-generaal aan te stellen'.¹³⁹

134. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 29.

135. Kickert, W.J.M., m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 19. Zie ook www.andereoverheid.nl.

136. Kickert, W.J.M., m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 25. Zie ook www.andereoverheid.nl.

137. Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld (red.), *Over kerndepartementen: een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, Vuga, Den Haag, 1993.

138. Commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie Van Veen), Den Haag, 1971, p. 8.

139. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 29.

Het hoofddoel van de Commissie van Veen was in feite het in praktische zin bijstellen van het reeds bestaande.¹⁴⁰ Het 'bijstellen' betekende overigens niet dat de voorstellen marginaal waren. Het belang dat men hechte aan het rapport komt mede tot uiting in de vervolgstappen die mede op basis van het rapport werden ondernomen. Zo is inderdaad de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) opgericht, maar ook het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Als oplossing van de interdepartementale taakverdelings- en coördinatieproblematiek werd voorts werd een coördinatiemodel ingevoerd waarbij coördinerende bewindspersonen de taak kregen om de coördinatie van de agenda van een onderraad van de ministerraad te verzorgen. Deze onderraad zou worden bediend door een ambtelijk voorportaal.

- 1977: Rapport van de ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (MiTaCo)

De kern van het onderzoek van deze commissie was om na te gaan hoe knelpunten ten aanzien van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie aangepakt konden worden. De aanleiding hiervoor was de constatering dat het openbaar bestuur te kort schoot als het ging om herkenbaarheid en aanspreekbaarheid voor 1) burgers, 2) maatschappelijke groeperingen en 'last but not least' 3) het parlement. Bij het zoeken naar oplossingsrichtingen beperkte de commissie zich nadrukkelijk tot interdepartementale taakverdeling en coördinatie. De commissie deed ondermeer voorstellen voor departementale herindeling,¹⁴¹ verbetering van coördinatiemechanismen om tot een meer samenhangend beleid te komen en deed voorts een aantal voorstellen ter verbetering van het management, planning & control, beleidsanalyse en -planning, deconcentratie en decentralisatie en een betere interdepartementale afstemming van wetgevingstrajecten. De commissie hechte in haar rapport bovendien aan goede verstandhouding tussen enerzijds de politiek en ambtenarij en anderzijds tussen bewindslieden onderling en ambtenaren onderling.

- 1979: Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff)

Vanaf 1979 tot en met 1981 drukt het rapport van de Commissie Vonhoff zijn stempel op de manier waarop de reeds eerder gesignaleerde en notoire problematiek van de rijksoverheid is benaderd. Hierbij werd, naast de organisatie van de rijksoverheid zelf (bijvoorbeeld vijf kernministeries),¹⁴² nadrukkelijk gekeken naar de politieke en maatschappelijke omgeving waarin de rijksoverheid dient te functioneren, iets wat in het rapport van de Commissie van Veen in mindere mate voor het voetlicht was gekomen. De algemene constatering van de Commissie Vonhoff was in essentie echter niet verrassend anders:

'De Commissie Vonhoff constateert dat door allerlei ontwikkelingen, zowel maatschappelijk (bijvoorbeeld ontzuiling) als politiek (bijvoorbeeld minder mogelijkheden voor afweging van tegenstrijdige belangen), de behoefte aan een samenhangend beleid steeds meer wordt afgewenteld op de regering en het overheidsapparaat.¹⁴³

Het hoofddoel van de Commissie Vonhoff was het vergroten van de beleidscoherentie, waarbij de gekozen benadering voornamelijk systeemtheoretisch van aard was.¹⁴⁴ Het belang van het rapport is vooral gelegen in het feit dat de commissie een aantal vergaande voorstellen deed om het geconstateerde probleem van het gebrek aan integratie het hoofd te bieden. Dat betekent overigens niet dat de voorstellen daadwerkelijk (direct) zijn overgenomen of uitgevoerd. Een idee dat tot op heden niet is uitgevoerd maar dat wel in 2003 in een aangepaste vorm is als aanbeveling is overgenomen in het programma 'Andere Overheid' is de hoofdaanbeveling van de commissie ten aanzien van het indelen van de rijksoverheid in vijf hoofdbeleidsgebieden, te weten: bestuurlijke en juridische zaken, sociaal-economische zaken, ruimtelijke en milieuzaken, sociaal-culturele zaken, en internationale

140. Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld (red.), Over kerndepartementen: een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken, Vuga, Den Haag, 1993.

141. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 25. Zie ook www.andereoverheid.nl.

142. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 25. Zie ook www.andereoverheid.nl.

143. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 29.

144. Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld (red.), Over kerndepartementen: een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken, Vuga, Den Haag, 1993.

zaken. De clustering van beleidstaken in vijf hoofdbeleidsgebieden zou het vermogen om beleid in samenhang af te wegen en te ontwikkelen mogelijk maken en de flexibiliteit van het openbaar bestuur kunnen versterken. Een 'integrerend minister' zou aan het hoofd van elk hoofdbeleidsgebied staan en verantwoordelijk zijn voor de algehele beleidscoördinatie.

Een andere aanbeveling van de Commissie Vonhoff die in 1995 is gerealiseerd, is de instelling van de Nederlandse variant van een 'civil service'. Een idee dat ook later, in 1993, werd omarmd door de Commissie Wiegel (zie hierna). Het gaat hier om de instelling van de Algemene Bestuursdienst voor de hoogste ambtelijke regionen van de rijkdienst of te wel de ABD, waarop in paragraaf 5.1.4.1. verder zal worden ingegaan.

- 1982: Zes 'Grote operaties' (Kabinet Lubbers I, 1982-1986)

De financieel-economische situatie in Nederland was inmiddels aan het verslechteren. Onder andere als gevolg daarvan stond de 'oude rol' van de overheid als instantie waar alle maatschappelijke problemen konden worden aangepakt sterk onder druk. Het gevolg daarvan was de terugtrekking van de overheid en het overhevelen van overheidstaken aan de markt. Ook de individuele burger zelf werd geacht meer eigen verantwoordelijkheden te dragen. Een en ander kreeg vorm in zes 'Grote operaties', te weten: Decentralisatie, Heroverweging, Privatisering, Deregulering, de -2%-operatie en Reorganisatie rijkdienst. Ten behoeve van de reorganisatie van de rijkdienst, de zesde grote operatie, werd een projectbureau ingesteld. Dit projectbureau ging aan het werk op basis van de eerdere bevindingen van de Commissie Vonhoff. Een citaat:

'De rapportages van de Commissie Vonhoff vormden de grondslag voor deze laatste operatie. Er kwam een projectbureau reorganisatie rijkdienst, en er werd een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijkdienst benoemd, direct ressorterend onder de minister van Binnenlandse Zaken. Het aanvankelijke doel van het project reorganisatie rijkdienst - praktische voorstellen te doen voor de vergroting van het sturende vermogen van de rijkdienst - verschoof gaandeweg naar het terugdringen van de behoefte aan sturing zelf [...]. Het project ging zich daarbij vooral richten op verbetering van de bedrijfsvoering en het management.'¹⁴⁵

Waar in de rapporten van de voorgaande jaren de nadruk lag op verbetering van de (inter)departementale coördinatie en integratie van beleid als antwoord op het overladen landsbestuur, is vanaf 1982 sterk de nadruk komen te liggen op bedrijfsvoering en management als oplossingsrichting. Vanuit de nadruk op relatief 'kleine efficiëntie', werd in 1991 door het kabinet Lubbers III de zogenaamde Grote Efficiency-Operatie (GEO) gelanceerd. De nadruk lag op efficiëntie,¹⁴⁶ bezuinigingen op de overheidsuitgaven en daaraan gekoppeld, de structuur en het beheer van de rijksoverheid. Dat laatste leidde tot een golf van verzelfstandigingen van overheidsorganisaties,¹⁴⁷ en zwengelde bovendien de discussie aan over de centrale rol van de overheid (kerntakendiscussie), deconcentratie en decentralisatie.

- 1991: Commissie Staatskundige en bestuurlijke vernieuwing (Commissie Deetman)

Naast uitspraken over verkokering, ministeriële aansturing van onder andere adviesorganen en de gekozen burgemeester, deed de commissie Deetman ook uitspraken over de controlerende rol van de Tweede Kamer op het regeringsbeleid. Volgens de commissie concentreert de Kamer zich te weinig op haar controlerende rol ten aanzien van het overheidsbeleid en te veel met de taken van het kabinet zoals beleidsvorming en beleidsontwikkeling. Hierdoor zou de controlerende rol van de Kamer met name tot leven komen als er zich een incident voordoet.

- 1991: Jaarberichten van regeringscommissaris Tjeenk Willink

Naast de onderzoeksrapporten naar de organisatie van de rijkdienst bracht regeringscommissaris Tjeenk Willink in zijn 'Jaarberichten', nieuwe theoretische gezichtspunten over dit onderwerp naar voren. Zo nam hij afstand van de door de Commissie Vonhoff gehanteerde gedachte van één

145. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijkdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 31.

146. Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld (red.), *Over kerndepartementen: een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, Vuga, Den Haag, 1993.

147. H.D. Tjeenk Willink en P.L. Hupe (1991). Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijkdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, pp. 21-26.

rijksdienst. Hij hanteerde een netwerkbenadering.¹⁴⁸ Hiermee verdween ook het idee dat verkokering hét centrale probleem van de overheid is naar de achtergrond. Tjeenk Willink's doel was de flexibiliteit van de rijksdienst te vergroten door conflicten te reguleren.¹⁴⁹ Concreet kwam dit neer op de volgende, incrementele, voorstellen:

- 'de vermindering van het aantal coördinerende bewindspersonen;
- een vermindering van het aantal externe adviesorganen;
- een sanering van het interdepartementale commissiewezen.'¹⁵⁰

• 1993: 'Naar Kerndepartementen' (Commissie Wiegel)

Een hoogwaardige en vooral flexibele rijksdienst was hetgeen dat de 'externe Commissie Organisatie en functioneren van de rijksdienst' of te wel de Commissie Wiegel voor ogen stond.¹⁵¹ Conform de vanaf 1982 ingezette lijn was echter volgens de Commissie Wiegel niet verkokering, coördinatie of integraal beleid het centrale probleem, maar de flexibiliteit van de rijksoverheid. Om flexibel te opereren moest de organisatie van de rijksoverheid klein van omvang en aldus meer wendbaar zijn was de gedachte. Dit spoorde met de onder Lubbers ingezette trend van afstoten van taken door privatisering en decentralisatie en de hieruit voortvloeiende discussie over het instellen van kerndepartementen. Voorts zien we ook het uitgangspunt van regeringscommissaris Tjeenk Willink terug dat er niet één rijksdienst bestaat en dat verschillen erkend moeten worden in plaats van deze verschillen te verkleinen.

'De Commissie Wiegel deed voorstellen om te komen tot een hoogwaardige en flexibele rijksdienst. Zij gaf de volgende drie centrale aanbevelingen:

- krachtig doorzetten van de ontwikkeling naar kerndepartementen;
- invoering van een algemene bestuursdienst;
- invoering van een project-ministerschap-nieuwe-stijl.

De commissie gaf aan dat volgens haar dé oplossing voor hét probleem van de overheid niet bestaat en dat de bestaande differentiatie en variatie binnen de overheid en het eigen karakter van de overheid moeten worden erkend. [...] Een ander belangrijk uitgangspunt van de commissie was dat de organisatie van de overheid een afgeleide dient te zijn van de inhoud (structure follows strategy). Een kerndepartement is in de ogen van de commissie een kleine organisatie (500 à 1000 personen), primair gericht op beleidsontwikkeling. Zij bestaat uit hoogwaardige beleidsambtenaren, met oog voor maatschappelijke vraagstukken en een goed ontwikkelt politiek gevoel.'¹⁵²

Naast de genoemde centrale aanbevelingen, waarvan uiteindelijk de Algemene Bestuursdienst – ABD, naar het idee van een Nederlandse Civil Service (zie Commissie Vonhoff hiervoor), het licht zag, zwengelde de Commissie Wiegel duidelijk het debat aan over het nut en de noodzaak van de scheiding van beleid en uitvoering. De Commissie Wiegel hechte belang aan het feit dat de rijksoverheid, de departementen, zich (meer) bewust zouden moeten zijn van hun politieke context. Kleine flexibele kerndepartementen zouden ook een antwoord moeten geven op het probleem van 'de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid'. Feitelijk stelde de commissie een inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor om de hanteerbaarheid ervan te vergroten. De ministeriële verantwoordelijkheid zou zich moeten beperken tot beleidsvorming op hoofdlijnen en bewaking van de uitvoering. Echter, beperk je de ministeriële verantwoording dan perk je direct ook parlementaire controle in. Dat is nogal wat! Het bleek ook achteraf gezien geen haalbare optie. De commissie zag, net als regeringscommissaris Tjeenk Willink, versterking van de departementale coördinatie niet als oplossing voor de gesignaleerde problemen.

148. Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld (red.), Over kerndepartementen: een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken, Vuga, Den Haag, 1993.

149. Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld (red.), Over kerndepartementen: een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken, Vuga, Den Haag, 1993.

150. H.D. Tjeenk Willink en P.L. Hupe (1991). Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 32.

151. Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, TK, Den Haag, nr. 52.

152. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 32.

'Naast de genoemde verticale koppelingen, zijn binnen de rijksdienst horizontale verbindingen (coördinatiemechanismen) nodig. De onvermijdelijke specialisatie, vertaald in de organisatie van de rijksdienst, vraagt om coördinatie. Voor de 'normale' overheidsactiviteiten is het bestaande coördinatie-instrumentarium afdoende, zo meent de commissie.'¹⁵³

Een eventuele discussie over de rol van coördinatie kwam niet van de grond, omdat deze discussie zou hebben moeten kunnen concurreren met de opkomst van projectmatig werken in 1993. Zo moesten beleidsambtenaren projectmatig gaan werken maar ook ministers. Bij de kabinetsformatie zouden bijvoorbeeld, voor bepaalde, afgebakende problemen in de samenleving, projectministers moeten worden aangesteld, compleet met een afgebakend doch departementaal overstijgend mandaat en een projectbureau.

- 2002: 'Kwaliteit: een agenda voor de rijksdienst' (SG-beraad)
Kwaliteit, prestaties, doelgericht, doelmatig, doeltreffend en vraaggericht: dat waren de kernbegrippen in de agenda voor de rijksdienst volgens de in het SG-beraad gebundelde collectief van Secretarissen-Generaal. Naast projectmatig werken (zie Commissie Wiegel) was echter ook het zogenaamde 'programmatisch werken' in zwang gekomen. Via programmatisch werken zien we de discussie weer richting coördinatie van beleid terugzwaaien. Het SG-beraad ziet namelijk het gebrek aan regie en samenhang als hét centrale probleem van de rijksdienst.

'Daarmee zijn we terug bij de diagnose die de Commissie Van Veen ruim dertig jaar geleden al stelde. De voorstellen die het SG-beraad doet om dit probleem op te lossen, hebben vooral betrekking op structuren. Wel erkent het SG-beraad dat het minstens zo belangrijk is dat versterking van de interdepartementale samenwerking wordt verankerd in cultuur en werkwijzen van de rijksoverheid als geheel en van de departementen. [...] Op de vraag hoe deze verankering tot stand zou moeten komen, doet het SG-beraad geen uitspraken.'¹⁵⁴

Waar de Commissie van Veen in 1971 duidelijk heil zag in een 'juiste organisatie van coördinatie', zag het SG-beraad, evenals de Commissie Wiegel daarvoor, hiervoor geen duidelijke rol weggelegd bij het aanpakken van de problemen van de rijksdienst. Waar bij de Commissie Wiegel coördinatie werd verpakt in projectmatig werken, werd door het SG-beraad de coördinatiefunctie verpakt in projectmatig én, onder de noemer van 'regiefunctie', in programmatisch werken.

5.1.4 Coördinatiemechanismen

5.1.4.1 Culturele coördinatie

Zowel op het (inter)departementale niveau als op het niveau van de verzelfstandigde organisaties komen we een coördinatie-instrument tegen. Het betreft hier de in 1995 ingestelde Algemene Bestuursdienst (ABD), gericht op vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit van (top)ambtenaren en het ontwikkelen van een Nederlandse variant van een 'Civil Service'.

5.1.4.1.1 De Algemene Bestuursdienst (ABD)¹⁵⁵

Een belangrijk cultureel instrument dat in Nederland is ingezet om de coördinatieproblematiek aan te pakken is de in 1995 instelde Algemene Bestuursdienst (ABD). De minister van Binnenlandse Zaken heeft de eindverantwoordelijkheid voor de ABD. De ABD kwam voort uit het streven naar een betere afstemming en coördinatie van het overheidsbeleid om zo de hardnekkige departementale verkokering van het Nederlandse overheidsbeleid aan te pakken. Die verkokering die direct is te herleiden naar verdergaande specialisatie van beleidssectoren, bestaat al decennia. Echter, vanwege de 'toenemende dynamiek van de overheidsomgeving en de internationale dimensie'¹⁵⁶ kreeg men in de jaren 70 van de vorige eeuw echter steeds meer last van die verkokering. Het ontbreken van een goede coördinatie van

153. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 33.

154. Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004, p. 35.

155. Over de ABD is reeds veel geschreven. De informatie in deze alinea is afkomstig van een viertal bronnen, te weten: Algemene Bestuursdienst, *Algemene Bestuursdienst 2000 - Kwaliteit in context*, Den Haag, 2000; Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000; Kickert, W.J.M., *National government reforms: public management reforms in the Netherlands*, Eburon, Delft, 2000; Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, (hoofdstuk 8).

156. Algemene Bestuursdienst, *Algemene Bestuursdienst 2000 - Kwaliteit in context*, Den Haag, 2000, p. 5.

verschillende beleidssectoren (specialismen) leidde tot een vermindering van het prestatievermogen van de overheid, wat met verdergaande specialisatie juist werd beoogd. Door onder andere de Commissie Vonhoff (1980) en de Commissie Deetman (1991)¹⁵⁷ werden het verhogen van interdepartementale mobiliteit van (hogere) ambtenaren als een mogelijkheid voorgedragen om de nadelen van verkokering aan te pakken. Hoewel de ABD niet is vormgegeven aan de hand van Franse of Britse voorbeelden,¹⁵⁸ kan men wel constateren dat met een scheef oog is gekeken naar aspect van de Britse situatie waar ambtenaren tijdens hun carrière worden gevormd tot ware generalisten door binnen de Civil Service, door over verschillende beleidsterreinen heen te rouleren. Met andere woorden: roulatie als wapen om er voor te zorgen dat ambtenaren niet 'versmallen' tot sectorale specialisten. Naast dit beoogde aspect speelde er ook nog drie andere aspecten mee die uiteindelijk ook ten grondslag hebben gelegen aan de oprichting van de ABD. Er waren dus totaal een viertal aspecten,¹⁵⁹ dit waren:

1. De toenemende complexiteit van het overheidsbeleid en internationalisering van beleidsvraagstukken;
2. De toenemende eisen die er aan overheidsmanagers worden gesteld;
3. De bevordering van de mobiliteit van rijksambtenaren;
4. Het tegengaan van verkokering met als doelstelling een corporate identity te creëren.

Bij de start van de ABD lag de focus primair op het realiseren van de beoogde mobiliteit. In het begin was de ABD feitelijk 'nauwelijks meer dan een elektronische kaartenbak'¹⁶⁰ maar gaandeweg kwam men tot een ABD-beleid waarin bijvoorbeeld ook de ontwikkeling en met name de managementkwaliteiten van de ambtenaren een belangrijke focus kreeg. In eerste instantie zouden alleen de hoogste ambtenaren in de salarisschalen 17 tot 19 deel uitmaken van de ABD. Het ging in die fase om ongeveer 320 personen. In een later stadium zijn de salarisschalen 15 en 16 ook binnen het bereik van de ABD gekomen. Voor alle managers die in dienst zijn van de ABD geldt echter wel dat zij integrale managers zijn.¹⁶¹ Om te komen tot generalisten die op verschillende beleidsgebieden inzetbaar zijn, dienden de betrokken managers een speciale training te krijgen. Hierbij was het uitgangspunt niet om te komen tot uniforme managers, maar was het uitgangspunt juist om vanuit de persoon zelf te werken aan het verbeteren van persoonlijke managementkwaliteiten. Hoewel de ABD dus initieel is ingezet als coördinatie-instrument, leert de praktijk ons dat het eerder kan worden gezien als een puur managementinstrument.¹⁶² We zien vandaag de dag dan ook dat de visie van de ABD op een vijftal pijlers steunt.¹⁶³ Dit zijn:

1. Mobiliteit;
2. Kennisintensivering;
3. Loopbaaninstrumenten;
4. Onderzoek;
5. Infrastructuur.

Diverse prominente politici en andere functionarissen uit de publieke sector, menen dat vandaag de dag generalistische managers in grotere getale aanwezig zijn dan deskundige professionals. Een causaal verband tussen deze constatering en de oprichting van de ABD is echter tot op heden nog niet aangetoond.¹⁶⁴

157. Kickert, W.J.M., *National government reforms: public management reforms in the Netherlands*, Eburon, Delft, 2000, p. 70.

158. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 304.

159. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 104.

160. Algemene Bestuursdienst, *Algemene Bestuursdienst 2000 - Kwaliteit in context*, Den Haag, 2000, p. 8.

161. Bron: internet (sept. 2006), www.algemenebestuursdienst.nl/abd_algemeen/over-de-algemene-bestuursdienst/index.cfm?artikelen_id=C46F5D72-B0D0-F03E-9ABBECB7F5C15128&StartRow=1&TREFWOORD=integrale%20eindverantwoordelijkheid.

162. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 51.

163. Bouckaert, G., e.a. (2000), *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Brugge: Die Keure, pp. 106.

164. Kickert, W.J.M., m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het riksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl), p. 29.

5.1.4.2 Structurele coördinatie

Op het politieke niveau komen we een soort coördinatie-instrument tegen. Het betreft hier de volgende drie coördinerende functies en collegiale sturingsorganen.

5.1.4.2.1 Op politiek niveau: instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen (niveau 1)

Na de Tweede Wereld Oorlog zijn er op het politieke niveau een drietal belangrijke structurele coördinatie-instrumenten ingezet. Het betreft hier: 1) het versterken van de rol van de minister-president, 2) de inzet van de coördinerende minister, en 3) de formalisatie van de positie van de ministerraad in de Grondwet.¹⁶⁵ Deze structurele coördinatie-instrumenten worden in de volgende alinea's beschreven.

- De coördinerende rol van de minister-president
De minister-president heeft geen hiërarchische positie ten opzichte van andere ministers en is dus niet, zoals in het Verenigd Koninkrijk wel het geval is, een kabinetsleider. In de loop der tijd is de positie van de minister-president versterkt doordat deze de voorzitter is van zowel de ministerraad als de onderraden en vanuit deze hoedanigheid een agenderende en aldus een coördinerende functie heeft. In de praktijk is zijn invloed echter afhankelijk van partijpolitieke omstandigheden en tevens van zijn persoonlijkheid.¹⁶⁶
- Het instellen van coördinerende ministers
In Nederland kent met het verschijnen van de coördinerende minister. Dit houdt in dat een minister als coördinerende minister optreedt ten aanzien van een bepaald interdepartementaal beleidsonderwerp. De coördinerende minister kent in zowel onderraden als ministeriële comités echter alleen een procedurele bevoegdheid. De inhoudelijke coördinatie blijft altijd het primaat van de minister die 'ministerieel verantwoordelijk' voor is het betreffende beleidsonderwerp. In 1970 was er sprake van een wildgroei van dit verschijnsel, maar vanaf 1980 is er overgegaan naar andere maatregelen om dit verschijnsel zo veel als mogelijk te beperken.
- Het formaliseren van de positie van de ministerraad in de Grondwet
De ministerraad is in het jaar 1983 erkend als het hoogste orgaan in Nederland dat beslissingsbevoegdheid heeft ten aanzien algemeen beleid. Tevens dient de ministerraad de coherentie van dat beleid te bevorderen.¹⁶⁷ Lid van de ministerraad zijn zowel de minister-president als de overige ministers. De ministerraad komt eenmaal per week bijeen. De in de Grondwet belegde taak van de ministerraad is in de praktijk echter zeer complex. Dit komt doordat binnen het Nederlandse politiek-bestuurlijk bestel het fenomeen ministeriële verantwoordelijkheid een prominente plaats inneemt. Ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat elke minister voor zijn *eigen* beleidsterrein de verantwoordelijkheid draagt. Door het feit dat de ministerraad dus niet in het domein van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid mag treden, kan zij als collectief dus ook niet *inhoudelijk* interdepartementaal pogen te coördineren. Inhoudelijke beslissingen over het beleidsdomein vallen namelijk onder de individuele ministeriële verantwoordelijkheid.

5.1.4.2.2 Op (inter)departementaal niveau: herschikking van bevoegdheidslijnen (niveau 2)

Op het (inter)departementale coördinatie-niveau is een coördinatie-instrument ingezet met als doel de structurele coördinatie te versterken. Het betreft hier de herschikking van bevoegdheidslijnen.¹⁶⁸

165. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 49.

166. Kottman, R. *Horizontale taakverdeling en coördinatie*, Hoofdstuk 19 in A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1978, p. 422.

167. Artikel 45 lid 3 van de Grondwet: 'De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid'.

168. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 49.

- Coördinerende departementen
De gewenste horizontale, coördinerende rol van het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten opzichte van andere (vak)departementen, blijkt in de praktijk erg zwak door het in Nederland bestaande ministeriële departementalisme (zie ook paragraaf 1.2.4.5 over de onbalans in de verhoudingsdriehoek). Ook de verdere afname van bevoegdheden op het gebied van personeelsmanagement die sinds de jaren '80 is ingezet heeft ertoe geleid dat deze departementen zich steeds meer een adviesrol dan een coördinerende rol hebben aangemeten. Vast staat dat bijvoorbeeld het ministerie van Financiën (sinds oudsher) wel een sterke coördinerende functie binnen de rijksdienst heeft.

5.1.4.2.3 Op (inter)departementaal niveau: instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen (niveau 2)

Op het (inter)departementale niveau zijn er diverse coördinerende functies en collegiale sturingsorganen ingezet als coördinatie-instrument. Het betreft hier achtereenvolgens de secretaris-generaal, het bestuursraadmodel en de bevoegdheden van de ambtelijke top. Deze structurele coördinatie-instrumenten worden in de volgende alinea's beschreven.

- De secretaris-generaal
De secretaris-generaal is op elk ministerie de hoogste ambtenaar. Het Koninklijk Besluit van 18 oktober 1998 stelt dat 'Bij elk departement is een Secretaris-Generaal die, met inachtneming van de aanwijzing van Onze Minister, belast met de leiding van het ministerie, belast met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft.'¹⁶⁹ Dit Koninklijk Besluit impliceerde dus ook dat de secretaris-generaal binnen zijn ministerie de eindverantwoording droeg. De directoraten-generaal hadden echter de grootste macht binnen de ministeries. Deze scheve machtsverhoudingen op ministeries droegen bij aan de verkokering op de ministeries. Dit verschijnsel is ook een verklaring voor het feit dat diverse ministeries hebben gekozen voor een vorm van collegiaal bestuur. De secretaris-generaal vormt echter wel een belangrijke schakel tussen het ambtelijke apparaat en de politiek. Ook door het in Nederland ontbreken van zogenaamde politieke kabinetten die de ministers bijstaan, kan de secretaris-generaal in principe veel invloed uitoefenen op het beleid. Ook zetelt de secretaris-generaal als adviseur in de onderraden.
- Het bestuursraadmodel
Het instrument om sectorale beleidsvorming te overwinnen en coördinatie te bevorderen, was geboren met de introductie van de publieke variant van de 'Raad van Bestuur' uit de private sector. Op diverse ministeries werd er aan het begin van de jaren '90 namelijk het zogenaamde bestuursraadmodel ingevoerd. Het model wel op een achttal ministeries ingevoerd. Vijf van de acht ministeries hebben in het licht van de intradepartementale coördinatie (de coördinatie binnen een departement), ook hun directoraten-generaal afgeschaft.¹⁷⁰ Een bestuursraad bestaat uit de secretaris-generaal (SG) of dienst afgevaardigde en alle directeuren-generaal (DG's). Vermindering van sectorale fragmentatie binnen het betreffende ministerie, het verbeteren van de coördinatie van beleid alsmede de strategische sturing van een departement verbeteren (Noordegraaf, 1993) waren de hoofddoelstellingen van een bestuursraad. In een poging om sectorale barrières te overbruggen, hebben sommige ministeries zelfs hun directoraten-generaal afgeschaft. De kern van het bestuursraadmodel was gelegen in het feit dat de leden van de bestuursraad integraal verantwoordelijk waren voor het beleid van hun departement en niet – in het geval een 'klassieke' directeur-generaal - voor één 'DG-kolom'. Vanuit het integrale departementale beleid werden in de DG-kolommen, onder leiding van een DG meer 'strategische beleidsprojecten' uitgevoerd.¹⁷¹ In het traditionele departementale model hadden de secretaris-generaal en een directeur-generaal regelmatige wekelijkse vergaderingen, de zogenaamde PO-tjes (Periodiek Overleg). Dergelijke PO's hadden gewoonlijk geen formele status en kan derhalve als een zwak(ke) instrument van intersectorale coördinatie worden gekenschetst.

169. Kickert, W.J.M. m.m.v. F.B. van der Meer, Verhalen van verandering – Sociale reconstructie van reorganisatie op ministeries van Justitie, LNV, O&W en VWS, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag, 2002, p. 60.

170. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 50.

171. Kickert, W.J.M., *National government reforms: public management reforms in the Netherlands*, Eburon, Delft, 2000, pp. 68-69.

Tabel 5.1.4.2.3 Bestuursraad¹⁷²

SG-DG Model	SG-DG model en raad	Bestuursraad
Secretaris-generaal draagt de (ambtelijke) eindverantwoordelijkheid voor 'zijn' ministerie	Secretaris-generaal en directeuren-generaal behouden hun traditionele verantwoordelijkheden	Secretaris-generaal draagt niet langer eindverantwoordelijkheid en directeuren-generaal dragen niet langer de eindverantwoordelijkheid voor hun 'eigen' directoraat-generaal
Directeur-generaal is verantwoordelijk voor alles wat zich afspeelt in 'zijn' directoraat	Sectoroverstijgende coördinatie van beleid in reguliere bijeenkomst van 'raad' bestaande uit secretaris-generaal en directeuren-generaal	Directeuren-generaal hebben een portefeuille, directies of beleidsonderwerpen in beheer
Duidelijke taakverdeling Duidelijke verantwoordelijkheden Enkelvoudige bestuurslijn Gevaar van verkokering	Verkokering minder waarschijnlijk maar nog steeds mogelijk, ook blijven de verantwoordelijkheidslijnen duidelijk	Bestuursraad draagt collectieve verantwoordelijkheid, ook sectoroverstijgende benadering om verkokering tegen te gaan, maar onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen secretaris-generaal en directeuren-generaal

Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van het bestuursraadmodel. Ten algemene kwam het bestuursraadmodel uit deze onderzoeken naar voren als weinig succesvol. Een goed voorbeeld van een onderzoek naar het functioneren van het bestuursraadmodel (Bekke et al, 1996), is uitgevoerd in 1996. De belangrijkste kritiek was dat het bestuursraadmodel de verantwoordelijkheidslijnen vertroebelde. De duidelijke uiteindelijke verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal voor alle administratieve zaken ontbrak in dat model, en de DG's bezaten niet meer de eindverantwoordelijkheid voor alle operationele zaken op hun respectievelijke beleidsterreinen. Ook verminderde het model de mogelijkheid voor bewindspersonen om het beleid direct te sturen. De conclusie van de kritische studie van Bekke was dat het model in het bijzonder nuttig bleek in specifieke situaties waar de coördinatieproblemen tussen sectoren werkelijk overheersend waren, en waar de departementale beleidssector redelijk homogeen was. Het bestuursraadmodel komt bijna even vaak voor als het SG-DG model. Echter, bijna alle 'bestuursraden' kennen een hybride karakter die nauw aansluit bij het 'SG-model en raad' (tabel 5.1.4.2.3). Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, is momenteel nog het enige ministerie met een authentiek bestuursraadmodel zonder DG-staven. Binnen dit ministerie worden individuele DG's niet ondersteund door een persoonlijke staf, maar geniet de bestuursraad alleen als collectief ondersteuning. Er heerst binnen de rijksoverheid een dus een voorkeur voor het SG-DG model, hetzij al dan wel of niet met een 'raad'.¹⁷³

5.1.4.2.4 Op interdepartementaal niveau: instellen van overleg- en coördinatieorganen (niveau 2)
Op het interdepartementale niveau zijn er diverse soorten overleg- en coördinatieorganen ingesteld. Het betreft hier achtereenvolgens interministeriële of departementale commissies,¹⁷⁴ het SG-beraad en externe adviesorganen. Deze structurele coördinatie-instrumenten worden in de volgende alinea's beschreven.

- Interministeriële of interdepartementale commissies
Een groot gedeelte van de interdepartementale overlegorganen zijn ingesteld in de jaren '70. Vanaf de jaren '80 is er voor gekozen de vele commissies drastisch te verminderen. Het succes van dergelijke commissies is sterk afhankelijk van de persoonlijkheden die in een commissie zetelen. Interdepartementale overlegorganen worden echter ten algemene wel gezien als organen die goed functioneren. Een goed voorbeeld de inzet van een dergelijk (interdepartementaal) structureel coördinatie-instrument vinden we terug als het gaat om de interdepartementale afstemming van

172. Bekke, A.J.G.M, R.D. Bekker, A.D.J. Verhoeven, *Haagse bazen: en verkenning van de topstructuur van de ministeries*, Samson / H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996.

173. Ministerie van Financiën, *Management control systemen bij de departementen*, Den Haag, 2005, p. 5.

174. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 50.

Europees beleid en de Nederlandse inzet in 'Brussel'. De interdepartementale afstemming van Europees beleid en de Nederlandse inzet in 'Brussel' kent diverse hiërarchische coördinatie-niveaus. Op het laagste niveau is sinds 1989 de interdepartementale, ambtelijke werkgroep 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen' (BNC) ingesteld die wekelijks bijeenkomt en hun bevindingen in BNC-fiches vastleggen. De BNC-fiches worden door het ambtelijk voorportaal de 'CoCo', of te wel de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen, behandeld. In specifieke gevallen volgt op de CoCo de zogenaamde CoCoHan (CoCo op hoogambtelijk niveau)¹⁷⁵ en uiteindelijk volgt de ministerraad zelf. Nadat de ministerraad een standpunt over een beleidsonderwerp heeft ingenomen, wordt de eenduidige inzet van Nederland in Brussel vervolgens verkregen door coördinatie van dit standpunt in de interdepartementale werkgroep 'PV-instructieoverleg' (ambtelijk niveau).¹⁷⁶

- **Het SG-beraad**
Het SG-beraad is het collectief van alle secretarissen-generaal die binnen de rijksdienst werkzaam zijn. Het SG-beraad is het hoogste niveau van ambtelijk overleg binnen de rijksdienst en heeft formeel gezien uitsluitend een adviserende functie. Het SG-beraad laat, als troonopvolger van het college van secretarissen-generaal dat vanaf 1902 tot en met 1967 in formele zin actief was,¹⁷⁷ aan het einde van de jaren '80 weer van zich horen. Het SG-beraad wordt op basis van haar eigen verzoek door het toenmalige kabinet ingeschakeld vanwege door te voeren bezuinigingen. Bij aanvang van de GEO, een operatie die met name in de vorm van door te voeren taakstellingen een grote invloed zou hebben op de departementen, heeft het SG-beraad de taak op zich genomen om invulling te geven aan deze taakstellingen.¹⁷⁸
- **Externe adviesorganen**
Externe adviesorganen spelen van oudsher een belangrijke rol in het proces van de beleidsontwikkeling. Hierdoor hebben belangenorganisaties veel invloed op de beleidsontwikkeling. Een ander gevolg is natuurlijk de compartementalisatie van de beleidscyclus. Vanaf 1997 is het aantal adviesorganen drastisch gereduceerd. Hierdoor hebben belangenorganisaties minder invloed gekregen op de beleidsontwikkeling. Deze reductie komt ten gunste van het beleidsontwikkelingsproces, dat na het reductieproces op een meer onafhankelijke wijze tot stand kon komen, doordat de beleidsontwikkeling weer plaats vond op het centrale niveau van de rijksdienst.

5.1.4.2.5 Op politiek niveau en (inter)departementaal niveau:erschikking van bevoegdheden (niveau 1 en 2)

Op zowel het politieke niveau als het (inter)departementale niveau zijn er een aantal structurele coördinatie-instrumenten ingezet. Het betreft hier achtereenvolgens deerschikking van bevoegdheden en overlegorganen.¹⁷⁹

- **Herstructureringsoperaties (Zes grote operaties)**
Als gevolg van de verminderde coördinatiebehoefte in de jaren '70 wordt de laatste grote herstructureringsoperatie ingezet. Het betrof deerschikking van bevoegdheden. Feitelijk ging het om zes 'Grote operaties' (Kabinet Lubbers I, 1982-1986). Er is hierbij een incrementele inductieve strategie gehanteerd. Dit houdt in dat er werd gekeken naar de bestaande bevoegdheden en de daaraan inherente organisatiestructuur. Vervolgens is er op een pragmatische wijze met bestaande problemen omgegaan. Kleine aanpassingen die waren gericht op het oplossen van de bestaande problemen. Dit had echter wel als resultaat dat de feitelijke taakverdeling vertroebelde.

175. De echt 'zware' Internationale en Europese dossiers komt echter aan de orde in de onderraad REIA (Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden), voorgezeten door de minister-president en waarbij de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon optreedt. Ten aanzien van de Europese onderwerpen fungeert de CoCo(Han) hierbij als onderraad van de REIA. Zie ook: Melissen, J., (red.) *Diplomatie – Raderwerk van de internationale politiek*, Van Gorcum, Assen, 1999, pp. 29-30.

176. Bron: internet (sept. 2006), <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2004,9,13,6,2>

177. Jong, L. De, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, SDU Uitgeverij Koninginnegracht, Den Haag, 1972, pp. 127-132.

178. Kickert, W.J.M., m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, p. 30 (Zie ook www.andereoverheid.nl).

179. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, pp. 49-50.

5.1.4.2.6 Op politiek niveau en (inter)departementaal niveau: instellen van overlegorganen (niveau 1 en 2)

Op zowel het politieke niveau als het (inter)departementale niveau zijn er een aantal structurele coördinatie-instrumenten ingezet. Het betreft hier het instellen van diverse overlegorganen.¹⁸⁰ De ingezette overlegorganen zijn achtereenvolgens onderraden, ministeriële comités en De Zeshoek. Deze structurele coördinatie-instrumenten worden in de volgende alinea's beschreven.

- **Onderraden en ministeriële comités**
In de jaren '70 vond de oprichting van onderraden en ministeriële comités plaats. De onderraden hadden een permanent karakter en de ministeriële comités hadden een tijdelijk karakter. Deze overlegorganen hebben als doelstelling de ministerraden voor te bereiden. De onderraden en de ministeriële comités zijn gremia waarbinnen beleidsonderwerpen de revue passeren die een 'specialistisch' karakter hebben. De onderraden vinden wekelijks plaats en worden voorgezeten door de minister-president. Alle in de onderraden genomen besluiten worden door middel van een besluitenlijst inbracht in de ministerraad. Aan een onderraad nemen ministers en staatssecretarissen deel. Ook kunnen ambtenaren en leden van semi-gouvernementele organisaties deelnemen aan een onderraad. Hoewel niet alle bewindspersonen lid zijn van elke onderraad, mogen zij deze wel bijwonen. Voor ministeriële comités geldt bijna hetzelfde als voor de onderraden, zij het dat ministeriële comités geen kabinetsbeslissingen kunnen voorbereiden. In de jaren '80 is er voor gekozen de betreffende overlegorganen drastisch te sarneren. Er bestaan momenteel nog 9 onderraden en 6 ministeriële comités.¹⁸¹ Overigens is het wel zo dat niet alle beleidsinhoudelijke zaken worden voorbereid via de onderraden.
- **De Zeshoek**
De Zeshoek is een informeel overleg tussen de belangrijkste ministeries op financieel- en sociaal-economisch gebied. Hoewel het hier wel een informeel gremium betreft hebben ministers die hier deel aan nemen meer invloed op en informatie over financieel- en sociaal-economische aangelegenheden dan ministers die niet deelnemen aan de Zeshoek.¹⁸²

5.1.4.2.7 Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties: herschikking van bevoegdheden (niveau 3)

Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties zijn er een aantal structurele coördinatie-instrumenten. Het betreft hier onder andere de herschikking van bevoegdheden en het instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen (zie hierna paragraaf 5.1.4.2.8).¹⁸³ De herschikking van bevoegdheden vond in de jaren '80 echter met name plaats door het inzetten van het middel privatisering. In de jaren '90 vond de herschikking van bevoegdheden hoofdzakelijk plaats door verzelfstandiging.

- **Externe verzelfstandiging: ZBO's, stichtingen en RWT's**
Door de kerndepartementen te verkleinen door verzelfstandiging, wordt de coördinatieproblematiek ten aanzien van beleidsontwikkeling op het interdepartementale niveau in theorie kleiner. Echter is het wel zo dat de coördinatieproblematiek op het intradepartementale niveau hierdoor juist wel toeneemt. Er is vooral veel kritiek geweest op Zelfstandige Bestuursorganen, omdat deze vaak moeilijk aanstuurbaar waren. Dit ondanks bijvoorbeeld de inzet van een rijksstoezichtouder (zie ook hierna).
- **Interne verzelfstandiging: agentschappen**
De voorkeur gaat de afgelopen jaren weer veel meer uit naar het intern verzelfstandigen van dienstonderdelen. Het agentschap is hier een prominent voorbeeld van. Interne verzelfstandiging heeft als grote voordeel dat je ondanks de 'ontkoppeling' van dienstonderdelen van de kerndepartementen wel de sturingsmogelijkheden behoudt. In sommige gevallen speelt de bestuursraad hier zelf een actieve rol in. De laatste jaren zien we echter wel dat er ministeries zijn die terug komen van de scheiding tussen beleid en uitvoering.

180. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, pp. 49-50.

181. Bron: internet (sept. 2006), www.minaz.nl/ministerraad/werkwijze/html/onderraden.html.

182. Bron: internet (sept. 2006), www.parlement.com/9291000/modules/fztf57g0.

183. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 49.

5.1.4.2.8 Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties: instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen (niveau 3)

Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties komen we een structureel coördinatie-instrument tegen. Het betreft hier het rijkstoezicht dat in de hierna volgende paragraaf wordt beschreven.

- Instellen van coördinerende toezichtfuncties

Op alle ministeries is rijkstoezicht op (externe) zelfstandige organisaties in de bedrijfsvoeringprocessen van het betreffende ministerie geïntegreerd. Echter in sommige gevallen wordt het toezicht centraal aangestuurd en in sommige gevallen wordt het toezicht op directieniveau belegd. Er is daarentegen op alle ministeries wel sprake van metatoezicht door een centrale eenheid of de aanwezigheid van departementale richtlijnen voor de uitvoering van rijkstoezicht. Op het ministerie van buitenlandse zaken speelt de bestuursraad ook een actieve rol in de uitvoering van het rijkstoezicht. Rijkstoezicht staat daar centraal tijdens een tweetal SG-DG beraden. De momenten waarop deze plaatsvinden zijn achtereenvolgens tijdens de jaarplanaanschrijving en tijdens de jaarverslaglegging.¹⁸⁴ Het ministerie van Financiën heeft recentelijk geconstateerd dat er bij enkele departementen sprake is van een herziening van toezicht. Toezicht wordt bij die departementen steeds meer gehouden op basis van risicoanalyse.¹⁸⁵ Tevens is er in het jaar 2005 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de aansturing van het toezicht op zelfstandige organisaties. Een van de aanbevelingen van dit rapport was, citaat: 'Maak en onderhoud een actueel overzicht van zelfstandige organisaties waarvoor de minister verantwoordelijk is. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor goede aansturing van en toezicht op deze organisaties.'¹⁸⁶ Ook andere constatering in dit rapport impliceren dat het toezicht niet op alle departementen even goed is ingericht.

5.1.4.2.9 Op (inter)departementaal niveau en het niveau van de verzelfstandigde organisaties: coördinatie van de beleidscyclus (niveau 2 en 3)

Op het (inter)departementale niveau en het niveau van de verzelfstandigde organisaties komen we een structureel coördinatie-instrument tegen. Het betreft hier de ketenbenadering¹⁸⁷ die in de hierna volgende paragraaf wordt beschreven.

- Ketenbenadering

Aan het einde van de vorige eeuw doet voor het eerst het 'professionele' ketendenken haar intrede, naar verluidt op initiatief van de vroegere directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum Van Dijk. Op hoofdlijnen zijn de schakels in deze keten opsporing, vervolging, rechtsspraak en tenuitvoerlegging.¹⁸⁸ Deze keten is vandaag de dag dermate geïnstitutionaliseerd dat er zelfs de begrotingsclaims vanuit het ministerie van Justitie ten algemene integraal plaatsvinden voor de gehele keten.¹⁸⁹ De ketenbenadering zien we sinds het begin van deze eeuw in een beperkte mate terug op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Gedurende het proces van beleidsontwikkeling worden relevante externe actoren betrokken. De doelstelling hiervan is vooral het verbeteren en de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het beleid. In de overige fasen van de beleidscyclus worden de relevante actoren ten algemene niet actief betrokken. Wel is het zo dat er sprake is van het geven van voorlichting aan externe actoren in de overige fasen van de beleidscyclus. De doelstelling hiervan is het creëren of behouden van betrokkenheid van de externe factoren. Ook met betrekking tot het asielbeleid is er sprake van een keten. De vreemdelingenketen begon een aantal jaar geleden nog als een keten met een hand vol ketenpartners. Momenteel telt deze keten 21 samenwerkende partijen.¹⁹⁰ Deze relatief 'jonge' keten geniet momenteel nog niet hetzelfde succes als haar justitiële voorganger uit de vorige eeuw. In 2005 hebben zowel het kabinet als de Rekenkamer uitgesproken dat de opzet en aansturing van de

184. Ministerie van Financiën, *Management control systemen bij de departementen*, Den Haag, 2005.

185. Ministerie van Financiën, *Management control systemen bij de departementen*, Ministerie van Financiën, Den Haag, 2005, p. 7.

186. Bron: internet (sept. 2006), www.andereoverheid.nl/NR/rdonlyres/228CCB52-ED8D-4093-9CC6-DFD675D06FFF/0/BeterBestuurlijkToezichtdeel1.pdf.

187. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 51.

188. Kickert, W.J.M. m.m.v. F.B. van der Meer, *Verhalen van verandering – Sociale reconstructie van reorganisatie op ministeries van Justitie, LNV, O&W en VWS*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag, 2002, p. 32.

189. Bron: internet (sept. 2006), http://www.regering.nl/regeringsbeleid/balkenende2/begroting2004/42_21054.jsp.

190. Bron: internet (sept. 2006), www.ind.nl/nl/ketenpartners/Ketenpartner-overzicht.asp.

vreemdelingenketen moet worden verbeterd. Verbetering kan volgens deze partijen onder andere worden bewerkstelligd door het terugbrengen van de complexiteit, het vereenvoudigen van de sturingsrelaties en het verminderen van het aantal schakels in het proces van 'regulier toelating'.¹⁹¹ Tevens blijft binnen deze keten de scheiding tussen beleid en uitvoering blijft voor aanhoudende problemen zorgen. In 2006 heeft de ketenpartner Vereniging van Nederlandse Gemeenten, wederom deze problematiek geagendeerd.¹⁹² Voorts bevindt ook de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding zich in een keten. Deze keten telt momenteel ongeveer 20 samenwerkende partijen.¹⁹³ Deze keten is dermate nieuw dat er momenteel weinig inzicht is in het functioneren van deze keten. Wel is er diverse malen sprake geweest van de stagnering van de informatie-uitwisseling binnen de keten. Het meest recente voorbeeld is het voorbeeld waarbij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding te laat is geïnformeerd over een mogelijke terroristische dreiging.¹⁹⁴

5.1.4.3 Instrumentele coördinatie

5.1.4.3.1 Op (inter)departementaal niveau: instellen van integraal management (niveau 2)
Op het (inter)departementale niveau komen we een instrumenteel coördinatie-instrument. Het betreft het hierna beschreven integraal management. De introductie van het instrument 'integraal management' had als doelstelling de coördinatie en integratie van beleid binnen een ministerie te verhogen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt (De Heer, 1993) gezien als pionier daar waar het de invoering van integraal management betreft.

- 'Concern-divisie' model
Integraal management ging uit van het 'concern-divisie model' met drie niveaus. Het eerste niveau betrof het in paragraaf 5.1.4.2.3 beschreven bestuursraadmodel, het tweede niveau bestond uit de directies en het derde niveau bestond uit de diensten op regionaal en lokaal niveau. De taken zouden zo ver als mogelijk onder in de hiërarchie en decentraal geplaatst moeten worden. De relaties tussen de drie niveaus zouden moeten worden geregeld door managementcontracten, output financiering en resultaatgerichte planning. Lijnmanagers werden niet alleen verantwoordelijk voor de primaire processen en 'productie' maar ook voor secundaire processen zoals personeelszaken, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting. Vandaag de dag is de inzet van dit instrument binnen de rijksdienst wijdverspreid.¹⁹⁵

5.1.4.3.2 Op politiek niveau en (inter)departementaal niveau: informatiesystemen (niveau 1 en 2)
Op het politieke niveau en het (inter)departementale niveau komen we een instrumenteel coördinatie-instrument tegen. Het betreft hier het coördinatie-instrument informatiesystemen.¹⁹⁶

- Kengetallen
Alle ministeries en dienstonderdelen voegen kengetallen aan de begroting toe die betrekking hebben op output en efficiëntie.

'De jaarverslagen bevatten steeds meer informatie over doelen, prestaties en middelen. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de stijgende lijn bij de begrotingen deels stagneert: over 2006 is nog altijd voor bijna de helft van het beleid niet duidelijk welk doel concreet voor ogen staat. Ook zijn nog maar bij 66% de prestaties toegelicht (was 72% in 2005) en weten we niet in 100% van de gevallen wat het mag kosten (2006:86%; 2005 87%)'.¹⁹⁷

Zoals weergegeven is het vermelden informatie dat betrekking heeft op output en efficiëntie, onderhevig aan wisselend succes. De informatieve waarde voor besluitvormingsprocessen is in voorkomende gevallen beperkt, maar er zit wel potentie voor verbetering in. Ook worden de meeste

191. Bron: internet (sept. 2006), http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2005/10October/14/0-42-1_42-72490.jsp.

192. Bron: internet (sept. 2006), www.perssupport.anp.nl/Home/Persberichten/Actueel?itemId=73834.

193. Bron: internet (sept. 2006), www.nctb.nl/over_nctb/samenwerking.

194. Bron: internet (sept. 2006), <http://www.nos.nl/nos/artikelen/2006/08/art000001C6C63E967FF06E.html>.

195. Kickert, W.J.M., *National government reforms: public management reforms in the Netherlands*, Eburon, Delft, 2000, p. 71.

196. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 50.

197. Persbericht Algemene Rekenkamer, 17 mei 2006.

kengetallen veelal op een niet-uniforme manier gerapporteerd. Een voorbeeld van een belangrijke regeling die in het kader van de 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) is ingezet is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE). Opmerkelijk is echter wel de toekomst van de RPE. Een evaluatie van deze regeling die in 2004 is uitgevoerd door het Ministerie van Financiën, stelt namelijk een sterke versoepeling van deze regeling voor. De rijksbegrotingscyclus wordt door het ministerie van Financiën gecoördineerd.

5.1.4.3.3 Het niveau van de verzelfstandigde organisaties: informatiesystemen en overige coördinatie-instrumenten (niveau 3)

Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties komen we twee instrumentele coördinatie-instrumenten tegen. Het gaat hier achtereenvolgens om informatiesystemen en 'overige' coördinatie-instrumenten¹⁹⁸ die in de volgende alinea's worden beschreven.

- **Informatiesystemen**
Informatiesystemen worden op dit niveau uitsluitend ingezet vanwege de sturingsrelatie tussen het ministerie en zelfstandige diensten in het kader van de planning- en controlcyclus. Dit instrument levert echter geen wezenlijke bijdrage aan de verticale coördinatie, de coördinatie tussen de beleidsontwikkeling en -uitvoering en levert bovendien (nog) geen grote bijdrage aan de horizontale coördinatie tussen de zelfstandige organisaties onderling.
- **Overige coördinatie-instrumenten**
Indien een ministerie een voorstel van regelgeving doet aan een zelfstandige organisatie is er soms sprake van de verplichte uitvoerbaarheidstoets. Dit instrument wordt ingezet om de coördinatie tussen de beleidsontwikkeling en -uitvoering en daarmee dus de functionele relatie tussen een ministerie en een zelfstandige organisatie te verbeteren. Een goed voorbeeld van de toepassing van dit instrument kan men terugvinden in de relatie tussen het ministerie van Justitie en de Immigratie en Naturalisatiedienst.

5.1.4.3.4 Het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van de verzelfstandigde organisaties: financiële en budgettaire coördinatie (niveau 1, 2 en 3)

Op het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van de verzelfstandigde organisaties komen we een instrumenteel coördinatie-instrument tegen. Het betreft hier de financiële en budgettaire coördinatie¹⁹⁹ die in de volgende paragraaf wordt beschreven.

- **Coördinatie rijksbegrotingscyclus**
Budgettaire coördinatie is een zeer sterk instrument dat wordt ingezet door het ministerie van Financiën in het kader van de rijksbegrotingscyclus. In 2000 is deze coördinatiefunctie in toenemende mate sterker geworden door de uitgifte van nieuwe voorschriften door het ministerie van Financiën.²⁰⁰

5.1.4.4 *Marktgerichte coördinatie*

5.1.4.4.1 Het niveau van de verzelfstandigde organisaties (niveau 3)

Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties komen we een marktgericht coördinatie-instrument tegen. Het betreft hier het inzetten van marktwerking.²⁰¹

- **Marktwerking**
In de jaren '80 verminderde de coördinatiebehoefte als gevolg van de privatiseringstrend. In de jaren '90 zijn er quasi-markten gecreëerd met als doel 'marktsturing' bij agentschappen toe te passen. De creatie van deze quasi-markten is tot 2004 echter maar bij een beperkt aantal agentschappen toegepast.

198. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, pp. 50-51.

199. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 50.

200. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 277.

201. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 51.

5.2 België

5.2.1 Algemene informatie

Met een oppervlakte van circa 33.800 km² (41.5000 km² inclusief wateroppervlak), is België is met 32.500 km² een klein land met op dit moment 10,5 miljoen inwoners. De gemiddelde dichtheid is circa 340 inwoners per km². In 2001 had België 10,3 miljoen inwoners, waarvan het totaal aantal personen dat werkzaam was in de publieke dienstverlening 922.908 bedroeg. Bij de ministeries werkten in dat jaar in totaal 88.997 personen (waarvan 62.188 op nationaal niveau en 26.809 op regionaal niveau).²⁰² Kijken we naar verdeling van het aantal personen dat in de publieke sector werkzaam is dan zien we dat in het jaar 2000, 34,3% hiervan werkzaam was bij de centrale overheid. Tien jaar daarvoor lag dat percentage nog een stuk hoger, namelijk 53,7%.²⁰³

5.2.2 Politiek-bestuurlijk bestel

5.2.2.1 Staatsstructuur

België is een federale staat met een nog steeds relatief grote administratie op federaal niveau. Dit ondanks het feit dat veel bevoegdheden naar de drie regio's zijn verplaatst, te weten Brussel, Vlaanderen en Wallonië. In zekere zin zijn deze regio's vergelijkbaar met de Duitse 'Ländern' en de Amerikaanse Staten. De regio's hebben aparte regeringen en parlementen.²⁰⁴

5.2.2.2 Politiek systeem

Op federaal niveau kent België een meerpartijen stelsel en de regering wordt door een coalitie gevormd. De minister president neemt in het kabinet, net als in Nederland, de rol van *primus inter pares* in.²⁰⁵

5.2.2.3 Politiek-ambtelijke verhoudingen

De 'Copernicus' hervormingen in België hadden onder andere tot doel de ministeriële kabinetten te vervangen door persoonlijke secretariaten van de ministers. In de praktijk blijkt echter dat de cultuur en tradities sterker te zijn. Het gevolg is dat beleidsvoorbereiding, -vorming en -evaluatie tot op heden een gedeelde taak is van zowel de nog voor een deel nog aanwezige politieke kabinetten als de beleidsraden en de zogenaamde 'beleidsellen'. De laatste twee zouden conform de 'Copernicus' hervormingen de taken van de ministeriële kabinetten die de persoonlijke secretariaten van de ministers niet uitvoerden, grotendeels voor hun rekening nemen.²⁰⁶

5.2.2.3.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

Onder de 'Copernicus' hervorming is de administratieve structuur op federaal niveau veranderd van een verticale naar horizontale Federale Overheidsdiensten (FOD's). Deze hervorming is doorgevoerd om homogene diensten tot stand te brengen waarvoor maar één minister verantwoordelijk is.²⁰⁷

- De Grondwet

In België ligt de federale uitvoerende macht bij de onschendbare koning.²⁰⁸ De koning wordt in de uitvoering van deze taak bijgestaan door ministers en staatssecretarissen. De ministers en staatssecretarissen worden op hun beurt weer ondersteund door de ambtenarij. In België maakt de koning ook deel uit van de wetgevende macht. De wetgevende macht is het collectief van de koning, de

202. Basis 2001. Bron: Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 203-223.

203. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 44.

204. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 216-220.

205. Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Kluwer, Deventer, 2005, p. 78.

206. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl).

207. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

208. Artikel 37 GW (België): 'De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning'.

Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.²⁰⁹ Afwijkend van hetgeen wij in Nederland gewend zijn, wordt er in België niet verwezen naar de koning of regering als ze het daar over de wetgever of medewetgever hebben (zie artikel 81 GW). In België wordt er met de wetgever het parlement bedoeld.²¹⁰ Het parlement is het centrale instituut binnen het Belgische constitutionele stelsel en vormt daarmee ook een centraal instituut ten aanzien van het wetgevingsproces. De koning, wat in de praktijk neerkomt op een aantal ministers, mag als onderdeel van de wetgevende macht, wetgeving initiëren en bekrachtigen.²¹¹ De Belgische koning draagt dus slechts een deel van de verantwoordelijkheid daar waar het regelgeving betreft. De Belgische koning heeft wel de bevoegdheid om verordeningen en besluiten op te stellen in het kader van de uitvoering van wetten. Het middel dat hiervoor wordt gebruikt zijn de Koninklijke Besluiten²¹². Hiernaast kent België de ministeriële besluiten, die afkomstig zijn van individuele ministers. Deze laatste genoemde kunnen in beginsel geen verordenende regels bevatten.²¹³ Uitzondering op deze regel is het geval waarin een formele wet de macht tot het uitvaardigen van een verordenende regel rechtstreeks aan een minister is toegekend of een formele wet de koning de mogelijkheid heeft gegeven een minister voor zijn verordeningsbevoegdheid te machtigen.²¹⁴

- De koning

De koning is het hoofd van de uitvoerende macht en beschikt over de formele bevoegdheid om vanuit die hoedanigheid de uitvoerende macht te organiseren. Ook het benoemen en ontslaan van ministers valt onder deze bevoegdheid (artikel 37 GW en artikel 96 GW).²¹⁵ Ook de ambtenarij valt onder de bevoegdheid van de koning en de Kamer van volksvertegenwoordigers kan formeel door de koning worden ontbonden (artikel 46 GW). Tegenwoordig is het echter wel zo dat de benoeming en het ontslag van ministers afhankelijk is van de politieke meerderheid in het parlement.²¹⁶ De politieke verantwoordelijkheid vloeit direct voort uit de feitelijke onschendbaarheid van de koning.²¹⁷ Het verschil met de Nederlandse grondwet (artikel 42 lid 2) is dat men in België spreekt van 'persoon des Konings'. Dit is een gevolg van het feit dat men in Nederland in 1848 dit Belgische artikel heeft overgenomen. Men wilde in Nederland niet alleen de persoon van de koning onschendbaar was maar ook dat de zogenaamde koninklijke waardigheid onschendbaar bleef. Dit kwam er concreet op neer dat het ambt van koning ook werd beschermd.²¹⁸ De onschendbaarheid van de koning in België geldt voor een drietal zaken. Het betreft hier achtereenvolgens strafrechtelijke, burgerrechtelijke en politieke onschendbaarheid.²¹⁹

- De eerste minister

De eerste minister is in België niet meer dan een *primus inter pares*. De eerste minister neemt in de praktijk echter wel een centrale positie in binnen de regering. Formeel is deze positie niet vastgesteld, maar de praktijk wijst uit dat het ontslag van de eerste minister, ten algemene wordt gevolgd door het opstappen van de gehele regering.²²⁰

- Individuele ministers

Men moet zich er echter wel bewust van zijn dat de koning door zijn onschendbaarheid ook niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor zijn handelen.²²¹ Door het feit dat er altijd sprake is van het pas geldig zijn van een akte als deze is mede ondertekend door een minister, is de desbetreffende

209. Artikel 36 GW (België): 'De federale wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat'.

210. Advies Commissie koninklijke prerogatieven, a.w., p. 7590 '(...) de wetgevende macht, in wier schoot de Kamers een vooraanstaande plaats bekleeden'.

211. Artikel 75, lid 1 GW (België): 'Het recht van het initiatief behoort tot elke tak van de federale wetgevende macht'.

212. Artikel 108 GW (België) geeft aan dat bevoegdheid de koning en niet de ministers toekomt.

213. Vande Lanotte, J., G., Goedertier, *Overzicht Publiekrecht*, Brugge, 2003, pp. 152-153.

214. Raad van State (België), 6 november 1952, Valkeneers, nr. 1930.

215. Advies Raad van State (België), 2 maart 2000, Parl. St. Kamer 1999-2000 nr.585/1, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht 2001, nr.4, p. 278.

216. Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Kluwer, Deventer, 2005, p. 82.

217. Artikel 88 GW (België): 'De persoon des Konings is onschendbaar, zijn ministers zijn verantwoordelijk'.

218. J.C. Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht, 1848, p. 144.

219. Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Kluwer, Deventer, 2005, p. 78.

220. Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Kluwer, Deventer, 2005, pp. 92-93.

221. Artikel 106 GW (België): 'Geen akte van de Koning kan gevolg hebben, wanneer zij niet medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt.'

individuele minister volledig verantwoordelijk. De minister tekent daarom ook altijd als eerste.²²² De regering als collectief heeft dus formeel geen eigen bevoegdheid. Beslissingen kunnen dan ook alleen worden genomen als er sprake is van consensus binnen de regering.²²³

- Staatssecretarissen

Staatssecretarissen hebben een andere (juridische) positie ten opzichte van ministers. Zij staan veelal een minister bij voor ten algemene meer technische inhoudelijke zaken.²²⁴

- De regering

Eerder is gesteld dat de regering haar taken als collectief met gelijkwaardige deelnemers uitvoert. Er bestaat echter wel een geïnstitutionaliseerde hiërarchie in België. De eerste minister vormt namelijk met de vice-eerste ministers, aangevuld met ten algemene een of meerdere 'gewone' ministers een kernkabinet.²²⁵ Hierbinnen worden de belangrijkste problemen aangepakt.²²⁶

5.2.2.3.2 Scheiding beleid en uitvoering

België is van oudsher niet bekend met de traditie van een professionele ambtelijke beleidsvoorbereiding zoals wij die in Nederland kennen. De hervorming van de beleidsvoorbereidende functie is pas prominent op de politieke agenda komen te staan met het aantreden van de bewindsploeg Verhofstad I in 1999. Deze bewindsploeg lanceerde het Copernicusplan. Een prominent onderdeel van dit Copernicusplan was de reorganisatie van de suprasstructuur van de federale ministeries. Een belangrijk onderdeel van dit plan was het opheffen van de ministeriële kabinetten. Daarvoor in de plaats zouden een ministerieel secretariaat, beleidsraden en beleidsvoorbereidende cellen komen. De reden hiervoor was dat men beter gebruik wilde maken van kennis van het ambtelijk apparaat en zorgen dat de functionele interactie tussen de politiek en de ambtenarij tot stand kwamen.²²⁷ Zo worden beleidsraden voorgezeten door de minister en wordt er in deze raden een open dialoog gevoerd met zowel de beleidsondersteuning als de beleidsuitvoering. Het was met name dit onderdeel van de nieuwe structuur welke is ingezet als wapen tegen de verkokeringsproblematiek die samenhangt met de scheiding beleidsontwikkeling en -uitvoering. De eerder genoemde beleidscellen zijn daarentegen primair ingesteld om de interne communicatie te bevorderen.²²⁸

5.2.2.4 Overheidscultuur

Het volgende citaat vat de overheidscultuur in België voor een deel samen:

'Hindernissen op de weg naar een meer efficiënte, effectieve en zuinige administratie worden dan weer gevormd door een overvloed aan regels – die afstamt van de strijd tegen nepotisme en politieke benoemingen - en, niet in het minste, door het samen bestaan van twee verschillende culturen (de Vlaamse en de Waalse cultuur). [...] Dit laatste wordt een te meer gedemonstreerd door de verschillende visies van Vlaamse en Waalse politici op het Copernicus plan'.²²⁹

5.2.2.5 Diversiteit beleidsadvies

Partijpolitieke invloeden spelen bij beleidsvorming in België een grotere rol dan in Nederland. België kent niet de professionele bureaucratie zoals in Nederland. Extern beleidsadvies is in België voornamelijk afkomstig van universiteiten en consultants.²³⁰

222. Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Kluwer, Deventer, 2005, p. 84.

223. Vande Lanotte, J., G., Goedertier, *Overzicht Publiekrecht*, Brugge, 2003, p.275.

224. Frogner, A.P., *A Complex Cabinet in a Fragmented Polity*, Belgium, p. 85.

225. Bron: internet (sept. 2006), <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=6011>.

226. Beslissingen van het kernkabinet worden nadien voorgelegd aan de andere leden van de regering. De hiërarchische positie is er dus niet een van juridische aard, maar is er een van bestuurlijk-organisatorische aard.

227. Brans, M. e.a., *De organisatie en het management van de beleidsvoorbereiding in België: Een vergelijking met Nederland* (samenvatting), Federaal Wetenschapsbeleid, Brussel, 2003, pp. 1-2.

228. Bron: internet (sept. 2006), www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/documenten/algemeen/rapport_bc-hfst3.pdf.

229. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl).

230. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 42.

5.2.2.6 Bestuurskundige coördinatiemodellen

In België is het hiërarchische coördinatiemodel dominant. De hiërarchische topdown coördinatie via de ministeries staat centraal binnen de Belgische federale overheid. Binnen de Federale Overheidsdiensten zelf vindt er duidelijke sturing plaats door achtereenvolgens ministers en diensthoofden. Ook de inzet van een groot aantal structurele coördinatie-instrumenten in de periode van ongeveer 1980 tot en met 2004 typeert een hiërarchisch coördinatiemodel. Deze maatregelen zijn er in het bijzonder op gericht geweest het model optimaal te laten functioneren door het telkens weer aanpassen van de mandaten van diverse organisaties opdat het constant duidelijk blijft hoe de verantwoordelijkheden binnen de rijksdienst zijn verkaveld.

5.2.3 Hervormingen

Stuwende krachten achter hervormingen in België zijn de lage legitimiteit van het politiek-bestuurlijke systeem en de budgettaire situatie die als 'beklemmend' wordt omschreven.²³¹ In 1970 werd de Grondwet herzien en werden er drie cultuurgemeenschappen opgericht. Ook wordt er de basis gelegd voor de oprichting van de drie Belgische Gewesten. De eerste staatshervorming was een feit. In 1980 vond de tweede staathervorming plaats. De cultuurgemeenschappen krijgen een breder mandaat en gingen verder als Gemeenschappen (de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap) met elke een Raad (parlement) en een Regering. Ook de twee Gewesten (het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest) worden in dit jaar opgericht en ook zij hebben een Raad en een Regering. De derde staathervorming die plaatsvond in de periode van 1988 tot en met 1989 had als resultante dat de positie van de Gemeenschappen en Gewesten verder werd versterkt. Als kroon op het proces dat middels de eerste staathervorming was aangevangen had de vierde staatshervorming die in 1993 plaatsvond de Belgische Federale Staat als gevolg. De vijfde en laatste hervorming heeft plaatsgevonden in 2001. Diverse bevoegdheden zijn tijdens deze hervorming overgeheveld naar zowel de gewesten als de gemeenschappen. Ook de werking van de Brusselse instellingen wordt hervormd door deze laatste staatshervorming.²³²

5.2.4 Coördinatiemechanismen

5.2.4.1 Culturele coördinatie

5.2.4.1.1 Het (inter)departementale niveau (niveau 2)

Op het (inter)departementale niveau treft men twee culturele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die zijn ingezet om vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit te bevorderen.

- Vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit
 - In 1987 is er door het ministerie van Financiën een school van financiën opgericht.²³³
 - In het jaar 1989 werd er overgegaan tot de aanstelling en benoeming van een minister van openbaar ambt.²³⁴

5.2.4.1.2 Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)

Op het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men diverse culturele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die zijn ingezet om vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit te bevorderen.

- Vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit
 - In 1993 wordt het 'Handvest van de gebruiker van Openbare Diensten' dat door de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken is vervaardigd, afgekondigd. In dit stuk staan regels voor hoe om te gaan met gebruikers van overheidsdiensten. Ook werden er nog andere

231. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

232. Bron: internet (sept 2006), www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2701.

233. Bron: internet (sept. 2006), www.bestuurskunde.be/docs/Bouckaert_afspraken_van_modernisering.pps.

234. Bron: internet (sept. 2006), www.bestuurskunde.be/docs/Bouckaert_afspraken_van_modernisering.pps.

- maatregelen in aangekondigd, die varieerden van het publieke spreekrecht van ambtenaren tot de reductie van administratieve lasten.²³⁵
- Vanwege het feit dat gebruikers van federale overheidsdiensten in voorkomende gevallen problemen ondervonden in onder andere de communicatie met deze overheidsdiensten heeft het Belgische parlement op 22 maart 1995, het College van federale ombudsmannen opgericht dat bestaat uit een Nederlandstalige en een Franstalige ombudsman.²³⁶
 - In 1996 wordt het Opleidingsinstituut voor de Federale Overheid (OFO) hervormd.²³⁷
 - In 1997 werd het Bladhout plan gepresenteerd. In dit stuk werden er instructies gegeven daar waar het ging om de werving van personeel, evaluaties, mobiliteit, vakantie en opleiding.²³⁸
 - In 1988 werd Tobback aangesteld als de minister van Binnenlandse Zaken, Modernisering van de Openbare Diensten en Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen. Nog tijdens zijn zittingstermijn werd de naam van dit ministerie in 1992 veranderd in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken.²³⁹
 - In 1991 werd in België het Vast Wervingssecretariaat hervormd.²⁴⁰ Op 13 december volgde de volgende hervorming. Het Vast Wervingssecretariaat werd het Selectiebureau van de Federale Overheid.²⁴¹
 - In het jaar 2000 werd er een Koninklijk Besluit (KB) uitvaardigde dat betrekking had op de algemene principes van de ambtelijke dienst.²⁴² In dit KB kwam tevens tot uiting dat de Belgische gemeenschappen en gewesten meer vrijheid toebedeeld kregen.²⁴³
 - Het werving en selectie proces werd in 2000 gescheiden van de ministeries. Tevens werden de bevoegdheden van ministeries vergroot.²⁴⁴
 - In de periode van 2000 tot en met 2002 is er een publiek management programma tot stand gekomen. De doelgroep voor deelname aan dit opleidingsprogramma waren de zogenaamde high potentials.²⁴⁵
 - In de periode 2002 tot en met 2003 is er een assessment voor topmanagers als instrument ingezet.²⁴⁶
 - In 2001 en 2002 vond de introductie van gemeenschappelijk assessment kader plaats binnen de overheidsdiensten. In 2001 werd er gezorgd dat alle Belgische publieke diensten aan dezelfde kwaliteitseisen moesten voldoen.²⁴⁷

5.2.4.2 Structurele coördinatie

5.2.4.2.1 Het (inter)departementale niveau (niveau 2)

Op het (inter)departementale niveau treft men vele structurele coördinatie-instrumenten aan. Het gaat hier om achtereenvolgens om coördinatie-instrumenten die herschikkingen van bevoegdheidslijnen, het instellen van coördinerende functies en het instellen collegiale sturingsorganen en tijdelijke overlegorganen, als gevolg hadden.²⁴⁸

235. Bron: internet (sept. 2006), www.ibz.be/code/nl/interieur/story.shtml.

236. Bron: internet (sept. 2006), www.federalombudsman.be/Nederlandse%20web/wie%20zijn%20we.htm.

237. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 222.

238. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 223.

239. Bron: internet (sept. 2006), www.ibz.be/code/nl/interieur/overzicht_ministers.shtml.

240. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 221.

241. Bron: internet (sept. 2006), www.staatsbladclip.be/wetten/2000/12/28/wet-2000002133.html.

242. Bron: internet (sept. 2006), www.staatsbladclip.be/wetten/2001/01/20/wet-2001002005.html.

243. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 223.

244. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 223.

245. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 223.

246. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 223.

247. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 223.

248. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 221-223.

- Herschikking van bevoegdheidslijnen
 - Een staatssecretaris voor modernisering en informatie staat de Eerste Minister bij in de periode van 1985 tot en met 1988. In 1986 is het moderniseringssecretariaat opgericht. Vervolgens zijn er in 1987 moderniseringscellen geïntegreerd in de federale regering.
 - In 1990 zijn het ministerie van Publieke Werken en het ministerie van Post en Communicatie samengevoegd tot het ministerie van Communicatie en Infrastructuur.
 - In 1995 is de Federale Informatiedienst opgericht.
 - In 1994 is de Federale Overheidsdienst (FOD) Landbouw samengevoegd met de FOD die zich richtte op de middenklasse in België.
 - In 1995 is er een dienst opgericht voor organisatie en management.
 - In 1996 is de FOD Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu opgericht.
 - In 1998 is er tevens een dienst voor publieke schulden opgericht.
 - In 1999 is er een minister benoemd die zich moest toeleggen op hervormingen binnen de overheid.
 - In 2000 is een federaal agentschap opgericht dat zich richtte op de bescherming van de voedselketen.
 - In 2000 is er op elke FOD een auditcel gevormd.
 - In de periode 2000 tot en met 2001 is de FOD Personeel en Organisatie opgericht en zijn er personeel en organisatie en HRM-cellen op elke FOD gevormd.
 - In de periode van 2001 tot en met 2002 is de FOD Informatie en Communicatie Technologie opgericht (FEDICT), zijn er nieuwe beleidskaders voor e-government geschetst en zijn er ICT-cellen binnen elke FOD gevormd.
 - In 2001 is er een virtuele matrix gecreëerd waarin de algemene structuren van horizontale, verticale en planning-FOD's zijn weergegeven.
 - In 2001 worden de interne hiërarchische structuren van de FOD's veranderd. Er zijn beleidsraden en directiecomités opgericht.
- Instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen
 - In 1989 is het college van secretarissen-generaal ingesteld. Dit college fungeerde als adviesorgaan van de regering. In 1993 is dit adviesorgaan hervormd.
- Tijdelijke overlegorganen
 - In 1988 is een commissie voor de normalisatie van aansprakelijkheid aangesteld.
 - In 1991 is er een adviesraad voor ICT opgericht.

5.2.4.2.2 Het politieke niveau en het (inter)departementale niveau (niveau 1 en 2)

Op het politieke niveau en het (inter)departementale treft men een structureel coördinatie-instrument aan. Het betreft hier het structurele coördinatie-instrument dat de herschikking van bevoegdheidslijnen als gevolg heeft gehad.

- Herschikking van bevoegdheidslijnen
 - In het jaar 2000 is het Copernicusplan geïntroduceerd. Belangrijk agendapunt in dit plan was de reorganisatie van de suprastructuur van de federale ministeries en de afschaffing van de ministeriële kabinetten. Er werden beleidsraden en beleidsvoorbereidende cellen geïntroduceerd, terwijl de ministeriële kabinetten werden vervangen door algemene secretariaten.²⁴⁹

5.2.4.2.3 Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)

Op het niveau van verzelfstandigde diensten treft men aantal structurele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier het achtereenvolgens coördinatie-instrumenten die de herschikking van bevoegdheden als gevolg hadden en het instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen.²⁵⁰

- Herschikking van bevoegdheden
 - In 1991 zijn er autonome overheidsbedrijven geformeerd.
 - In 1997 is er een KB uitgevaardigd waarin de autonomie en de aansprakelijkheid van sociale zekerheidsinstellingen werd vastgelegd.

249. Brans, M. et al., *De organisatie en het management van de beleidsvoorbereiding in België – Een vergelijking met Nederland*, Academia Press, Eekhout, Gent, 2003, p. 2.

250. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 222-223.

- In 2002 hebben tien sociale zekerheidsinstellingen een operationele autonome status toebedeeld gekregen. Hiermee ging ook een vernieuwde personele status gepaard.
- Instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen
 - In 1998 is er een agentschap opgericht dat zich toelegde op het verminderen van de administratieve lastendruk

5.2.4.2.4 Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)

Op het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men een structureel coördinatie-instrument aan. Het gaat hier om een coördinatie-instrument dat de herschikking van bevoegdheden als gevolg had.

- Herschikking van bevoegdheden
 - In 1982 zijn nationale diensten en ministeries als gevolg van de tweede staatshervorming overgedragen aan de gemeenschappen en gewesten.²⁵¹

5.2.4.2.5 Het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 1, 2 en 3)

Op het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men vier structurele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier hervormingen die de herschikking van bevoegdheden als gevolg hadden.

- Herschikking van bevoegdheden
 - In de periode 1980 tot en met 1982 vindt de tweede staatshervorming België plaats.
 - Deze wordt in de periode 1988 tot en met 1989 opgevolgd door de derde staatshervorming.
 - In de periode van 1992 tot en met 1993 wordt België dan gedurende de vierde staatshervorming eindelijk een federale staat.
 - Tenslotte luidt het Lambermont-akkoord de vijfde en laatste staatshervorming in. Er gaan door dit akkoord nog meer bevoegdheden naar de gewesten en de gemeenschappen.²⁵²

5.2.4.3 Instrumentele coördinatie

5.2.4.3.1 Het (inter)departementaal niveau (niveau 2)

Op het (inter)departementale niveau treft men vijf instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die financiële en budgettaire controle als doel hebben.²⁵³

- Financiële en budgettaire controle
 - In 1985 is de programmabegroting als instrument ingevoerd.
 - In 1991 zijn de departementale budgetten hervormd.
 - In de periode van 1991 tot en met 1993 werd de zogenaamde radioscopie ingezet. Alle ministeries werden aan een audit onderworpen.
 - In 1998 werd de Commissie Normalisatie Rijkscomptabiliteit opgericht. Ook kregen de inspecties van financiën een andere rol toebedeeld.
 - In 2000 zijn er financiële cellen in de FOD's gevormd.

5.2.4.3.2 Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)

Op het niveau van verzelfstandigde diensten treft men drie instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreffen hier achtereenvolgens coördinatie-instrumenten die strategische planning en controle, informatievoorziening en financiële en budgettaire controle als doel hebben.²⁵⁴

251. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 223.

252. Bron: internet (sept. 2006), [ww.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh &pageid=indexPage&navId=2701](http://ww.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2701).

253. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 221-223.

254. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 222-223.

- Strategische planning en controle
 - In de periode van 1990 tot en met 1995 is de *balanced scorecard* geïntroduceerd binnen de sociale zekerheidsinstellingen.
- Informatiesystemen
 - In 1990 is de Kruispuntbank van de sociale zekerheid opgericht. Deze organisatie fungeert als de motor en coördinator van e-government in de sociale sector.
- Financiële en budgettaire controle
 - In 2001 is er een KB uitgevaardigd over de regulatie en hervorming van het budget, de boekhouding en het auditsysteem van sociale zekerheidsinstellingen.

5.2.4.3.3 Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)

Op het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men zeven instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier achtereenvolgens coördinatie-instrumenten die informatievoorziening, strategische planning en controle en financiële en budgettaire controle als doel hebben.²⁵⁵

- Informatiesystemen
 - In 1982 is het informatiesysteem BISTEL tot stand gekomen.
 - In 1998 is er een nieuw intranet 'Fednet' geïntroduceerd.
 - In 2002 is het Federal Metropolitan Area Network tot stand gekomen. Alle FOD's staan hierdoor met elkaar in verbinding.
 - In 2002 is er een portaalsite voor de Belgische publieke sector vervaardigd.
- Strategische planning en controle
 - In de periode 1997 tot en met 1998 is er een beleidsevaluatiesysteem geïntroduceerd.
 - In 2000 is er een mandateringssysteem voor topmanagers geïntroduceerd.
- Financiële en budgettaire controle
 - In 2000 is de nieuwe begrotings- en controlecyclus geïntroduceerd.

5.2.4.4 Marktgerichte coördinatie

5.2.4.4.1 Het (inter)departementale niveau (niveau 2)

Op het (inter)departementale niveau treft men drie instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het gaat hier om de toepassing van privatisering publieke organisaties.²⁵⁶

- Privatisering
 - In 1992 heeft de eerste golf van de verkoop van staatsbedrijven en bancaire instellingen plaatsgehad.
 - In de periode van 1994 naar 1996 heeft de tweede golf plaatsgehad die met name betrekking had op de verkoop van bancaire instellingen.
 - In 1995 is er om de overgang van bancaire instellingen van de publieke naar de private sector te bewaken, een federale participatiemaatschappij opgericht.

5.2.4.4.2 Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)

Op het niveau van verzelfstandigde diensten treft men twee instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier privatisering.²⁵⁷

- Privatisering
 - In 1989 is de uitbreidingstaak van de luchthaven van Brussel geprivatiseerd door de oprichting van de Brussels Airport Terminal Company.
 - In de periode van 1994 tot en met 1995 worden verscheidene autonome staatsondernemingen (zoals Belgacom en de Belgische spoorwegen) openbare besloten vennootschappen.

255. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 221-223.

256. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 222.

257. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 221-222.

5.3. Verenigd Koninkrijk

5.3.1 Algemene informatie

Het Verenigd Koninkrijk heeft een oppervlakte van 244.820 km² en telt 60,3 miljoen inwoners.²⁵⁸ Dit komt neer op een gemiddelde dichtheid van 246 inwoners per km². Kijken we naar verdeling van het aantal personen dat in het jaar 2000 de publieke sector werkzaam was dan zien we dat 47,6% daarvan werkzaam was bij de centrale overheid. Op het tweede niveau (state) was dat aandeel 23,1% en op het derde, lokale niveau was dat 63,4%.²⁵⁹

5.3.2 Politiek-bestuurlijk bestel

5.3.2.1 Staatsstructuur

De staatsstructuur van het Verenigd Koninkrijk kan worden omschreven als een zeer stabiele, gecentraliseerde eenheidsstaat die centraal gecoördineerd wordt.²⁶⁰

5.3.2.2 Politiek systeem

Het Verenigd Koninkrijk kent een twee partijstelsel met een strikte partijdiscipline. In tegenstelling tot Nederland waar de minister-president geen regeringsleider is maar *primus inter pares*, is de minister-president in het Verenigd Koninkrijk formeel de functionaris die de Britse regering leidt.²⁶¹

5.3.2.3 Politiek-ambtelijke verhoudingen

Binnen het politiek-bestuurlijke bestel houdt men zich vast aan het 'Westminster' model. Dit model verklaart voor een groot deel de eerder genoemde stabiliteit in het Verenigd Koninkrijk. Het 'Westminster' model gaat uit van een strikte scheiding tussen de politiek (Westminster) en de ambtenaren (Whitehall). Het ambtelijke apparaat wordt sterk gedomineerd door de politiek.²⁶²

5.3.2.1.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

De 'Westminster' traditie impliceert de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Britse ambtenarij, de 'Civil Service' heeft dan ook geen constitutioneel vastgelegde verantwoordelijkheid. Wel is het zo dat hoofden van ministeries en hoofden van agentschappen zijn benoemd tot Accounting Officers. Dit houdt in dat de hoofden hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het financiële reilen en zeilen van hun diensten. Zij leggen hier ook verantwoording over af aan de Committee of Public Accounts.²⁶³ De Civil Service adviseert, beschermt en ondersteunen de ministers. De ministers dragen een gedeelde verantwoordelijkheid voor het kabinetsbeleid.²⁶⁴

- Grondwet

De Britse Grondwet is 'ongeschreven'. De Britse Grondwet verschilt dus in dat opzicht duidelijk van de Grondwet van Nederland. Het feit dat de Britse Grondwet ongeschreven is betekent feitelijk niet meer dan dat er niet een boekwerk bestaat dat als de Grondwet kan worden beschouwd. De totale Britse Grondwet is dus alleen in meerdere documenten terug te vinden.²⁶⁵ De koningin is in het Verenigd Koninkrijk het staatshoofd zij dient zich politiek neutraal op te stellen. De koningin heeft vooral een belangrijke ceremoniële rol in relatie tot de regering. De plichten van de koningin omvatten het openen van elke nieuwe zitting van het Parlement, het Parlement ontbinden voor de verkiezingen en het

258. Basis 2001. Bron: Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 203-223.

259. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 44.

260. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 42.

261. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl).

262. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl).

263. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, p. 7.

264. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl).

265. Bron: internet (sept. 2006), www.dca.gov.uk/constitution.htm.

goedkeuren van orders en proclamaties door de Privacy Council. De koningin heeft echter ook een hechte relatie met de Prime Minister en behoudt zich het recht voor om op een reguliere basis contact te hebben met de Prime Minister.²⁶⁶ Het Verenigde Koninkrijk kent een zogenaamde *prime ministerial government*. De Prime Minister neemt in dit systeem een dominante positie in ten opzichte van andere ministers.²⁶⁷

- Prime Minister

De Prime Minister van het Verenigd Koninkrijk stelt zelf zijn regering samen.²⁶⁸ De Prime Minister is verantwoordelijk voor de gehele organisatie van de Executive en de allocatie van verantwoordelijkheden naar ministeries. Het is ook daarom dat de Prime Minister moet instemmen met voorstellen die betrekking hebben op de 'herkaveling' van ministeriële verantwoordelijkheden.²⁶⁹ Ministers kunnen alleen aanblijven als zij het vertrouwen genieten van de Prime Minister. De Prime Minister beslist dus eigenstandig over het 'lot' van ministers.²⁷⁰

- Ministers

Ministers zijn in essentie verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, beslissingen en acties van hun ministeries en agentschappen. Zij moeten hier ook verantwoording over afleggen aan het parlement. Ook in de House of Commons zitten ministers. Deze worden echter wel geacht om hun rol als minister te kunnen scheiden van hun rol als wetgever.²⁷¹

- Ministers buiten het Cabinet

De Minister die leiding geeft aan een ministerie is alleen individuele parlementaire verantwoording schuldig over de taakuitoefening van dat ministerie. De minister zijn autoriteit mag echter wel worden gedelegeerd. Dit kan zijn aan een Minister of State, een Parliamentary Secretary of aan een junior Minister.²⁷² De 'herverkaveling' van autoriteit wordt na goedkeuring vastgelegd in de Ministerial Code die wordt uitgegeven door de Cabinet Office. Een Parliamentary Secretary maakt geen deel uit van de regering en mag alleen worden aangesteld na instemming van de Prime Minister. Parliamentary Secretaries zijn wel in een bepaalde mate verbonden aan ministeries maar krijgen alleen officiële informatie als dit samenhangt met hun functioneren als parlamentslid of politicus.²⁷³

- Regering

Ministers die deel uit maken van het Cabinet delen hun verantwoordelijkheid. Deze collectieve verantwoordelijkheid strekt echter niet verder dan beleidsonderwerpen die de regering als collectief treffen of interdepartementale beleidsonderwerpen. Raken bepaalde zaken alleen het ministerie van een individuele minister, dan gaat de collectieve verantwoordelijkheid niet op. Ook is er sprake van collectieve verantwoordelijkheid binnen de Ministerial Committees. Deze Ministerial Committees zijn ingericht met als doelstelling het Cabinet te ontlasten.²⁷⁴

- Ambtelijke verantwoordelijkheid

Hoofden van ministeries en hoofden van agentschappen zijn benoemd tot Accounting Officers. Dit houdt in dat de hoofden hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het financiële reilen en zeilen van hun diensten. Zij leggen hier ook verantwoording over af aan de Committee of Public Accounts.²⁷⁵ Ook is het zo dat ministers ambtenaren moeten kunnen aandragen die namens de ministers getuigen tegenover parlementaire commissies. De verantwoordelijkheid van de ambtenaren in deze rol strekt niet verder dan het verstrekken van accurate informatie.²⁷⁶

266. Bron: internet (sept. 2006), www.royal.gov.uk/output/Page5278.asp.

267. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 278.

268. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 279.

269. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, p. 29.

270. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, p. 1.

271. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, pp. 1-2.

272. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, p. 30.

273. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, p. 4.

274. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, p. 19.

275. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, p. 7.

276. Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, Cabinet Office, London, 2005, p. 2.

5.3.2.1.2 Scheiding beleid en uitvoering

Vanaf 1988 werden naar aanleiding van het rapport 'Improving Management in Government: The Next Steps', meer dan 140 uitvoerende agentschappen gecreëerd. Daarvoor, in de jaren rond 1980, waren al veel staatsbedrijven geprivatiseerd. Momenteel is er weer een slingerbeweging terug naar het centraal organiseren van uitvoering.²⁷⁷

5.3.2.4 Overheidscultuur

De traditie van het 'Westminster' model bepaald in hoge mate de cultuur van de overheid. Publiek belang staat hierbij voorop. Hoewel de politiek en ambtenarij strikt gescheiden zijn, domineert de politiek in het Verenigd Koninkrijk wel de Civil Service. De Civil Service streeft daarbij naar consensus.²⁷⁸

5.3.2.5 Diversiteit beleidsadvies

Tot de tachtiger jaren was beleidsadviering voornamelijk in handen van de Civil Service²⁷⁹. Onder andere naar aanleiding van de New Public Management stroming is hierin verandering gekomen. Vandaag de dag wordt de beleidsadviering hoofdzakelijk verzorgd door denktanks, consultants en politieke adviseurs.

5.3.2.6 Bestuurskundige coördinatiemodellen

In het Verenigd Koninkrijk is het hiërarchische coördinatiemodel nog steeds dominant. Echter is er wel sprake van een trend naar decentralisatie. In plaats van functionele decentralisatie zoals we meer zien in landen als Australië, Canada, Denemarken, de Verenigde Staten en Nederland, is er in het Verenigd Koninkrijk sprake van disconnectie. Bij disconnectie is er sprake van het ontkoppelen van de beleidscyclus. Diverse organisaties 'specialiseren' zich op een bepaald deelproces van de beleidscyclus. De centrale gedachte hierachter is dat grote organisaties te log zijn om goed te presteren op de gebieden van besparingen, efficiëntie en effectiviteit. Naarmate men kleinere organisaties meer autonomie toebedeelt, zal dit samengaan met het feit dat deze organisaties omwille van het continuïteit hun levenskracht keer op keer moeten bewijzen. Dit maakt dat deze organisaties vaak ook veel nauwere banden onderhouden met hun klantgroep en zich op hun beleidsterrein vaak sterk profileren. De creatie van agentschappen en de introductie van interne en externe competitie heeft ervoor gezorgd dat hoewel het hiërarchische coördinatiemodel nog steeds dominant is, er steeds meer sprake is van een verschuiving naar zowel het marktmodel als het netwerkmodel.²⁸⁰

5.3.3 Hervormingen

De hervormingen in het Verenigd Koninkrijk zijn met name ingezet door politiek-bestuurlijke elites met hulp van het bedrijfsleven. Er ligt dus geen beweging van de bevolking aan ten grondslag. Wel is het zo dat de publieke opinie in het Verenigd Koninkrijk bijzonder belangrijk is voor het met succes doorvoeren van hervormingen. Vanuit het traditionele streven naar het bedienen van 'het publiek belang' en de ongunstige economische situatie rond 1980, konden grote bezuinigingsoperaties worden gestart en konden hervormingen zoals de eerder genoemde 'The Next Steps', doorgevoerd worden.²⁸¹

277. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

278. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

279. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 42.

280. Bouckaert, G., et al., Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit, Die Keure, Brugge, 2000, pp. 33-34.

281. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

5.3.4 Coördinatiemechanismen

5.3.4.1 Culturele coördinatie

5.3.4.1.1 Het (inter)departementaal niveau (niveau 2)

Op het (inter)departementale niveau treft men twee culturele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die de bevordering van vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit als doel hebben.

- Vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit
 - Op het (inter)departementale niveau zijn er diverse coördinatie-instrumenten ingezet om vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit te bevorderen. Het betreft hier achtereenvolgens het rekruteringsbeleid Cabinet Office en de Civilservice code. Deze culturele coördinatie-instrumenten worden in de volgende alinea's beschreven.

Rekruteringsbeleid Cabinet Office

De Cabinet Office staat centraal binnen de overheid en vormt samen met HM Treasury een soort van hoofdkantoor. De Cabinet Office heeft als doelstelling de overheid beter te laten functioneren. De Cabinet Office heeft drie hoofdtaken:²⁸² 1) Het ondersteunen van de Prime Minister, 2) Het kabinet ondersteunen, en 3) De civil service versterken. De staf van de Cabinet Office werkt op een detacheringbasis. De stafmedewerkers zijn afkomstig van andere ministeries. Na hun detacheringsperiode is het de bedoeling dat zij, weer terug op hun oorspronkelijke departement, zorgdragen voor de verspreiding van de kennis in brede zin die zij hebben opgedaan bij de Cabinet Office.²⁸³

Civilservice code

De UK Civil Service heeft als doelstelling de overheid te helpen met de uitvoering van hun beleid. De UK Civil Service is ook de opsteller van de civilservice code. In deze gedragscode staat voorgeschreven hoe een ambtenaar zich dient te gedragen. Een zeer belangrijke norm binnen deze code is dat een ambtenaar elke regering, ongeacht de kleur van deze regering, op dezelfde wijze dient te ondersteunen.²⁸⁴

5.3.4.1.2 Het politieke niveau en het (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)

Op het politieke niveau en het (inter)departementale niveau treft men een cultureel coördinatie-instrument aan. Het betreft hier een coördinatie-instrument dat de bevordering van vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit als doel heeft.

- Vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit
 - Het specifieke coördinatie-instrument dat op het politieke niveau en het (inter)departementale niveau is ingezet om vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit te bevorderen is de National School of Government.

National School of Government

De National School of Government is een organisatie die recentelijk bekend stond onder de naam Centre for Management and Policy Studies en daarvoor de naam Civil Service College droeg. Deze organisatie heeft als doelstelling ambtenaren op een hoog niveau en ministers op te leiden op het gebied van management. Uiteindelijk is ook standaardisatie van vaardigheden en de kwaliteit hiervan een belangrijk doel.²⁸⁵

282. Bron: internet (sept. 2006), www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office/.

283. Bouckaert, G., et al., Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit, Die Keure, Brugge, 2000, p. 74.

284. Bron: internet (sept. 2006), www.civilservice.gov.uk/civilservicecode/index.asp

285. Bron: internet (sept. 2006), www.nationalschool.gov.uk/about_us/index.asp.

5.3.4.2 Structurele coördinatie

5.3.4.2.1 Het politieke niveau (niveau 1)

Op het politieke niveau zijn een aantal structurele coördinatie-instrumenten te onderscheiden. Het betreft hier achtereenvolgens coördinatie-instrumenten die de herschikking van bevoegdheidslijnen als gevolg hebben, de instelling van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen en overlegorganen:²⁸⁶

- Herschikking van bevoegdheidslijnen
 - Op het politieke niveau is er een coördinatie-instrument ingezet dat de herschikking van bevoegdheidslijnen als gevolg had. Het betreft hier specifiek de een mutatie in de relatie tussen ministers en ministeries.

De relatie minister-ministerie

In het Verenigd Koninkrijk wordt er binnen de regering een onderscheid gemaakt tussen Cabinet Ministers, Junior Ministers, Departemental Ministers en Non-departemental ministers. Dit maakt ook dat de meeste ministers niet verantwoordelijk zijn voor een geheel ministerie.

- Instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen
 - Op het politieke niveau is er een coördinatie-instrument ingezet dat het instellen van coördinerende functies als gevolg had. Het betreft hier specifiek de mutatie in de 'bevoegdheden' van de Prime-Minister.

De Prime-Minister

De Prime-Minister van het Verenigd Koninkrijk heeft een zeer sterke positie. Naast zijn belangrijke coördinerende functie ten aanzien van de regering is hij ook verantwoordelijk voor de interdepartementale coördinatie. De Cabinet Office ondersteunt hem op dit gebied.

- Overlegorganen
 - Op het politieke niveau zijn er een aantal coördinatie-instrumenten ingezet. Het betreft hier achtereenvolgens de Cabinet Committees en taskforces.

Cabinet Committees

De Cabinet Committees kunnen worden gezien als een zeer belangrijk coördinatie-instrument. Dit instrument wordt zowel op het regeringsniveau als het interdepartementale niveau gebruikt. De regering is daarom ook in een zeer beperkte mate belast met het zorgdragen voor beleidscoördinatie. Sinds 1979 is door de toename van informele ah-hoc oplossingen voor coördinatie dit systeem wel enigszins ondermijnd. Deze informele oplossingen versterkte echter wel de positie van de Prime Minister, maar maakte de uitoefening van beleidscoördinatie op regeringsniveau daarentegen sterk afhankelijk van de Prime Minister.

Taskforces

Sinds 1997 heeft de Labourregering besloten om te werken met taskforces. Deze taskforces functioneren in horizontale zin naast de bestaande Cabinet Committees. Het verschil tussen beide gremia is dat zij beide een andere samenstelling kennen.

5.3.4.2.2 Het (inter)departementaal niveau (niveau 2)

Op het (inter)departementale niveau treft men een structureel coördinatie-instrument aan. Het betreft hier een coördinatie-instrument dat de herschikking van bevoegdheidslijnen als gevolg heeft.

- Herschikking van bevoegdheidslijnen
 - Het specifieke instrument dat is ingezet op het (inter) departementale niveau betreft hier specifiek de HM Treasury.

HM Treasury

HM Treasury is het ministerie van economische zaken en financiën van het Verenigd Koninkrijk. Zij is verantwoordelijk voor het formuleren en de implementatie van het economische en

286. Bouckaert, G., et al., Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit, Die Keure, Brugge, 2000, p. 74.

financiële beleid. HM Treasury is een sterke en horizontale functie toegekend die randvoorwaardelijk is voor een goede taakuitoefening.²⁸⁷

5.3.4.2.3 Het politieke niveau en het (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)

Op het politieke niveau en het (inter)departementale niveau treft men twee structurele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die de herschikking van bevoegdheden als gevolg hebben.²⁸⁸

- Herschikking van bevoegdheden
 - Op het politieke niveau en het (inter)departementale niveau komen we een aantal coördinatie-instrumenten tegen. Het betreft hier achtereenvolgens departementale herstructurering en de Civil Service Department.

Departementale herstructurering

In de jaren 1996 en 1997 heeft er een departementale herstructurering in het Verenigd Koninkrijk plaatsgevonden. De herstructurering is doorgevoerd om de effectiviteit van de beleidsontwikkeling en –uitvoering te verhogen. Het ging hier overigens niet om een herstructurering die alle ministeries heeft geraakt. De herstructurering heeft zich maar op een beperkt aantal ministeries gericht.

Civil Service Department

De Civil Service Department had als doelstelling de regering te ondersteunen in haar streven de traditionele bureaucratische structuren te doorbreken. Vandaag de dag bestaat de Civil Service Department niet meer. De Civil Service Department werd in 1981 afgeschaft.

5.3.4.2.4 Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)

Op het niveau van verzelfstandigde diensten treft men een structureel coördinatie-instrument aan. Het betreft hier een coördinatie-instrument dat de herschikking van bevoegdheden als gevolg had.²⁸⁹

- Herschikking van bevoegdheden
 - Het betreft hier specifiek instrument dat is ingezet op het niveau van verzelfstandigde diensten is het instrument privatisering.

Privatisering

De periode tussen 1979 en 1991 werd gekenmerkt door een groot aantal privatiseringen. Naast deze privatiseringen was er tevens sprake van het door de overheid uitbesteden van werkzaamheden aan agencies, quasi non-governmental organisations, de voluntary sector en in sommige gevallen aan de markt.

5.3.4.3 Instrumentele coördinatie

5.3.4.3.1 Het politieke niveau (niveau 1)

Op het politieke niveau treft men een instrumenteel coördinatie-instrument aan. Het betreft hier een coördinatie-instrument dat strategische planning en controle als doel heeft.²⁹⁰

- Strategische planning en controle
 - Het specifieke instrument dat op het politieke niveau is ingezet is de *Central Policy Review Staff*.

287. Bron: internet (sept. 2006), www.hm-treasury.gov.uk/about/about_index.cfm.

288. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 73.

289. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 74.

290. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 74.

Central Policy Review Staff

Hoewel het Verenigd Koninkrijk geen gecentraliseerd planningsstelsel heeft, werd tot 1983 een deel van deze functie vervuld door de Central Policy Review Staff. Deze werd na 1983 afgeschaft. Vandaag de dag vervult de Cabinet Office nog wel een rol als interdepartementaal coördinatie-instrument, maar van strategische planvorming is geen sprake meer.

5.3.4.3.2 Politiek niveau en (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)

Op het politieke niveau en het (inter)departementale niveau treft men een instrumenteel coördinatie-instrument aan. Het betreft hier een coördinatie-instrument dat informatievoorziening als doelstelling heeft.²⁹¹

- Informatiesystemen
 - Het specifieke instrument dat op het politieke niveau is ingezet, is de uitbreiding van de taakstelling van het Cabinet Secretariat.

De dienstverlening van het Cabinet Secretariat

Het Cabinet Secretariat is onderdeel van de Cabinet Office. Zij ondersteunt de Prime Minister en ministers die deel nemen aan commissies. Het Cabinet Office kent ook een ministeriële leiding. Het Cabinet Secretariat ondersteunt deze echter alleen maar als zij de rol van commissievoorzitter vervullen. De Cabinet Secretariat speelt een sleutelrol in de informatiestromen. Zij verzamelt en verspreid informatie op zowel regeringsniveau als departementaal niveau. Ook speelt zij dezelfde rol in de relatie tussen de regering en de ministeries.²⁹²

5.3.4.3.3 Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)

Op het niveau van verzelfstandigde diensten treft men twee instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die informatievoorziening als doel hebben.²⁹³

- Informatiesystemen
 - De specifiek ingezette coördinatie-instrumenten zijn achtereenvolgens het gebruik van framework documents en de 'E-Government Strategy'.

Framework documents

In het kader van de Next Steps Initiative zijn er diverse executive agencies opgericht. Deze executive agencies dienen verantwoording af te leggen door middel van zogenaamde framework documents.

E-Government Strategy

In 2002 is er in het Verenigd Koninkrijk een 'E-Government Strategy' gepubliceerd. In deze publicatie is er een raamwerk, een beleidsvisie en richtlijnen ten aanzien van E-Government weergegeven.²⁹⁴

5.3.4.3.4 Het politieke niveau, het (inter)departementaal niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 1, 2 en 3)

Op het politieke niveau, het (inter)departementaal niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men drie instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die financiële en budgettaire coördinatie als doel hebben.²⁹⁵

- Financiële en budgettaire coördinatie
 - De specifieke ingezette coördinatie-instrumenten op het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten, zijn achtereenvolgens het Financial Management Initiative, het Resource Accounting and

291. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 74.

292. Bron: internet (sept. 2006), www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/about/index.asp.

293. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 74.

294. Bron: internet (sept. 2006), www.cabinetoffice.gov.uk/csia/publications.

295. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 74.

Budgetting systeem en het ontwikkelen van richtlijnen ten aanzien van het door de overheid verstrekken van leningen; 'Lending support: Modernising Government use of Loans'.

Financial Management Initiative

Er hebben in het Verenigd Koninkrijk diverse hervormingen op het gebied van financieel management plaatsgevonden. De hervormingen versterken de coördinerende rol die er vanuit budgetbepaling uitgaat. Een van deze hervormingen vond plaats in het kader van het Financial Management Initiative. Hierbij moet wel worden gesteld dat op het niveau van verzelfstandigde organisaties deze initiatieven nog niet hebben mogen leiden tot het voorzien in de bestaande coördinatiebehoefte.

Resource Accounting and Budgetting

Resource Accounting and Budgetting (RAB) is een systeem van planning en control en het rapporteren over overheidsuitgaven. RAB is in 1995 ingevoerd.²⁹⁶

Modernising government loans

Er is in 2002 het rapport 'Lending support: Modernising Government use of Loans' geschreven waarin richtlijnen worden gegeven van hoe de overheid het verstrekken van leningen aan particulieren en de private sector dient te moderniseren.²⁹⁷

5.3.4.4 *Marktgerichte coördinatie*

5.3.4.4.1 Niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)

Op het niveau van verzelfstandigde diensten treft men twee marktgerichte coördinatie-instrument aan. Het betreft hier coördinatie-instrument die het gericht gebruik van marktwerking als doel hebben.²⁹⁸

- Marktwerking
 - De coördinatie-instrumenten die op het niveau van verzelfstandigde diensten zijn ingezet zijn achtereenvolgens privatisering en marktwerking binnen de overheid. Deze coördinatie-instrumenten worden in de volgende alinea's beschreven.

Privatisering

In de periode tussen 1979 en 1991 werden er in het Verenigd Koninkrijk veel overheidsfuncties afgestoten. In de meeste gevallen was er sprake van het privatiseren van overheidsdiensten. Het voorziene gevolg was dat de bestaande coördinatiebehoefte door privatisering zou afnemen.

Marktwerking bij overheidsdiensten

Na de periode van afstoting van overheidsfuncties, werd het gebruik van marktwerking binnen overheidsdiensten een steeds vaker voorkomend verschijnsel. Er was hier niet alleen sprake van onderlinge concurrentie tussen overheidsdiensten, maar er was ook sprake van concurrentie tussen overheidsdiensten en organisaties uit de private sector. Echter moet wel worden geconstateerd dat marktwerking niet heeft bijgedragen aan het verhelpen van de coördinatieproblematiek.

296. Bron: internet (sept. 2006), www.hm-treasury.gov.uk/about/resourceaccounts/resourceaccounts_index.cfm.

297. Bron: internet (sept. 2006), www.strategy.gov.uk/work_areas/loans/index.asp.

298. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, pp. 74-75.

5.4. Verenigde Staten van Amerika

5.4.1 Algemene informatie

De Verenigde Staten heeft een oppervlakte van 9,16 miljoen km² en telt 293.6 miljoen inwoners, hetgeen neerkomt op een gemiddelde dichtheid van 32 inwoners per km² (2004).²⁹⁹ In 2000 was 13,5% van de beroepsbevolking werkzaam in de publieke sector in dienst van de centrale overheid. In 1985 was dat percentage nog hoger, namelijk 17,9. Op het niveau van de staten was dat aandeel 22,6% in 1994 en 23,1% in 2000. Op het derde, lokale niveau is dat aandeel verhoudingsgewijs een stuk hoger, te weten 60,1 % in 1994 en 63,4 in 2000.³⁰⁰

5.4.2 Politiek-bestuurlijk bestel

5.4.2.1 Staatsstructuur

De Verenigde Staten heeft 52 staten die elk in hoge mate autonoom zijn. De Verenigde Staten, als federale staat, heeft een direct gekozen president die voor vier jaar wordt beëdigd.

5.4.2.2 Politiek systeem

De Verenigde Staten kent een tweepartijstelsel, waarbinnen de democraten en de republikeinen actief zijn. De wetgevende en uitvoerende macht worden afzonderlijk verkozen. De cycli van de presidentsverkiezingen (4 jaar) en de verkiezingen van de wetgevende en uitvoerende macht (6 jaar) lopen niet synchroon. Daarnaast loopt ook de cycli van de verkiezingen van het Congres (2 jaar). Het politieke systeem is dan ook als dynamisch te omschrijven.³⁰¹

5.4.2.3 Politiek-ambtelijke verhoudingen

Het merendeel van de topambtenaren in de Verenigde Staten wordt bij het aantreden van een nieuwe regering benoemd door het zogenaamde 'spoils system'. Politieke sympathisanten van de nieuwe president worden hierbij op functies op topniveau aangeboden. Het gaat hierbij om circa 7.000 personen. De achterliggende gedachte van het 'spoils system' is dat benoemde ambtenarij zich concentreert op de politieke agenda en de zittende ambtenarij (circa 3 miljoen personen), voor de noodzakelijke continuïteit van het beleid zorgt.³⁰²

5.4.2.3.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

Het Huis van afgevaardigden en de Senaat zijn zeer machtig. Zonder nadrukkelijke toestemming van het parlement kan de President of de regering geen belangrijke maatregelen nemen.³⁰³

- De Grondwet

In de Verenigde Staten kent men een presidentiële regering. Een presidentiële regering heeft drie kenmerken.³⁰⁴

1. De burgers kiezen de president. De president stuurt de regering aan en kiest de leden van de regering;
2. Vaste mandaten voor zowel de president als de wetgevende macht,³⁰⁵ zodat geen van beide een ander kan ondermijnen;
3. Geen overlappen in lidmaatschap van de regering en lidmaatschap van de wetgevende macht.

299. Bronnen: internet (sept. 2006), www.minbuza.nl en www.oecd.org.

300. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 44.

301. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

302. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

303. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

304. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, pp. 268-269.

305. De wetgevende macht bestaat in de Verenigde Staten uit de Congress, de Senate en de House of Representatives.

Deze kenmerken en randvoorwaarden voor een democratische functionerende presidentiële regering zijn vastgelegd in de Grondwet.³⁰⁶

- De President

In de Grondwet staat dat de macht over de regering ligt bij de president van de Verenigde Staten. Hij wordt direct gekozen voor een periode van vier jaar. In 1951 is er via amendement 22 op de Grondwet vastgesteld dat een president maximaal twee termijnen mag dienen.³⁰⁷

Een president kan alleen door het Congress worden 'ontslagen' als gevolg van een veroordeling voor hoogverraad, omkoping, zware misdaden en andere misdrijven. Tot en met 2004 is dit slechts twee presidenten overkomen. De tweede en laatste die overkwam was president Clinton in 1998. Evenals dat het Congress de president niet kan ontslaan, met uitzondering van het ontslaan op de eerder genoemde gronden, kan ook de president het Congress niet ontbinden en nieuwe verkiezingen uitroepen. In de Grondwet zijn er echter wel nog een aantal beperkingen te vinden die hand in hand gaan met de vervulling van het ambt van president. Dit zijn:³⁰⁸

1. De president is de opperbevelhebber van de strijdmacht, maar het Congress behoudt de macht om een oorlogsverklaring uit te vaardigen;
2. De president kan leden van regering slechts benoemen en verdragen slechts ondertekenen als dit is goedgekeurd door de Senate;
3. De president adviseert het Congress over die maatregelen die hij noodzakelijk acht, maar is geenszins verzekerd dat deze maatregelen worden goedgekeurd door de Senate;
4. De president kan zijn veto uitspreken ten opzichte van wetgeving, maar het Congress kan zijn bezwaren naast zich neer leggen;
5. Het Congress en niet de president heeft de controle over de overheidsuitgaven.

- De regering en individuele ministers

Een van de primaire doelstellingen van het bestaan van het Cabinet is het adviseren van de president over zaken die de leden van het Cabinet hun beleidsterreinen aangaan (Artikel II, sectie 2 GW).³⁰⁹ De president draagt de eindverantwoordelijkheid. Naast de vice-president en de hoofden van de vijftien ministeries, zetelen er ook vijf hoofden van overheidsdiensten in het Cabinet.³¹⁰ De president wordt op het terrein van beleidsadvisering niet alleen door het Cabinet bijgestaan maar ook nog ondersteund door een Executive Office of the President. Het probleem van het bestaan van de Executive Office of the President ten opzichte van het Cabinet, is dat de Executive Office of the President de president veel meer ondersteund dan de ondersteuning die een premier geniet binnen een parlementaire democratie. De persoonlijke adviseurs van de president die hem deze ondersteuning bieden, hebben ten algemene meer invloed dan het 'zwakkere' Cabinet. Het Cabinet wordt ook niet genoemd in de Grondwet en de bijeenkomsten zijn vaak niet meer dan een 'informeel' adviesplatform.³¹¹

- Vice-president

In de Verenigde Staten kent men ook een vice-president. De 'formele' bevoegdheden zijn pas van toepassing op het moment dat hij moet optreden als de 'vervanger' van de president. De momenten waarop dat eventueel zou moeten gebeuren zijn vastgelegd in artikel 2 en amendement 20 en 25 van de Grondwet. Hiernaast functioneert de vice-president als President of the Senate, neemt hij deel aan het Cabinet, is hij lid van de National Security Council en is hij lid van de Board of Regents of the Smithsonian Institution.³¹²

306. Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, The United States Government Manual 2005/2006, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 2005, pp. 5-20.

307. Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, The United States Government Manual 2005/2006, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 2005, p. 19.

308. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, pp. 269-271.

309. Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, The United States Government Manual 2005/2006, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 2005, p. 9.

310. Bron: internet (sept. 2006), www.whitehouse.gov/government/cabinet.html

311. Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, p. 271.

312. Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, The United States Government Manual 2005/2006, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 2005, p. 85-86.

- Undersecretaries en deputy secretaries

Elke minister wordt op delen van het beleidsterrein van zijn ministerie in politieke zin bijgestaan door undersecretaries en deputy secretaries. Deze maken geen deel uit van het Cabinet.³¹³

- Ambtelijke verantwoordelijkheid

De Senate verdeelt haar werkzaamheden onder 20 committees, 68 subcommittees en 4 joint committees. Enkele voorbeelden van committees:

- Committees die zich bezighouden met het instemmen met of afkeuren van door de president voorgedragen benoemingen;
- Committees die hoorzittingen houden over de implementatie beleidsprogramma's en ten algemene onderzoek doen naar beleidsprogramma's, dit zijn de zogenaamde 'oversight hearings';
- Committees die onderzoek doen naar aantijgingen of wangedrag van de overheid en haar vertegenwoordigers.

Niet alleen de Cabinetsleden leggen verantwoording af, maar ook de hoofden van de vele independent establishment and government corporations dienen verantwoording af te leggen.³¹⁴

5.4.2.3.2 Scheiding beleid en uitvoering

Beleidsvorming is in de VS in handen van de regering (de President en de Secretaries). Deze worden bijgestaan door de expertise van de departementsambtenaren. Uitvoering van beleid is voorbehouden aan de aan de departementen gekoppelde federale 'agencies'. De directeuren van deze 'agencies' worden politiek benoemd. Zo houdt de politiek een belangrijke vinger aan de pols daar waar het gaat om de uitvoering van het overheidsbeleid.

5.4.2.4 Overheidscultuur

Door het 'spoils system' is de top van de bureaucratie volledig gepolitiseerd. Daardoor drukt dit systeem een belangrijke stempel op de overheidscultuur. Vast staat echter dat net als in het Verenigd Koninkrijk waar politiek en ambtenarij juist sterk gescheiden zijn, ook in de Verenigde Staten het dienen van publieke belangen hoog in het vaandel staat. Daar staat in de Verenigde Staten wel tegenover dat er van oudsher forse kritiek is op de bureaucratie vanuit de samenleving. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde 'bureaucrat bashing'. Echter, na de terroristische aanslagen in New York op 11 september 2001, is de publieke opinie echter als meer positief te omschrijven. De overheid wordt in dit geval gezien als noodzakelijke beschermer van de bevolking.

6.4.2.5 Diversiteit beleidsadvies

De diversiteit aan beleidsadviezen is buitengewoon groot in de Verenigde Staten. Vaak heeft het advies een politieke lading vanwege het gebruikte 'spoils system'. Naast politiek getinte beleidsadvisering komt er advies uit de private hoek, denktanks en vanuit de consultancy hoek.

5.4.2.6 Bestuurskundige coördinatiemodellen

Hoewel in de Verenigde Staten het hiërarchische coördinatiemodel nog steeds dominant is zien wij wel dat er sprake is van decentralisatie binnen de federale overheid. Er bestaan namelijk een klein aantal departementen en de trend is dat inzet van structurele coördinatiemechanismen ten algemene buiten de ministeries wordt bewerkstelligd. De centrale gedachte hierachter is dat grote organisaties te log zijn om goed te presteren op de gebieden van besparingen, efficiëntie en effectiviteit. Ook heeft de regering van de Verenigde Staten sinds het begin van deze eeuw sterk ingezet op 'competitive sourcing'. Dit houdt concreet in dat de federale overheid op sommige gebieden ten aanzien van haar dienstverlening probeert te concurreren met de private sector. Zowel de aanhoudende trend naar decentralisatie als de trend om meer marktgericht te concurreren maakt dat er sprake is van een verschuiving van het hiërarchische model naar zowel marktmodel als het netwerkmodel.³¹⁵

313. Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, The United States Government Manual 2005/2006, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 2005, p. 85.

314. Bron: internet (sept. 2006), www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm.

315. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, pp. 33-34.

5.4.3 *Hervormingen*

Al eerder is gezegd dat er traditioneel veel kritiek vanuit de samenleving op de bureaucratie is. De politiek maakt hier veelvuldig gebruik van tijdens de verkiezingsstrijd om stemmen te winnen. Ter illustratie: in de verkiezingstijd gaat bijvoorbeeld primair om het uitdragen van de boodschap om de bureaucratie te verminderen, maar op het moment dat de president in het zadel zit, dan blijkt dat aangekondigde inkrimpingen niet doorgaan.³¹⁶

5.4.4 *Coördinatiemechanismen*

5.4.4.1 *Culturele coördinatie*

5.4.4.1.1 Het politieke niveau en het (inter)departementale niveau (niveau 1 en 2)

Op het politieke en het (inter)departementale niveau treft men twee culturele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die de bevordering van vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit als doel hebben.

- Vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit
 - Op 11 september 1993 werd een Presidential Executive Order (EO) uitgevaardigd. Het onderwerp van deze EO was 'Setting Customer Service Standards'. Deze EO was erop gericht de Amerikaanse burgers zo goed als mogelijke door de Executive Branch (de Nederlandse equivalent van de rijksdienst) te laten ondersteunen. In deze EO werd er met klant gedoeld op een individu of entiteit die in directe zin wordt 'bediend' door een departement of een agentschap.³¹⁷
 - De National Partnership for Reinventing Government, de voormalige National Performance Review die was opgericht op 3 maart 1993, is een initiatief van president Clinton. De doelstelling was het creëren van een overheid die beter werkt, minder kost en resultaten boekt waar burgers om geven.³¹⁸

5.4.4.1.2 Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)

Op het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men drie culturele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier coördinatie-instrumenten die de bevordering van vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit als doel hebben.

- Vorming, ontwikkeling, roulatie en mobiliteit
 - De National Partnership Council werd bij EO in 1993 opgericht. De grond voor oprichting hing samen met de wens van de regering om op basis van best practices uit de private sector federale overheidsinstellingen te helpen de diensten die zij leveren aan belastingbetalers, het bedrijfsleven en andere federale overheidsinstellingen, te verbeteren. De Council bestond uit het federale management en het personeel dat werkzaam was bij de federale overheid. Naast klantgerichtheid waren andere belangrijke doelstellingen samenwerking en kostenreductie.³¹⁹
 - De Office of Government Ethics (OGE), een klein agentschap binnen de federale overheid, is opgericht als gevolg van de Ethics Government Act van 1978. Van oorsprong was het OGE een dienstonderdeel van de Office of Personnel Management. Als gevolg van de Office of Government Ethics Reauthorization Act uit 1988 is de dienst op 1 oktober 1989 omgevormd tot een agentschap. De OGE bevordert hoge ethische normen voor overheidsperoneel en moet het publieke geloof in de onpartijdigheid en integriteit 'versterken'. De OGE geeft sinds 2000 ook richtlijnen uit die belangenverstremgeling moeten voorkomen. Ook zorgt de OGE ervoor dat als deze plaatsvinden, de conflicterende situatie wordt opgelost.³²⁰

316. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).

317. Bron: internet (sept. 2006), http://nodis3.gsfc.nasa.gov/displayEO.cfm?id=EO_12862_.

318. Gore, A. *From red tape to results: creating a government that works better and costs less*, Report of the National Performance Review, September 7, 1993.

319. Bron: internet (sept. 2006), www.opm.gov/news/president-clinton-adds-new-members-to-the-national-partnership-council-cites-leadership-role-in-savings-and-service,366.aspx.

320. Bron: internet (sept. 2006), www.usoge.gov/pages/about_oge/backgrnd_mission.html.

- In 1988 werd onder president Reagan het Management Improvement Program Reform 88 ingevoerd.³²¹ Dit programma had hoofdzakelijk als doelstelling het federale personeel in te laten krimpen, het beheersen van kosten, het ontwikkelen van effectieve financiële systemen, het verbeteren van de klantgerichtheid, het vergroten van de slaagkans van beleidsprogramma's, het verhogen van de productiviteit van federale diensten en het verbeteren van de bedrijfsvoering van de overheid door de toepassing van ICT.

5.4.4.2 Structurele coördinatie

5.4.4.2.1 Het politieke niveau (niveau 1)

Op het politieke niveau treft men drie structurele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier het achtereenvolgens het instellen van tijdelijke overlegorganen en coördinatie-instrumenten die de herschikking van bevoegdheidslijnen en herschikking van bevoegdheden als gevolg hebben.

- Tijdelijke overlegorganen
 - De Presidents Council on Competitiveness werd op 31 maart 1989 door president Bush senior opgericht. Deze raad had als doelstelling het verminderen van de overheids- en milieuregels waar de private sector mee van doen had. Deze raad werd in 1993 door president Clinton afgeschaft.³²²
- Herschikking van bevoegdheidslijnen
 - De National Economic Council (NEC) is in 1993 opgericht als onderdeel van de Office of Policy Development en is derhalve onderdeel van de Executive Office of the President. De NEC is opgericht met als doelstelling het adviseren van de president aangaande zaken die gerelateerd zijn aan het nationale en het globale economische beleid van de Verenigde Staten. De NEC heeft vier hoofdtaken. Dit zijn achtereenvolgens het coördineren van de beleidsontwikkeling omtrent nationale en internationale economische zaken, het coördineren van de economische beleidsadvisering aan de president, ervoor zorgdragen dat beleidsbeslissingen overeenkomstig de economische doelstellingen van de president zijn en het monitoren van de implementatie van de economische agenda van de president.³²³
- Herschikking van bevoegdheden
 - De Line Item Veto Act, welke werd geëffectueerd per 1 januari 1997, heeft een geldingsduur van acht jaar. De Line Item Veto Act geeft de president de autoriteit om nieuwe uitgaven of belastingvoordeelbepalingen die hij wettelijk laat voorschrijven, op te heffen. De doelstelling van dit veto is dat de president hierdoor in staat wordt gesteld om bepaalde begrote uitgaven op te heffen om het federale begrotingstekort te verminderen.³²⁴

5.4.4.2.2 Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)

Op het niveau van verzelfstandigde diensten treft men een structureel coördinatie-instrument aan. Het betreft een coördinatie-instrument dat de herschikking van bevoegdheidslijnen als gevolg heeft.

- Herschikking van bevoegdheidslijnen
 - In 1996 wordt in navolging van de Information Technology Management Reform Act een Chief Information Officer (CIO) binnen elk agentschap aangesteld. De CIO's zijn middels de Technology Management Reform Act onder andere verantwoordelijk gesteld voor de acquisitie van ICT-systemen en informatiebeveiliging.³²⁵

321. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

322. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

323. Bron: internet (sept. 2006), www.whitehouse.gov/nec.

324. Bron: internet (sept. 2006), www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=365&sequence=0.

325. Bron: internet (sept. 2006), irm.cit.nih.gov/itmra/itmrasum.html.

5.4.4.2.3 Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)

Op het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men vijf structurele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft coördinatie-instrumenten die de herschikking van bevoegdheidslijnen als gevolg hebben.

- Herschikking van bevoegdheidslijnen
 - In 1990 is er een formele structuur in het leven geroepen voor het integreren van financieel management. Dit mondt niet alleen uit in de formuleringen van doelstellingen, de voorbereiding van annual statements, maar ook in het aanstellen van financieel directeuren op 23 agentschappen.³²⁶
 - In 1991 is als gevolg van de Chief Financial Officers (CFO) Act uit 1990 de Office of Federal Financial Management (OFFM) opgericht als onderdeel van de Office of Management and Budget (OMB). De OFFM wordt geleid door de OMB controller die onder toezicht staat van de Deputy Director Management. De OFFM is verantwoordelijk voor de financiële beleidsvorming binnen de federale overheid.³²⁷
 - De Office of Personnel Management (OPM) is in 2000 opgericht. De doelstelling van de OPM is ervoor te zorgen dat de federale overheid een beschikt over effectieve personele 'middelen'.³²⁸
 - De OMB is onderdeel van de Executive Office of the President. In 2000 hebben de CFO's alle agentschappen geïntegreerd die zich toespitsten op financieel management. Ook werd er vanaf dit zelfde jaar een jaarlijkse financiële verklaring afgegeven die aan een audit was onderworpen.³²⁹
 - De National Strategy for Homeland Security en de Homeland Security Act uit 2002 hebben geleid tot de oprichting van de Department of Homeland Security (DHS) in 2002. De hoofdreden voor de oprichting van DHS is het verenigen van alle organisaties en instellingen die in de Verenigde Staten zich inspinnen voor de nationale veiligheid van de Verenigde Staten.³³⁰

5.4.4.2.4 Het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 1, 2 en 3)

Op het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men een structureel coördinatie-instrument aan. Het betreft hier het instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen.

- Instellen coördinerende functies en collegiale sturingsorganen
 - In 1993 is de Presidents Management Council (PMS) opgericht. In de PMS zetelde alle Chief Operating Officers van de federale departementen en agentschappen.³³¹

5.4.4.3 Instrumentele coördinatie

5.4.4.3.1 Het (inter)departementale niveau (niveau 2)

Op het (inter)departementale niveau treft men diverse instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier achtereenvolgens een coördinatie-instrument dat informatievoorziening als doel heeft en een coördinatie-instrument dat zowel strategische planning en controle als financiële en budgettaire controle en informatievoorziening als doel heeft.

- Informatiesystemen
 - De president laat op 17 december 1999 een memorandum uitgaan waarin hij zijn visie neerzet met betrekking tot e-government. Het memorandum schrijft nieuw richtlijnen voor ten aanzien van de toepassing van ICT binnen de overheid.³³²

326. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

327. Bron: internet (sept. 2006), www.whitehouse.gov/omb/financial/index.html.

328. Bron: internet (sept. 2006), www.opm.gov/strategicplan.

329. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 307.

330. Bron: internet (sept. 2006), www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0413.xml

331. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

332. Bron: internet (sept. 2006), <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/direct/memos/elegovnmnt.html>.

- Strategische planning en controle, financiële en budgettaire controle en informatiesystemen
 - President Bush junior stelt in 2001 zijn Management Agenda op waarin vijf overheidsbrede doelstellingen staan geformuleerd die als doelstelling het verbeteren van de federale dienstverlening hebben. De doelstellingen zijn achtereenvolgens het optimaliseren van strategisch Human Resource Management, competitive sourcing, e-government, het verbeteren van het financieel en budgettaire beheer en prestatieintegratie.³³³

5.4.4.3.2 Het politieke niveau en het (inter)departementaal niveau (niveau 1 en 2)

Op het politieke niveau en het interdepartementale niveau treft men drie instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier achtereenvolgens coördinatie-instrumenten die strategische planning en controle als doel hebben en een coördinatie-instrument dat financiële en budgettaire controle als doel heeft.

- Strategische planning en controle
 - In 1989 is er door president Bush senior een Management By Objectives (MBO) systeem ingevoerd waardoor het mogelijk werd voor de president en hoge ambtenaren om 50 programma's en beleidsinitiatieven te monitoren en te evalueren. In 1991 is dit programma afgeschaft.³³⁴
 - In 1991 kwam de nadruk, daar waar het controle van de beleidsvoortgang betrof, binnen de federale overheid steeds meer te liggen op het meten van de effectiviteit van de beleidsprogramma's.³³⁵
- Financiële en budgettaire controle
 - De Chief Financial Officers Act werd in 1991 vervaardigd. Het betreft hier een publicatie waarin richtlijnen en standaarden ten aanzien van financiële verslaglegging zijn vastgesteld. Ook werd er in de Chief Financial Officers Act vastgesteld dat alle 23 federale agentschappen over een CFO moesten beschikken.³³⁶

5.4.4.3.3 Het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 3)

Op het niveau van verzelfstandigde diensten treft men twee instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het betreft hier achtereenvolgens een coördinatie-instrument dat financiële en budgettaire controle als doel heeft en een coördinatie-instrument dat strategische planning en controle als doel heeft.

- Financiële en budgettaire controle
 - In 1988 werd er geconstateerd dat er een toename was van het aantal agentschappen met een inspecteur-generaal. Om eventuele met de ontwikkeling die gepaard zouden kunnen gaan met inefficiëntie en verspilling op te sporen zijn de audit en andere onderzoeksmethodieken als instrument ingezet.³³⁷
- Strategische planning en controle
 - In 1993 werden alle agentschappen als gevolg van de Government Performance and Results Act (GPRA) verplicht om een 5-jarig strategisch plan, elk jaar een jaarplan en voortgangsrapportages op te leveren. In 1997 voldeden alle agentschappen aan deze eisen.³³⁸

5.4.4.3.4 Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)

Op het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men zes instrumentele coördinatie-instrumenten aan. Het gaat hier achtereenvolgens om coördinatie-instrumenten die strategische planning en controle als doel hebben en coördinatie-instrumenten die financiële en budgettaire controle als doel hebben.

333. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 308.

334. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

335. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

336. Bron: internet (sept. 2006), <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/cfo.html>.

337. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

338. Bron: internet (sept. 2006), www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index.html.

- Strategische planning en controle
 - In 1990 is de Federal Accounting Standards Advisory Board opgericht. Deze dienst wordt gebruikt om de aansprakelijkheid, efficiëntie en de effectiviteit van de overheid te beoordelen en om de economische, politieke en sociale consequenties van de allocatie van federale middelen in kaart te brengen.³³⁹
 - In 1994 werden er op alle 14 Cabinet departments en 13 agencies pilots gedraaid waarbinnen er jaarplannen, prestatiegegevens en voortgangsrapportages werden vervaardigd. Ook de overheidsdiensten die belast waren met militaire oorlogsvoering en research en development, moesten aan deze eisen voldoen.³⁴⁰
 - In 2001 zijn er Executive Scorecards ontwikkeld. Deze scorecards hadden als doelstelling het meten van strategische competenties, leiderschap, de prestatiecultuur, het leervermogen en het kennismanagement binnen een organisatie. Vandaag de dag heet dit instrument de Executive Branch Management Scorecard.³⁴¹
- Financiële en budgettaire controle
 - In 1990 zijn er diverse juridische instrumenten ingezet om de kwaliteit van financieel management te waarborgen. De meest prominente voorbeelden hiervan zijn de Presidents Legislation on Financial Management, de New Budget Deficit Law, de Budget Enforcement Act en de Federal Credit Reform Act.³⁴²
 - In 1995 werd er een overheidsbreed elektronisch contractstelsel in gebruik genomen.³⁴³
 - In 1997 werd door consolidatie, decentralisatie, privatisering en terminatie het budget dat bestond uit 271 programma's teruggebracht naar 27 'Performance Partnerships'.³⁴⁴

5.4.4.3.5 Het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 1, 2 en 3)

Op het politieke niveau, het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men een instrumenteel coördinatie-instrument aan. Het betreft hier een coördinatie-instrument dat financiële en budgettaire controle als doel heeft.

- Financiële en budgettaire controle
 - Tot 1981 werd er in de Verenigde Staten gebruik gemaakt van een centraal budget systeem. In 1981 is er besloten om dit systeem te vervangen door een enkel overheidsbreed financieel systeem.³⁴⁵

5.4.4.4 Marktgerichte coördinatie

5.4.4.4.1 Het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten (niveau 2 en 3)

Op het (inter)departementale niveau en het niveau van verzelfstandigde diensten treft men een marktgericht coördinatie-instrument aan. Het betreft hier een coördinatie-instrument dat marktwerking als doel heeft.

- Marktwerking
 - In het voorjaar van 2001 heeft de regering aangegeven dat zij over wil gaan tot het zogenaamde 'competitive sourcing'. Dit houdt concreet in dat de federale overheid op sommige gebieden ten aanzien van haar dienstverlening probeert te concurreren met de private sector.³⁴⁶

339. Bron: internet (sept. 2006), www.fasab.gov.

340. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 307.

341. Bron: internet (sept. 2006), www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html.

342. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

343. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 307.

344. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 307.

345. Pollit, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 306.

346. Bron: internet (sept. 2006), www.whitehouse.gov/omb/procurement/comp_sourcing_072403.pdf.

Deel IV ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6. NEDERLAND: LESSEN UIT BELGIË, HET VK EN DE VS

In dit hoofdstuk zal er per coördinatieniveau worden ingegaan op een selectie van in Nederland ingezette coördinatie-instrumenten in de periode van ongeveer 1980 tot en met 2004. Bij de behandeling van deze selectie van coördinatie-instrumenten staat de vraag centraal of deze instrumenten qua inzet en gebruik, effectief zijn gebleken en of wij daarbij lessen uit het buitenland kunnen leren.

6.1 Inzet, gebruik en effectiviteit van coördinatie-instrumenten op het politieke niveau

6.1.1 Inleiding

In de landenstudie die betrekking had op Nederland, is er een overzicht weergegeven van alle coördinatie-instrumenten die zijn ingezet in de periode van ongeveer 1980 tot en met 2004. Op het politieke niveau zijn er diverse coördinatie-instrumenten ingezet als antwoord op de aanwezige coördinatieproblematiek. Op hoofdlijnen ging het om instrumenten die de volgende gevolgen hadden:

- Herschikking van bevoegdheden;
- Herschikking van bevoegdheidslijnen;
- Het instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen;
- Het instellen van overlegorganen;
- Informatievoorziening; en
- Financiële en budgettaire coördinatie.

6.1.2 Het probleem

Alle ingezette coördinatie-instrumenten op het politieke niveau hangen hoofdzakelijk samen met de problematiek van *interdepartementale coördinatie*. Elk politiek-bestuurlijk bestel kent een zestal belangrijke kenmerken. Deze kenmerken zijn in hoofdstuk 4.3.1 weergegeven en in de individuele landenstudies uitgebreid beschreven. In de landenstudie die betrekking had op Nederland hebben we kunnen waarnemen dat ons politieke systeem gekenmerkt wordt door enerzijds een meerderheidsregering en anderzijds een minister-president die als *primus inter pares* fungeert. Ook hebben we kunnen waarnemen dat ten aanzien van een ander belangrijk kenmerk, namelijk de politiek-ambtelijke verhoudingen, de ministeriële verantwoordelijkheid prominent naar voren komt. Het zijn met name deze twee belangrijke kenmerken van ons politiek-bestuurlijk bestel die samenhangen met de problematiek van interdepartementale coördinatie.

In dit kader is ook, zoals in de landenstudie die betrekking had op Nederland is weergegeven, de ministerraad ingesteld. De ministerraad is sinds 1983 het hoogste en belangrijkste orgaan dat moet zorgdragen voor coherent regeringsbeleid. Echter anderzijds kennen wij in Nederland het fenomeen ministeriële verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat elke minister voor zijn *eigen* beleidsterrein de verantwoordelijkheid draagt. Door het feit dat de ministerraad dus niet in het domein van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid mag treden, kan zij als collectief dus ook niet *inhoudelijk* interdepartementaal pogen te coördineren. Inhoudelijke beslissingen over het beleidsdomein vallen namelijk onder de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. De coördinatieproblematiek spitst zicht hierbij dus toe op de vraag hoe men dan wel interdepartementaal kan en moet coördineren.

Naast dit zeer fundamentele probleem was er nog een tweede probleem. Interdepartementale coördinatie kost ook tijd. Veel tijd heeft de ministerraad echter niet. Zij komen immers maar in reguliere zin een keer per week bij elkaar. Het tweede probleem hing dus samen met het enerzijds zo min als mogelijk willen belasten van de ministerraad, en anderzijds wel de ministerraad haar rol laten vervullen als het hoogste en belangrijkste orgaan dat moet zorgdragen voor coherent regeringsbeleid.

6.1.3 *De ingezette coördinatie-instrumenten*

In Nederland is voor het eerste probleem op het politieke niveau, de problematiek van interdepartementale coördinatie, onder andere de oplossing gezocht door het in leven roepen van het instrument de coördinerende minister. Zoals ook in de landenstudie over Nederland is beschreven heeft de coördinerende minister uitsluitend een procedurele bevoegdheid. De beleidsinhoudelijke bevoegdheid bleef dus liggen bij de individuele minister die de ministeriële verantwoordelijkheid draagt.

Voor het tweede probleem is er naar andere oplossingen gezocht. Immers het voeren van een discussie tussen de coördinerende minister en de individuele minister(s) legt een vrij grote belasting op de ministerraad. Zoals de landenstudie ten aanzien van Nederland heeft aangetoond, zijn er een tweetal soorten van overlegorganen in het leven geroepen om de ministerraad te ondersteunen in haar coördinerende taak. Op het politieke niveau zijn dat de onderraden die een permanent karakter hebben en de ministeriële comités die van tijdelijke aard zijn.

De onderraden vinden wekelijks plaats en worden voorgezeten door de minister-president. Alle in de onderraden genomen besluiten worden door middel van een besluitenlijst inbracht in de ministerraad. Als de deelnemers van een onderraad niet tot een besluit hebben kunnen komen, dan wordt het betreffende onderwerp geagendeerd voor de ministerraad. Aan een onderraad nemen ministers en staatssecretarissen deel. Ook kunnen ambtenaren en leden van semi-gouvernementele organisaties deelnemen aan een onderraad. Hoewel niet alle bewindspersonen lid zijn van elke onderraad, mogen zij deze wel bijwonen. Voor ministeriële comités geldt bijna hetzelfde als voor de onderraden. Het enige, maar overigens zeer wezenlijke verschil, is dat ministeriële comités wel kabinetsbeslissingen kunnen voorbereiden, maar in formele zin geen beslissingsbevoegdheid hebben.³⁴⁷ Ook de Zeshoek is een soortgelijk informeel overleg, waarin toegang van ministers niet gelimiteerd is.

6.1.4 *Effectief of niet?*

De coördinerende minister draagt zoals reeds gesteld alleen verantwoordelijkheid voor het proces van interdepartementale coördinatie. Hij heeft slechts een procedurele bevoegdheid. Het probleem ten aanzien van de problematiek rondom interdepartementale coördinatie blijft zoals reeds gesteld de ministeriële verantwoordelijkheid. De deelnemende individuele ministers die ministeriële verantwoordelijkheid dragen zullen uiteindelijk bepalen in welke mate een interdepartementaal overlegorgaan succesvol zal zijn. De karakters van de individuele leden van een interdepartementaal overlegorgaan op politiek niveau zullen dus een zeer belangrijke rol spelen ten aanzien van de effectiviteit van deze overlegorganen.

De onderraden en de ministeriële comités zijn gremia waarbinnen beleidsonderwerpen de revue passeren die een 'specialistisch' karakter hebben. Het doel om de ministerraad te 'ontlasten' door deze specialistische onderwerpen te bespreken in een besluitvormend overlegorgaan lijkt in theorie zeer effectief. Immers de ministers die een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming nemen deel aan het interdepartementale overlegorgaan. In theoretische zin lijken de ministeriële comités echter minder geschikt als overlegorganen die zowel specialistische onderwerpen moeten kunnen behandelen als de ministerraad moeten kunnen ontlasten. Zij ogen minder geschikt omdat zij geen formele bevoegdheid hebben ten aanzien van besluitvormingen. Ook de Zeshoek oogt minder geschikt voor dit doel.

6.1.5 *Lessen uit het buitenland*

Belangrijke randvoorwaarden voor het kunnen leren van het buitenland, zijn op het politieke niveau met name de aanwezigheid van de eerder genoemde twee belangrijke kenmerken van het in Nederland aanwezige politiek-bestuurlijke bestel. Dit zijn de rol van de minister-president als *primus inter pares* en de individuele verantwoordelijkheid van ministers. Zoals wij reeds hebben kunnen vernemen op basis van de landenstudies nemen de Prime Minister van het Verenigd Koninkrijk en de President van de Verenigde Staten een andere rol in binnen hun kabinet. Zij nemen namelijk een hiërarchische rol in. Deze rol draagt zorg voor een sterke vermindering van de coördinatieproblematiek op het politieke niveau.

347. Andeweg, *The Netherlands cabinet committees in a coalition cabinet*, in: *Unlocking the cabinet : cabinet structures in comparative perspective*, Londen/Beverly Hills, Sage, 1985, pp. 145.

Nederland is echter op het gebied van deze twee voor het politieke niveau zeer belangrijke eigenschappen van haar politiek-bestuurlijk bestel alleen maar vergelijkbaar met het ene, overgebleven land uit deze studie, namelijk België. Maar wat kan Nederland nu precies op het politieke niveau leren van de Belgische situatie? De Belgische praktijk wijst uit dat de Eerste Minister ten algemene wel wordt beschouwd als regeringsleider, hoewel hij dit formeel niet is. Of dit bij de Nederlandse minister-president ook het geval is, is niet altijd even duidelijk. Het lijkt erop dat deze 'informele' positie samenhangt met de persoonlijkheid van de persoon die de (informele) coördinerende rol van 'regeringsleider' vervult. België onderscheidt zich echter wel op een ander gebied. In België heeft men namelijk het kernkabinet als onderdeel van haar geïnstitutionaliseerde hiërarchie. Het kernkabinet is een vergadering waaraan de eerste minister, de vice-eerste ministers en een of meerdere 'gewone' ministers deelnemen.³⁴⁸ De belangrijkste beslissingen worden binnen het kernkabinet genomen en het kernkabinet ontlast dan ook op deze wijze de regering.

6.1.6 Conclusies en aanbevelingen

We hebben op het politieke niveau een aantal zeer prominente coördinatie-instrumenten behandeld die in Nederland een bijdrage leveren aan het verminderen van de problematiek van interdepartementale coördinatie. Deze problematiek heeft tevens als gevolg dat de ministerraad sterk belast wordt op het moment dat alle processen van interdepartementale coördinatie in zijn geheel in de ministerraad moeten worden besproken. De vraag of het coördinatie-instrument van de 'coördinerende minister' succesvol is, zal dus - zoals in de vorige paragrafen uiteen is gelegd - voor een wezenlijk deel afhangen van de leden die deelnemen aan het overlegorgaan dat onder de procedurale 'leiding' staat van een coördinerende minister. Het is dus niet te voorspellen of de coördinerende minister in alle gevallen even effectief is. Echter het Nederlandse politieke systeem en de pluralistische overheidscultuur maken wel dat een coördinerende minister een grotere kans van slagen heeft binnen een dergelijk systeem. Ook het feit dat de coördinerende minister, ondanks het terugbrengen van de toepassing van dit coördinatie-instrument in de jaren '70, zoals omschreven in de Nederlandse landenstudie, nog steeds als instrument wordt gebruikt, is in ieder geval een indicatie van dat dit niet-geïnstitutionaliseerde instrument meer voor- dan nadelen in zich herbergt.

De onderraden lijken door het feit dat zij 'beslissingsbevoegdheid' hebben zeer geschikt als organen die, door het bieden van een platform voor specialistische discussies, de ministerraad in haar kerntaak ten aanzien van de interdepartementale coördinatie kan ondersteunen. Doordat ministeriële comités niet de 'beslissingsbevoegdheid' hebben die de onderraden wel hebben, lijken deze niet even effectief als de onderraden. Echter is het wel zo dat de ministerraad door het bestaan van deze ministeriële comités wordt ontlast op het gebied van de inherente specialistische discussies.

Concluderend kan men dus stellen dat alle instrumenten die op politiek niveau in Nederland worden gehanteerd, meer voor- dan nadelen in zich herbergen. Echter is het wel de vraag in hoeverre het efficiënt is om de interdepartementale coördinerende taak van de ministerraad te 'delegeren' naar onderraden. Ook is het maar de vraag in hoeverre het efficiënt is, gebruik te maken van een coördinerende minister of van ministeriële comités. Het Belgische systeem van het kernkabinet lijkt ten opzichte van het Nederlandse systeem twee belangrijke voordelen te hebben. De efficiëntie is een van deze voordelen. Hoewel besluiten van het kernkabinet nog wel aan de ministerraad worden voorgelegd, is het voordeel dat in het kernkabinet elke coalitiepartij een zetel heeft en het in formele zin geen hiërarchie kent. Dit gegeven brengt met zich mee dat weerstand in de ministerraad voor genomen besluiten minder waarschijnlijk is. Een dergelijk kernkabinet kan ook de rol overnemen van de coördinerende ministers die wij in Nederland kennen.

Het tweede voordeel is dat er door een kernkabinet duidelijkheid kan worden verkregen wie er verantwoordelijk is voor wat. In Nederland is er namelijk *geen* sprake van een causaal verband tussen de collectieve verantwoordingsplicht van het kabinet ten aanzien interdepartementale coördinatie en de vertrouwensregel. Hetzelfde geldt voor algemeen beleid. Een kernkabinet zou deze verantwoordelijkheid in formele zin voor 'haar rekening' kunnen nemen en dit zou in potentie kunnen bijdragen aan de helderheid van de communicatie tussen de regering en de Staten-Generaal. Hoewel het er op lijkt de instelling van een kernkabinet vanuit de bestuurskundige optiek in potentie een waardevolle rol kan vervullen ten aanzien van het efficiënter opereren van overlegorganen waarin ministers in de huidige situatie zetelen, is er wel een wezenlijk verschil tussen de Nederlandse en de Belgische staatkundige context. In Nederland wordt het kabinet namelijk getypeerd als het *hoogste*

348. <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=6011>.

orgaan dat belast is met de besluitvorming over algemeen regeringsbeleid en het zorgdragen voor coherentie van regeringsbeleid. In België wordt de ministerraad in de Grondwet sinds 1970 als *permanent* orgaan aangemerkt dat als specifieke taken heeft algemeen regeringsbeleid formuleren en interdepartementale beleidscoördinatie tot stand te brengen. In België kent men, in tegenstelling tot Nederland, ook geen bij koninklijk besluit vastgelegd reglement.³⁴⁹

Hoewel een geïnstitutionaliseerde hiërarchie, zoals men die in België kent, randvoorwaardelijk is daar waar het gaat om het effectief functioneren van een kernkabinet, staat deze geïnstitutionaliseerde hiërarchie in Nederland op gespannen voet met het in artikel 45 lid 3 van de Grondwet gestelde, te weten: 'De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid'. De invoering van een kernkabinet is dus wel mogelijk, maar het geven van de meest effectieve invulling aan dit orgaan staat op gespannen voet met de Grondwet.

Naast de constatering dat een dergelijke geïnstitutionaliseerde hiërarchie in Nederland op gespannen voet staat met de Grondwet, speelt ook de overheidscultuur en het bestuurskundige coördinatiemodel dat wij binnen het Nederlandse politiek-bestuurlijk bestel kennen een dominante rol ten aanzien van de mate van succes van maatregelen die moeten resulteren in het versterken van de eenheid van het kabinetsbeleid.

Een situatie waarin men streeft om de in artikel 45 lid 3 van de Grondwet opgenomen bepalingen in de bestuurspraktijk te versterken is weerbarstig. Het succes van het kernkabinet in België lijkt namelijk causaal gerelateerd te zijn aan de Belgische overheidscultuur (rechtstatelijk) en het daaruit voortvloeiende binnen het Belgische politiek-bestuurlijke bestel bestuurskundige coördinatiemodel (hiërarchie). In Nederland kennen wij daarentegen van oudsher een pluralistische overheidscultuur en is er binnen ons politiek-bestuurlijk bestel een duidelijke toenadering zichtbaar van het hiërarchisch bestuurskundig coördinatiemodel naar het netwerk bestuurskundig coördinatiemodel. Naast de Grondwettelijke beperking zijn er dus ook duidelijk theoretische beperkingen die gerelateerd zijn aan de binnen de Nederlandse politiek-bestuurlijk bestel heersende overheidscultuur. Een recentelijk voorbeeld die deze constatering onderstreept is de gestrande poging van het ministerie van Algemene Zaken om de agenderende bevoegdheden van de minister-president ten aanzien van de ministerraad te versterken.³⁵⁰

Een bestuurskundige benadering levert het beeld op van een kernkabinet dat in potentie een zeer effectief coördinatie-instrument kan zijn.

De staatkundige benadering levert echter het beeld op dat een *optimale effectiviteit* van een dergelijk orgaan op gespannen voet staat met de Grondwet.

Een analyse van de in Nederland heersende pluralistische overheidscultuur, levert tevens het beeld op dat de aanwezigheid van een dergelijk orgaan niet alleen op gespannen voet staat met de Grondwet, maar tevens met de Nederlandse overheidscultuur.

6.2 Inzet, gebruik en effectiviteit van coördinatie-instrumenten op het (inter)departementale niveau

6.2.1 Inleiding

In het op Nederland betrekking hebbende deel van de landenstudies is een overzicht weergegeven van alle coördinatie-instrumenten die in de periode van ongeveer 1980 tot en met 2004 zijn ingezet. Evenals op het politieke niveau zijn er ook op het (inter)departementale niveau diverse coördinatie-instrumenten ingezet als antwoord op de aanwezige coördinatieproblematiek. Op hoofdlijnen ging het om instrumenten die de volgende gevolgen hadden:

349. Van den Driessche, I.A., Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief, Kluwer, Deventer, 2005, p. 89.

350. Bron: Internet, (okt. 2006), <http://www.nos.nl/nos/artikelen/2006/09/art000001C6D9AFBA5D7B42.html>.

- Vorming, ontwikkeling, rotatie en mobiliteit;
- Herschikking van bevoegdheden;
- Herschikking van bevoegdheidslijnen;
- Het instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen;
- Het instellen van overlegorganen;
- Informatievoorziening;
- Financiële en budgettaire coördinatie; en
- Ketenvorming.

6.2.2 *Het probleem*

Alle ingezette coördinatie-instrumenten op het (inter)departementale niveau hangen hoofdzakelijk samen met *de problematiek van interdepartementale en intradepartementale coördinatie*.

Elk politiek-bestuurlijk bestel kent een zestal belangrijke kenmerken. Deze kenmerken zijn in hoofdstuk 4.3.1 weergegeven en in de individuele landenstudies uitgebreid beschreven. In de landenstudie die betrekking had op Nederland hebben we kunnen waarnemen dat ons politieke systeem gekenmerkt wordt door een traditie op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen waarbij het ambtelijk apparaat neutraal is. Binnen deze verhoudingen is de ministeriële verantwoordelijkheid een gegeven. Ook hebben we kunnen waarnemen dat ons politiek-bestuurlijk bestel wordt gekenmerkt door een pluralistische overheidscultuur. Tenslotte speelt ook het kenmerk dat ons politiek systeem wordt gekenmerkt door een coalitieregering een belangrijke rol. Dit zijn de drie belangrijkste kenmerken van ons politiek-bestuurlijk bestel die samenhangen met *de problematiek van interdepartementale en intradepartementale coördinatie*.

Er bestaat op het (inter)departementale niveau dus een behoefte aan zowel interdepartementale als intradepartementale coördinatie. De interdepartementale coördinatie wordt met name verzorgd door culturele, structurele en instrumentele coördinatiesoorten. De intradepartementale coördinatie wordt daarentegen met name verzorgd door structurele en instrumentele coördinatiesoorten.

Zowel de interdepartementale als de intradepartementale coördinatiebehoefte is dus ontstaan als gevolg van de interdepartementale en intradepartementale verkokeringsproblematiek. De verkokeringsproblematiek hangt op haar beurt weer samen met de beperkte span of control van de departementale ambtelijke en politieke leiding.

6.2.3 *De ingezette coördinatie-instrumenten*

De interdepartementale coördinatiebehoefte is in de periode van 1980 tot en met 2004 met name vervuld door de oprichting van de ABD, de oprichting van het beraad van het college van secretarissen-generaal (SG-beraad) en het gebruik van informatiesystemen door met name het ministerie van Financiën.

- De ABD, een cultureel coördinatie-instrument, is opgericht als gevolg van de constatering van diverse onderzoekscommissies en het rapport 'De organisatie en werkwijze van de rijksdienst'. Een van de belangrijkste constatering van een groot deel van deze commissies was dat het centrale probleem van de rijksdienst de verkokering vormde. Formeel lagen dan ook aan de oprichting van de ABD, de volgende vier oorzaken ten grondslag:
 1. De toenemende complexiteit van het overheidsbeleid en internationalisering van beleidsvraagstukken;
 2. De toenemende eisen die er aan overheidsmanagers worden gesteld;
 3. De bevordering van de mobiliteit van rijksambtenaren;
 4. Het tegengaan van verkokering met als doelstelling een corporate identity te creëren.

Twee van de vier oorzaken die er ten grondslag hebben gelegen aan de oprichting van de ABD richtte zich zeer sterk op het ontwikkelen van een corporate identity. De andere twee oorzaken hadden met name betrekking op de verbetering van de managementkwaliteiten van de managers binnen de rijksdienst.

- Het SG-beraad is met name ingezet als structureel coördinatie-instrument. De secretaris-generaal is verantwoordelijk voor de beleidscoördinatie binnen het ministerie waar hij werkzaam is. De secretaris-generaal vormt een belangrijke schakel tussen het ambtelijke apparaat en de politiek. Het college van secretarissen-generaal is het collectief van alle secretarissen-generaal binnen de rijksdienst en heeft een adviserende functie in de richting van de politiek.
- Informatiesystemen zijn met name ingezet als instrumenteel coördinatie-instrument. Alle ministeries en dienstonderdelen voegen kengetallen en prestatiegegevens aan de begroting toe die betrekking hebben op output en efficiëntie. De doelstelling van het gebruik van kengetallen en prestatiegegevens is het besluitvormingsproces te ondersteunen.

De interdepartementale coördinatiebehoefte is in de periode van 1980 tot en met 2004 met name vervuld door de instelling van bestuursraden en het de invoering van integraal management.

- De bestuursraden zijn ingezet als structureel coördinatie-instrument. Het instrument had als doelstelling de sectorale beleidsvorming te overwinnen en coördinatie te bevorderen. Het model wordt ook wel gezien als de publieke variant van de 'Raad van Bestuur' uit de private sector.
- Integraal management is ingezet als instrumenteel coördinatie-instrument. De introductie van het instrument 'integraal management' had als doelstelling de coördinatie en integratie te verhogen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat was een van de pioniers ten aanzien van de toepassing van dit coördinatie-instrument. Integraal management ging uit van het 'concern-divisie model' met drie niveaus. De taken zouden zo ver als mogelijk onder in de hiërarchie en decentraal geplaatst moeten worden. Inherent aan integraal management als instrumenteel coördinatie-instrument is dus een structureel element.

6.2.4 *Effectief of niet?*

Om aan de interdepartementale coördinatiebehoefte te voldoen, heeft de rijksoverheid in de periode van 1980 tot en met 2004 diverse instrumenten ingezet. Deze instrumenten zijn in de vorige paragraaf beschreven. In deze paragraaf wordt de effectiviteit getoetst.

- De ABD is primair ingezet als cultureel coördinatie-instrument. De ABD functioneert in de praktijk echter vooral als een dienst waarbij de managementkwaliteiten van de managers binnen de rijksdienst centraal staan. We zien vandaag de dag dan ook dat de visie van de ABD op een vijftal pijlers steunt.³⁵¹ Dit zijn:
 1. Mobiliteit;
 2. Kennisintensivering;
 3. Loopbaaninstrumenten;
 4. Onderzoek;
 5. Infrastructuur.

Deze vijf pijlers sluiten nauw aan op de twee van de initiële aanleidingen die ten grondslag hebben gelegen aan de oprichting van de ABD.

1. De toenemende eisen die er aan overheidsmanagers worden gesteld;
2. De bevordering van de mobiliteit van rijksambtenaren.

De ABD komt als management instrument uit sommige evaluaties en onderzoeken als effectief naar voren. Ook wordt er in een recent onderzoek onder prominente politici en andere functionarissen uit de publieke sector, gesteld dat sommigen vinden dat vandaag de dag generalistische managers in grotere getale aanwezig zijn dan deskundige professionals. Of de ABD hiervoor heeft zorggedragen blijft een vraag³⁵². Wel lijkt het er op dat de ABD hier minimaal een bijdrage aan heeft geleverd door het mede stimuleren van de interdepartementale mobiliteit.

351. Bouckaert, G., e.a. (2000), Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit, Brugge: Die Keure, pp. 106.

352. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het riksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl), p. 29.

Deze eerdergenoemde 5 pijlers zijn echter of in een in een zeer beperkte mate of niet gericht op de twee andere initiële aanleidingen die ten grondslag hebben gelegen aan de oprichting van de ABD. Dit waren:

1. De toenemende complexiteit van het overheidsbeleid en internationalisering van beleidsvraagstukken;
2. Het tegengaan van verkokering met als doelstelling een corporate identity te creëren.

Naast diverse evaluaties, waaronder zelfevaluaties van de ABD zelf, blijkt het succes van de ABD als cultureel coördinatie-instrumentsoort dus niet groot. Met name het creëren van een corporate identity kan men zien als het belangrijkste culturele aspect. Ook het SG overleg (maart-juli 2006) heeft wederom gesteld dat verkokering een hardnekkig probleem blijft³⁵³. Er bestaan momenteel zelfs nog ministeries die zich afsluiten voor de buitenwereld. Een citaat van een prominent uit de publieke sector: 'Er zijn nog steeds ministeries die alles buiten houden. Bij Landbouw kom je nooit binnen, bij VWS ook niet. En naar OC&W wil niemand, want dat is volstrekt gepolitiseerd.'³⁵⁴

We kunnen dus concluderen dat de ABD tot op heden niet geschikt is gebleken als cultureel coördinatie-instrument. De verkokering blijft tot op heden nog steeds een hardnekkig probleem. Hoewel ABD-managers dus wel steeds vaker generalisten lijken te worden, staan zij veelal nog steeds voor het ministerie waar zij werkzaam zijn.

- Het SG-beraad is met name ingezet als structureel coördinatie-instrument. Het college van secretarissen-generaal is in 1902 ingesteld door de ministerraad en heeft als hoofdtaak het adviseren van de politiek. Sinds de oprichting zijn zij met wisselende regelmaat bijeengekomen.³⁵⁵ In 1967 is het college van secretarissen-generaal opgeheven. Het feit dat het beraad van het college van secretarissen-generaal een eeuw later wederom is verworpen tot een belangrijk onderdeel binnen de rijksstructuur, doet vermoeden dat het een effectief overlegorgaan betreft.
- Informatiesystemen zijn met name ingezet als instrumenteel coördinatie-instrument. Alle ministeries en dienstonderdelen voegen kengetallen aan de begroting toe die betrekking hebben op output en efficiëntie. Een citaat uit een persbericht van dit jaar, 2006, van de Algemene Rekenkamer:

'De jaarverslagen bevatten steeds meer informatie over doelen, prestaties en middelen. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de stijgende lijn bij de begrotingen deels stagneert: over 2006 is nog altijd voor bijna de helft van het beleid niet duidelijk welk doel concreet voor ogen staat. Ook zijn nog maar bij 66% de prestaties toegelicht (was 72% in 2005) en weten we niet in 100% van de gevallen wat het mag kosten (2006:86%; 2005:87%)'.³⁵⁶

Zoals het citaat laat zien, is het vermelden van informatie dat betrekking heeft op output en efficiëntie, onderhevig aan wisselend succes. De informatieve waarde voor besluitvormingsprocessen is in voorkomende gevallen beperkt, maar er zit wel potentie voor verbetering in. Het coördinatie-instrument kan dus momenteel worden getypeerd als ten algemene nog niet effectief in verband met de betrekkelijke betrouwbaarheid van kengetallen en prestatiegegevens.

Om ook aan de eigen departementale, of te wel de intradepartementale, coördinatiebehoefte te voldoen, heeft de rijksoverheid in de periode van 1980 tot en met 2004 ook diverse instrumenten ingezet. Deze instrumenten zijn in de vorige paragraaf beschreven. In de volgende alinea's wordt de effectiviteit getoetst.

- De bestuursraden zijn ingezet als structureel coördinatie-instrument. Diverse onderzoeken (waaronder Bekke et al, 1996) toonde aan dat dit model geen succes was. De belangrijkste kritiek was dat het bestuursraadmodel de verantwoordelijkheidslijnen vertroebelde. Sinds dit model in de

353. SG-overleg, In dienst van het Rijk: Naar een volgende fase van vernieuwing van de Rijksdienst, Den Haag, 2006, p. 5.

354. Kickert, W.J.M, m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het riksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl), p. 29.

355. Bron: internet (sept. 2006), www.nationaalarchief.nl/webviews/ead/ead_component.webview?eadid=NL-HaNA_2.05.48.05&id=1076481275022.15579.

356. Persbericht Algemene Rekenkamer, 17 mei 2006.

jaren '90 haar intrede heeft gedaan, is het authentieke model nog slechts op het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit terug te vinden. Dit ministerie kent dus geen directoraten-generaal. Dit staat in schil contrast met de acht ministeries waarbinnen dit model initieel was ingevoerd. Echter is het wel zo dat vandaag de dag ongeveer de helft van de ministeries een hybride versie hanteren van dit model. Hierbij zijn de directoraten in tact gelaten, maar vindt er door de 'bestuursraad' wel een sectoroverstijgend overleg plaats.

De belangrijkste aanleiding voor de instelling van de bestuursraden was om de intradepartementale verkokering tegen te gaan. De verkokering wordt, doordat de eigenbelangen van ministeriële onderdelen een dominante rol spelen, nog steeds als een belangrijk probleem van de overheid gekenmerkt. Ook de problematiek rondom de beperkte aansluiting tussen beleid en uitvoering is een voortvloeisel van de aanhoudende verkokering.³⁵⁷

Men kan dus stellen dat de verschillende varianten van 'bestuursraden' verschillen in de mate van succes. Feit blijft dat dit instrument vandaag de dag nog niet de oplossing heeft geboden voor het marginaliseren van de verkokering. Derhalve dient dit structurele instrument te worden beoordeeld als niet effectief.

- Integraal management is ingezet als instrumenteel coördinatie-instrument. Integraal management ging uit van het 'concern-divisie model' met drie niveaus. Dit waren achtereenvolgens het niveau van de 'bestuursraad', het niveau van directies en het niveau van diensten op regionaal en lokaal niveau. Integrale managers dragen de eindverantwoordelijkheid voor mensen en middelen. Vandaag de dag is integraal management een geïnstitutionaliseerd verschijnsel. Alle managers die in dienst zijn van de ABD zijn integrale managers.³⁵⁸ De institutionalisering van dit instrument lijkt de effectiviteit te bevestigen.

6.2.5 *Lessen uit het buitenland*

Om de interdepartementale coördinatieproblematiek te marginaliseren zijn de belangrijkste instrumenten die in Nederland zijn ingezet achtereenvolgens de ABD, het college van secretarissen-generaal en informatiesystemen. In de vorige paragraaf is reeds vastgesteld dat de ABD niet effectief is als cultureel coördinatie-instrument. De informatiesystemen zijn momenteel ook niet effectief als instrumentele coördinatie-instrumenten. Ten aanzien van de intradepartementale coördinatieproblematiek hebben we kunnen vaststellen dat de bestuursraden niet effectief zijn als structureel coördinatie-instrument.

De landenstudies tonen ons aan dat elk individueel land diverse instrumenten heeft ingezet als culturele coördinatie-instrumenten. In kwantitatieve zin loopt België voorop gevolgd door het Verenigd Koninkrijk met als hekkensluiter de Verenigde Staten. In de landenstudie die betrekking had op Nederland hebben we kunnen waarnemen dat ons politieke systeem gekenmerkt wordt door een traditie op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen waarbij het ambtelijk apparaat neutraal is. Binnen deze verhoudingen is de ministeriële verantwoordelijkheid een gegeven. Ook hebben we kunnen waarnemen dat ons politiek-bestuurlijk bestel wordt gekenmerkt door een pluralistische overheidscultuur. Tenslotte speelt ook het gegeven dat ons politieke systeem wordt gekenmerkt door een coalitieregering een belangrijke rol. Dit zijn de drie belangrijkste kenmerken van ons politiek-bestuurlijk bestel die samenhangen met *de problematiek van interdepartementale en intradepartementale coördinatie*.

Als we naar deze drie facetten van politiek-bestuurlijke stelsels kijken in de verschillende landen dan lijken twee van deze facetten, namelijk de combinatie van het politiek systeem en de ministeriële verantwoordelijkheid verband te houden met de kwantitatieve aandacht die er uitgaat naar de inzet van culturele coördinatie-instrumenten. In het Verenigd Koninkrijk kent men de meerderheidsregering en de hiërarchische positie van de Prime Minister in het kabinet. Hoewel men in de Verenigde Staten een politiek systeem met een mengvorm kent, neemt ook hier de President een hiërarchische positie in binnen het kabinet. In België is de Eerste Minister echter 'slechts' een *primus inter pares*. Ook kent België evenals Nederland een politiek systeem dat wordt gekenmerkt door een coalitieregering.

357. SG-overleg, In dienst van het Rijk: Naar een volgende fase van vernieuwing van de Rijksdienst, Den Haag, 2006, p. 5-11.

358. Bron: internet (sept. 2006), www.algemenebestuursdienst.nl/abd_algemeen/over-de-algemene-bestuursdienst/index.cfm?artikelen_id=C46F5D72-B0D0-F03E-9ABBECEB7F5C15128&StartRow=1&TREFWOORD=integrale%20eindverantwoordelijkheid.

Het lijkt erop dat op basis van deze empirische feiten de constatering van een causaal verband aannemelijker wordt. De verklaring hiervoor kan samenhangen met het feit dat zowel de Verenigde Staten als het Verenigd Koninkrijk binnen haar regering maar één politieke lijn kent. In België wordt het regeringsbeleid daarentegen bepaald door meerdere politieke partijen. Deze 'onduidelijkheid' ten aanzien van de politieke lijn in België lijkt aanleiding te zijn door de grote aandacht die er uit gaat naar culturele coördinatie. Gezien de in Nederland aanwezige verkokering, veranderende rolopvattingen van ambtenaren en de sterk wisselende politieke sensitiviteit van ambtenaren, zou men op basis van deze constatering kunnen stellen dat ons politieke systeem, waarbinnen een coalitieregering centraal staat en waar een minister-president binnen het kabinet een horizontale inneemt, deze zaken versterkt.

Ten slotte hebben wij in Nederland ook nog het derde facet, de pluralistische overheidscultuur. Deze overheidscultuur hangt ook samen met de in Nederland aanwezige verkokering, veranderende rolopvattingen van ambtenaren en de sterk wisselende politieke sensitiviteit van ambtenaren. Ten algemene lijkt het erop dat deze cultuur elk van de drie voornoemde zaken individueel versterkt. Deze pluralistische overheidscultuur lijkt dus ook een bijdrage te leveren aan de marginalisering van de politieke span of control.

In algemene zin is dus een belangrijke les die wij uit het buitenland kunnen leren, dat ons politiek-bestuurlijk bestel maakt dat aanhoudende aandacht voor culturele coördinatie een belangrijke succesfactor is voor het optimaal functioneren van ons politiek-bestuurlijke systeem.

6.2.6 *Conclusies en aanbevelingen*

Op basis van de bevindingen in de vorige paragraaf kunnen we constateren dat binnen ons politiek-bestuurlijke bestel culturele coördinatie aanhoudende aandacht vereist. Ook hebben we reeds in paragraaf 6.2.4 vastgesteld dat de ABD hiervoor momenteel geen geschikt instrument is. Deze constatering doet echter geen afbreuk aan de bijdrage die de ABD levert aan de persoonlijke ontwikkeling van managers. In haar eerste jaren was de ABD met name gericht op het verhogen van de mobiliteit, maar de ABD maakt langzaam een groei door.³⁵⁹ Als instrumenteel coördinatie-instrument dat zich richt op de kwaliteit van het management binnen de rijksdienst lijkt de ABD geschikt. Dit neemt niet weg dat de ABD zich niet verder kan ontwikkelen als instrumenteel coördinatie-instrument. Voorbeelden van 'quick-wins' die de ABD op dit vlak kan boeken zien wij terug in onder andere België en de Verenigde Staten. In België heeft men het assessment in 2002 ingezet als instrument om de 'kwaliteit' van haar topmanagement te ijken. Een dergelijk assessment voor een ieder die gelieerd is aan de ABD kan goed werken als nulmeting ten aanzien van de individuele managementkwaliteiten. In de Verenigde Staten is er in het jaar 2001 de zogenaamde Executive Scorecard ontwikkeld. Dit meet de strategisch competenties, leiderschap, de prestatiecultuur, het leervermogen en het kennismanagement van een organisatie. Dit voortgangsinstrument zou inzicht kunnen geven in het functioneren van het collectief van de managers binnen een dienst. Hierdoor zou de ABD dus én managers op het individuele vlak kunnen coachen én managers kunnen coachen ten aanzien van het functioneren binnen een managementteam.

Tenslotte is een andere belangrijke aanbeveling om, gezien het vermeende positieve effect dat de ABD heeft op de ontwikkeling van het management binnen de rijksdienst, de ABD voor een breder 'publiek' toegankelijk te maken. Aangezien alle integrale managers een verantwoordelijkheid dragen voor zowel mensen als middelen binnen hun organisaties, dienen zij ook als collectief over een aantal overeenkomstige kerncompetenties te beschikken. Het is daarom ook aanbevelingswaardig alle integraal managers binnen de rijksdienst als 'klant' te beschouwen en niet alleen integraal managers vanaf het schaalniveau 15.

Alinea 6.2.4 heeft ons tevens duidelijk gemaakt dat zowel de ABD als de bestuursraden niet hebben kunnen bijdragen aan de marginalisering van de verkokeringsproblematiek. Echter moet men stellen dat er wel een gradatie is in het succes van de vorm die er aan een bestuursraad wordt gegeven. De originele vorm, die momenteel alleen nog maar op het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt gehanteerd, wordt ten algemene gezien als niet effectief. Door de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, gaat er weinig sturingskracht vanuit deze variant uit. De specifieke situatie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, waarbij individuele

359. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, pp. 301-323.

bestuursraadleden een beperkte span of control hebben door het ontbreken van een staf, herbergt tevens het gevaar in zich dat verkokering in plaats van op directoraatniveau op directieniveau plaatsvindt. De hybride vorm, waarbij de verkaveling van verantwoordelijkheden tussen de SG en de DG's in tact wordt gelaten, lijkt daarentegen succesvoller. Ongeveer de helft van de ministeries gebruikt deze 'neo-klassieke' hybride variant. De overige ministeries maken vandaag de dag weer gebruik van het 'klassieke' SG-DG model. De aanbeveling is dus slechts modellen te hanteren waarbij een duidelijke afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de SG en DG's optimale sturingspotentie op een ministerie waarborgt en om de in onbruik geraakte originele variant af te schaffen.

Wat kan dan wel bijdragen aan het marginaliseren van de verkokeringsproblematiek? In de eerste instantie zal men een inventarisatie moeten maken van belangrijke initiatieven die er zijn genomen om dit probleem aan te pakken. Vanwege met name het in Nederland aanwezige ministerieel departementalisme, zal sturing op departementaal niveau het meeste effect hebben. In een politiek systeem waarbinnen er sprake is van een coalitieregering bestaan er op interdepartementaal niveau namelijk niet alleen 'fictieve' schotten, maar ook politieke schotten. Op een individueel departement is hier in staatskundige zin geen sprake van. Zelfs in het geval waar er sprake is van de aanwezigheid van een staatssecretaris die afkomstig is van een andere politieke partij dan de minister, staat er in zaak als een paal boven water: alleen de minister draagt ministeriële verantwoordelijkheid.

Het belangrijkste instrument dat sinds de jaren '90 op departementaal niveau is ingezet om verkokering tegen te gaan is dus:

- Het bestuursraadmodel.

Feiten die samenhangen met de pogingen van de ambtelijke leiding van de rijksdienst om verkokering tegen te gaan zijn:

- De verkokeringsproblematiek staat als sinds 1993 prominent op de ambtelijke agenda;
- De ambtelijke top beschikt over een relatief grote ambtelijke staf ten opzichte van de staf van een minister;
- De minister is ministerieel verantwoordelijk voor de beleidsvoering van zijn ministerie;
- De minister beschikt over relatief kleine *ambtelijke* staf ten opzicht van de ambtelijke top.

Empirische constatering is dus dat de ambtelijke leiding, ondanks hun relatief 'grote' span of control, na 13 jaar nog steeds niet in staat is gebleken de verkokeringsproblematiek aanzienlijk te marginaliseren. Ten tweede dient men zich bewust te zijn van het feit dat de verkokeringsproblematiek niet op zich staat. In hoofdstuk 1 is er uitgebreid aandacht besteed aan de politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland waarbij twee belangrijke verschijnselen de veranderende rolopvattingen van ambtenaren en de sterk wisselende politieke sensitiviteit van ambtenaren zijn. De in Nederland aanwezige verkokeringsproblematiek, veranderende rolopvattingen van ambtenaren en de sterk wisselende politieke sensitiviteit van ambtenaren, zijn drie verschijnselen die elkaar versterken. Wil men een van deze problemen marginaliseren dan dient men zich ervan bewust te zijn dat dit niet mogelijk is als men niet tegelijkertijd de andere twee problemen marginaliseert.

De voorkeur voor het marginaliseren van deze drie problemen gaat uit naar het inzetten van een coördinatie-instrument dat deze problemen integraal kan marginaliseren. Er is wel een zeer belangrijke aanbeveling. De verkokeringsproblematiek doet zich zowel op het politieke, het (inter)departementale als op het niveau van verzelfstandigde organisaties voor. De verkokeringsproblematiek op zowel het (inter)departementale als op het niveau van verzelfstandigde organisaties, valt daarentegen direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Mede gezien de constatering dat de minister de politieke verantwoordelijkheid draagt en de ambtelijke leiding tot op heden geen wezenlijke bijdrage heeft kunnen leveren aan de marginalisering van de verkokeringsproblematiek, is de belangrijkste aanbeveling dus dat nu de politieke departementale leiding nu de regie moet nemen ten aanzien van het marginaliseren van de departementale verkokeringsproblematiek.

Een coördinatie-instrument dat zich hier voor leent is het *politieke kabinet*. Er valt hierbij een parallel te trekken met de situatie zoals die reeds in België, Australië³⁶⁰ en binnen de Europese Commissie³⁶¹ bestaat, waar politiek-ambtelijke kabinetsconstructies tot tevredenheid van zowel politiek als ambtenaren functioneren. Er moet hier echter wel worden gewaakt dat deze constructie wordt aangepast op de specifieke Nederlandse situatie.

Een instrument 'politiek kabinet' dat op de Nederlandse situatie is aangepast moet in ieder geval zorgdragen voor zowel culturele als structurele coördinatie en geeft hierdoor invulling aan de hiaten die zowel de bestuursraden als de ABD hebben laten voortbestaan.

Een situatie waarin topambtenaren politiek worden benoemd, zoals in de Verenigde Staten gebeurd, lijkt met het oog op de continuïteit van het overheidsbeleid en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden, minder gewenst te zijn.³⁶² Het heeft er dus veel van weg dat een optimale situatie een hybride vorm van kabinetsvorming zou moeten zijn. Binnen deze vorm zou ook nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met het weerbarstige karakter van politiek-ambtelijke verhoudingen.³⁶³ Het is raadzaam om binnen en dergelijk kabinet juist die mensen die het Haagse politieke spanningsveld in den brede kennen, de zogenaamde partijpolitieke ambachtsmannen en -vrouwen, aan te wenden om het tekort aan politieke span of control te compenseren teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid tot een sociaal-juridische werkelijkheid te laten verworden. Partijpolitieke benoemingen dienen echter wel zonder uitzondering gerelateerd te zijn aan de zittingstermijn van de minister. Kenmerkend voor een hybride vorm van een politiek-ambtelijke kabinetsconstructie specifiek gericht op de Nederlandse situatie, is er een waarbij er door behoud van het integrale karakter van management van overheidsmanagers het weerbarstige karakter van politiek-ambtelijke verhoudingen niet onnodig onder druk wordt gezet.³⁶⁴

In België hebben we onlangs kunnen waarnemen dat de ministerraad het niet optimaal gebruiken van de potentie van het ambtelijke apparaat heeft geagendeerd. In navolging van het door de ministerraad goedgekeurde voorstel tot departementale structuurherziening, zijn op enkele ministeries de ministeriële kabinetten gereduceerd.³⁶⁵ De historische situatie waarin de beleidsvoorbereiding volledig werd verzorgd door de ministeriële kabinetten, wordt 'vervangen' door een situatie waarin er gebruik wordt gemaakt door de intellectuele potentie van het ambtelijke apparaat.³⁶⁶ Er wordt door het streven naar nieuwe interacties tussen de politiek en het ambtelijke apparaat, dus meer geneigd naar de Nederlandse situatie waarin de groep van adviseurs rond het beleidsvormende proces veelal bestaat uit een brede vertegenwoordiging van ambtenaren, academici en andere experts.³⁶⁷ Mede gelet op het weerbarstige karakter van de politiek-ambtelijke verhoudingen en de potentie van het ambtelijke apparaat daar waar het gaat om 'professionele' beleidsvoorbereiding, is het raadzaam om de rol van de politiek adviseurs binnen een departement buiten de lijn te plaatsen. Centrale punten waar de informatie wordt verwerkt tot besluitvorming, lenen zich goed voor het verbreden van de politieke span of control.

De centrale punten binnen de informatiestructuur van een departement zijn achtereenvolgens, de afdeling politiek, het bureau secretaris-generaal en de bureaus directeur-generaal. Tevens is de rol van de afdeling voorlichting een rol die evident is bij de toetsing van zowel interne als externe informatie op het politieke karakter. Derhalve kan de politieke span of control van een minister worden vergroot door de hoofden van de reeds genoemde organisatieonderdelen politiek te benoemen. Door de verbreding van de span of control is een bijkomend effect is dat de politieke adviseurs niet alleen de minister kunnen adviseren, maar ook een belangrijke rol kunnen vervullen in de proactieve coaching van het ambtelijke apparaat daar waar het politieke sensitiviteit betreft. Ten algemene kan worden gesteld dat

360. Dunn, D.D., *Politics and administration at the top: lessons from down under*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1997.

361. Wollring, P., *Eurocommissaris heeft eigen kabinet: de politieke ambtenaar*, OB-magazine, lente 1999, pp. 34-37.

362. Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003, p. 110.

363. Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersoon en de ambtelijke top*, Eburon, Delft 2001, p. 365.

364. Natoewal, R.C., *Ministeriële verantwoordelijkheid – Feit en fictie*, Essay, Rotterdam, 2006, p. 14.

365. Goedgekeurd door de Belgische Ministerraad van 28 april 2000.

366. Brans, M. et al., *De organisatie en het management van de beleidsvoorbereiding in België – Een vergelijking met Nederland*, Academia Press, Eekhout, Gent, 2003, p. 2.

367. Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000, p. 42.

vanwege de specifieke kenmerken die de Nederlandse bestuurspraktijk in zich herbergt, slechts een hybride kabinetsconstructie afgestemd op deze bestuurspraktijk, in succes zal kunnen resulteren.³⁶⁸

De in Nederland aanwezige verkokeringsproblematiek, veranderende rolopvattingen van ambtenaren en de sterk wisselende politieke sensitiviteit van ambtenaren, zijn drie verschijnselen die elkaar versterken.

Wil men een van deze problemen marginaliseren dan dient men zich ervan bewust te zijn dat dit niet mogelijk is als men niet tegelijkertijd de andere twee problemen marginaliseert.

Tenslotte is er in paragraaf 6.2.4 ten aanzien van kengetallen en prestatiegegevens die betrekking hebben op output en efficiëntie, geconstateerd dat deze onderhevig zijn aan wisselend succes. Reflectie ten aanzien van andere landen leert ons dat uniforme standaarden zijn ingezet als instrumenteel coördinatie-instrument. In bijvoorbeeld de Verenigde Staten is in 1991 de Chief Financial Officers Act vervaardigd. Dit was een kaderstellende publicatie waarin standaarden ten aanzien van financiële verslaglegging zijn vastgesteld. Ook in Nederland kennen wij voorschriften ten aanzien van financiële verslaglegging die hoofdzakelijk voortvloeien uit de Comptabiliteitswet. Momenteel constateert de Algemene Rekenkamer dat ten aanzien van helft van het rijksbrede beleid het niet duidelijk is welk doel er concreet wordt nagestreefd. Het gebrek aan coherentie ten aanzien van de 'duidelijkheid' van deze gegevens heeft meer te maken met de controle op de naleving van de kaderstelling dan de kaderstelling op zich. Een voorbeeld van een belangrijke regeling die in het kader van de 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) is ingezet is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE). Een evaluatie van deze regeling die in 2004 is uitgevoerd door het Ministerie van Financiën, stelt echter een sterke versoepeling van deze regeling voor. De aanbeveling is op basis van deze studie om juist over te gaan tot een verdieping van de regeling, maar toch in ieder geval om over te gaan tot een sterkere handhaving van de regeling.³⁶⁹ Het geven van gehoor aan deze aanbeveling zal de effectiviteit van dit instrument ook daadwerkelijk ten goede kunnen komen.

6.3 Inzet, gebruik en effectiviteit van coördinatie-instrumenten op het niveau van verzelfstandigde organisaties

6.3.1 Inleiding

Op het niveau van de verzelfstandigde organisaties zijn er in de onderzoeksperiode van ongeveer 1980 tot en met 2004, ook diverse coördinatie-instrumenten in Nederland ingezet als antwoord op de aanwezige coördinatieproblematiek. Op hoofdlijnen ging het om instrumenten die de volgende gevolgen hadden:

- Vorming, ontwikkeling, rotatie en mobiliteit;
- Herschikking van bevoegdheden;
- Het instellen van coördinerende functies en collegiale sturingsorganen;
- Informatievoorziening;
- Financiële en budgettaire coördinatie;
- Ketenvorming;
- Marktwerking.

6.3.2 Het probleem

Alle ingezette coördinatie-instrumenten op het niveau van verzelfstandigde organisaties hebben een relatie met de *problematiek die samenhangt met de scheiding tussen beleid en uitvoering*. Evenals elk ander politiek-bestuurlijk bestel kent Nederland ook een zestal belangrijke kenmerken, zoals weergegeven in hoofdstuk 4.3.1 en uitgebreid beschreven in de individuele landenstudies. In de

368. Natoewal, R.C., *Ministeriële verantwoordelijkheid – Feit en fictie*, Essay, Rotterdam, 2006. p. 16.

369. Bron: internet (sept. 2006), http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/financieel_management_verheid/vbtb/introductie/beleidsinformatie/regeling_prestatiegegevens_en_evaluatieonderzoek_rijksoverheid.html.

landenstudie die betrekking had op Nederland hebben we kunnen waarnemen dat de ministeriële verantwoordelijkheid mede bepalend is voor de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ook hebben we kunnen waarnemen dat het coördinatiemodel dat momenteel in Nederland dominant is, het hiërarchische model, verschuift naar het netwerkmodel.

Het zijn deze twee belangrijke kenmerken van ons politiek-bestuurlijk bestel die een relatie hebben met *de problematiek die samenhangt met de scheiding tussen beleid en uitvoering*. In Nederland vindt de beleidsuitvoering steeds vaker plaats door verzelfstandigde diensten. We kennen in Nederland zowel interne als externe verzelfstandigde diensten.

Bij interne verzelfstandiging is de problematiek die samenhangt met de scheiding tussen beleid en uitvoering, met name verkokering. Resultante van deze verkokering is dat de beleidsontwikkende diensten in een beperkte mate, of helemaal niet, afstemmen of dat het ontwikkelde beleid ook daadwerkelijk uitvoerbaar is. Bij externe verzelfstandiging is de problematiek nog wat groter. Naast de afstand tussen beleid en uitvoering speelt hier ook het probleem mee dat de wetgever de ministeriële verantwoordelijkheid niet duidelijk heeft afgekaderd.

De problematiek rondom de *interne* verzelfstandiging heeft men met name proberen op te lossen door de instelling van de ABD. De ABD is reeds uitgebreid besproken in paragraaf 6.2. De constatering die er zijn gedaan in paragraaf 6.2 gaan onverminderd op voor de het niveau van de (interne) verzelfstandigde diensten. We zullen deze daarom in deze paragraaf niet verder behandelen. Wel zullen we in paragraaf 6.3.4 stil staan bij het probleem van de verkokering tussen beleid en uitvoering met als doelstelling, vanuit internationaal perspectief, te beoordelen welke instrumenten men in andere landen heeft ingezet in de periode van 1980 tot en met 2004 om dit probleem te marginaliseren.

De problematiek rondom de *externe* verzelfstandiging heeft men met name proberen op te lossen door de instelling van rijkstoezicht en het toepassen van de ketenbenadering.

6.3.3 *De ingezette coördinatie-instrumenten*

In Nederland is er op het niveau van verzelfstandigde diensten voor de problematiek die samenhangt met externe verzelfstandiging naar een oplossing gezocht door de toepassing van een tweetal instrumenten.

Het eerste instrument was de instelling van het rijkstoezicht. Op alle ministeries is rijkstoezicht op (externe) zelfstandige organisaties in de bedrijfsvoeringsprocessen van het betreffende ministerie geïntegreerd. Echter in sommige gevallen wordt het toezicht centraal aangestuurd en in sommige gevallen wordt het toezicht op directieniveau belegd. Het rijkstoezicht heeft als doelstelling om toezicht uit te voeren op *externe* verzelfstandigde organisaties.

Het tweede instrument betreft de ketenbenadering. De ketenbenadering die in de vorige eeuw zijn intrede deed op het ministerie van Justitie, zien we sinds het begin van deze eeuw in een beperkte mate terug op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Gedurende het proces van beleidsontwikkeling worden relevante externe actoren bij dit proces betrokken. In de afgelopen jaren zijn er in Nederland op rijksniveau twee andere ketens ontstaan met een structureel karakter. Het betreft hier de vreemdelingenketen die gelieerd is aan het ministerie van Justitie en de keten die gelieerd is aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

6.3.4 *Effectief of niet?*

Het ingezette instrument rijkstoezicht komt men vandaag de dag op elk ministerie tegen. Het ministerie van Financiën heeft geconstateerd dat er bij enkele departementen sprake is van een herziening van toezicht. Toezicht wordt bij die departementen steeds meer gehouden op basis van risicoanalyse.³⁷⁰ Tevens is er op 15 december een onderzoek ingesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit onderzoek had onder andere als doelstelling de aansturing van en het toezicht op zelfstandige organisaties te onderzoeken. Een van de aanbevelingen van dit rapport was: 'Maak en onderhoud een actueel overzicht van zelfstandige organisaties waarvoor de minister verantwoordelijk

370. Ministerie van Financiën, Management control systemen bij de departementen, Ministerie van Financiën, Den Haag, 2005, p. 7.

is. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor goede aansturing van en toezicht op deze organisaties.³⁷¹ Andere constatering in dit rapport impliceren dat het toezicht niet op alle departementen even goed is ingericht. Op basis van met name dit laatste rapport kan men stellen dat het instrument op zich momenteel niet effectief is.

Echter het rijkstoezicht is in het leven geroepen als antwoord op de hiaten die de wetgever heeft laten bestaan in de ministeriële verantwoordelijkheid daar waar het de relatie tussen ministerie en verzelfstandigde diensten betreft. Rijkstoezicht lijkt dan ook een doekje voor het bloeden. Het is daarom van belang dat de wetgever duidelijkheid verschaft over de hiaten die zij heeft laten bestaan ten aanzien van de laatstgenoemde relatie.

De ketenbenadering is als structureel instrument zeer nieuw. De drie meest bekende ketens zijn de strafrechtketen en de vreemdelingenketen die beiden gelieerd zijn aan het ministerie van Justitie en de keten die gelieerd is aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Over de effectiviteit van deze laatste valt weinig te zeggen, mede vanwege de recente 'oprichting' van deze keten. Een element waar men momenteel wel uitspraken over kan doen is de informatie-uitwisseling binnen de keten. Diverse malen is er sprake geweest van de stagnering van de informatie-uitwisseling. Het meest recente voorbeeld is het voorbeeld waarbij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding te laat is geïnformeerd over een mogelijke terroristische dreiging.³⁷²

De vreemdelingenketen is echter een instrument met een wat langere historie. Deze keten is evenals andere ketens opgericht om een betere samenwerking tussen de ketenpartners te bewerkstelligen. In 2005 hebben echter zowel het kabinet als de Rekenkamer uitgesproken dat de opzet en aansturing van de vreemdelingenketen moet worden verbeterd. Verbetering kan volgens deze partijen onder andere worden bewerkstelligd door het terugbrengen van de complexiteit, het vereenvoudigen van de sturingsrelaties en het verminderen van het aantal schakels in het proces van 'regulier toelating'.³⁷³ Ook de scheiding tussen beleid en uitvoering blijft voor aanhoudende problemen zorgen. Het beleid sluit in diverse gevallen niet aan op de uitvoering. Ook in 2006 heeft de ketenpartner Vereniging van Nederlandse Gemeenten, wederom deze problematiek geagendeerd.³⁷⁴ De vreemdelingenketen kan momenteel dus worden beoordeeld als onvoldoende effectief.

De strafrechtketen is de keten met de langste historie. Deze keten is opgericht om de opsporing, vervolging, rechtsspraak en tenuitvoerlegging beter met elkaar samen te laten werken. De samenwerking heeft sinds de oprichting aan het einde van de vorige eeuw een professionaliseringsslag doorgemaakt. De horizontale partners in de keten werken steeds beter met elkaar samen, hoewel dit fricties natuurlijk nimmer uitsluit. Een beeld dat tekenend is voor het succes van deze keten is het beeld dat er bij begrotingsclaims vanuit het ministerie van Justitie ten algemene wordt gesproken over de veiligheidsketen en de problematiek waarmee de hele keten te maken heeft.³⁷⁵ Het nichedenken lijkt in ieder geval in deze keten niet meer dominant te zijn. De keten lijkt dus ondanks voorkomende fricties in de keten, ten algemene een effectief instrument te zijn.

6.3.5 *Lessen uit het buitenland*

In de landenstudie die betrekking had op de Nederlandse situatie hebben we kunnen constateren dat de ministeriële verantwoordelijkheid mede bepalend is voor de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ook hebben we kunnen waarnemen dat het coördinatiemodel dat in Nederland dominant is, het hiërarchische model, verschuift naar het netwerkmodel. Beide kenmerken van ons politiek-bestuurlijk bestel zijn zeer relevant voor de bestudering van de coördinatieproblematiek die zich voordoet op het niveau van de verzelfstandigde organisaties.

In zowel het Verenigd Koninkrijk als de Verenigde Staten is de ministeriële verantwoordelijk anders geregeld dan in Nederland. Van een individuele ministeriële verantwoordelijkheid is in die landen dan ook geen sprake. Ook is er uit de landenstudies gebleken dat in voorkomende gevallen, in tegenstelling tot in Nederland, ook de ambtelijke top verantwoording dient af te leggen aan het parlement. De hiaat

371. Bron: internet (sept. 2006), www.andereoverheid.nl/NR/rdonlyres/228CCB52-ED8D-4093-9CC6-DFD675D06FFF/0/BeterBestuurlijkToezichtdeel1.pdf.

372. Bron: internet (sept. 2006), <http://www.nos.nl/nos/artikelen/2006/08/art000001C6C63E967FF06E.html>.

373. Bron: internet (sept. 2006), http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2005/10October/14/0-42-1_42-72490.jsp.

374. Bron: internet (sept. 2006), www.perssupport.anp.nl/Home/Persberichten/Actueel?itemId=73834.

375. Bron: internet (sept. 2006), http://www.regering.nl/regeringsbeleid/balkenende2/begroting2004/42_21054.jsp.

dat er bestaat in de ministeriële verantwoordelijkheid tussen de relatie ministerie en verzelfstandigde dienst, zou door rechtstreekse ambtelijke verantwoordelijkheid aan het parlement verdwijnen. In België, waar er wel sprake is van individuele ministeriële verantwoordelijkheid, zien we echter met de implementatie van het Copernicusplan de zogenaamde beleidsraden ontstaan die de beleidsvoorbereidende functie moesten hervormen. Deze raden hebben een intradepartementaal karakter en worden voorgezeten door de minister. Ook vertegenwoordigers van de beleidsuitvoering zetelen in deze beleidsraden.

In de ketenbenadering lijkt Nederland voor te lopen op de andere landen die in dit onderzoek zijn bestudeerd. Alleen in Nederland zien we momenteel dat het hiërarchische model primair verschuift naar het netwerkmodel. Daarbij komt ook nog dat er feitelijk van echte horizontale coördinatie bijna geen sprake is in landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De netwerken die daar zijn ontstaan hebben, zoals de landenstudies ook aantonen, toch vaak een sterk verticaal karakter. De aanbeveling is daarom om ten aanzien van de ketenbenadering vooral te leren van de Nederlandse empirie.

6.3.6 *Conclusies en aanbevelingen*

De scheiding van beleid en uitvoering veroorzaakt in Nederland diverse problemen. Een zeer belangrijk probleem is de verkokering die als gevolg heeft dat er hiaten ontstaan tussen het ontwikkelde beleid en de beleidsuitvoering. Wij kunnen in Nederland leren van zowel het Verenigd Koninkrijk als van de Verenigde Staten en België. Wel is het zo dat de ambtelijke verantwoordingscultuur die men in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten kent, niet inpasbaar is in het huidige Nederlandse politiek-bestuurlijk bestel. Een dergelijke constellatie zal naar waarschijnlijkheid zelfs pas mogelijk zijn na een grondwetswijziging. De beleidsraden die men in België kent lijken echter wel een zeer aantrekkelijke optie. De interne verkokering die samenhangt met de beperkte betrokkenheid van de beleidsuitvoering bij de beleidsontwikkeling, kan door de instelling van een beleidsraad worden gemarginaliseerd. Een ander groot voordeel is dat de minister, doordat deze de beleidsdaad voorziet, ook daadwerkelijk op de hoogte is van de uitvoerbaarheid van zijn of haar beleid. Incoherentie van ontwikkeld beleid en de uitvoerbaarheid hiervan komt hierdoor sneller in zicht. Situaties waarbij ministers vanwege deze incoherentie moeten aftreden, kunnen zo worden gemarginaliseerd omdat bewindslieden bij de beleidsontwikkeling in staat worden gesteld om preventief 'in te grijpen'.

De ketenbenadering lijkt in Nederland nog niet helemaal succesvol te zijn. De evolutie van de veiligheidsketen leert ons wel dat professionalisering moet groeien evenals dat ketenpartners naar elkaar toe moeten groeien. Hoewel de kwaliteit van deze informatie-uitwisseling nog niet optimaal is, lijken bijvoorbeeld binnen de vreemdelingenketen de maatschappelijke voordelen op te wegen tegen de nadelen. Hoewel er momenteel in deze keten wel sprake is van bepaalde spanningen, is er wel sprake van een aanhoudende discussie tussen de beleidsontwikkende organen en de beleidsuitvoerende organen. Dit is een belangrijke verandering ten opzichte van de situatie zoals die bestond voordat de keten in het leven was geroepen.

De verbetervoorstellen die zowel door het kabinet als de Algemene Rekenkamer zijn gedaan om de effectiviteit van de vreemdelingenketen te verbeteren, worden ook door deze studie onderschreven. Een belangrijke bijdrage aan de marginalisering van de problematiek die er vandaag de dag nog bestaat en het verminderen van de complexiteit van de keten, lijkt te kunnen worden geboden door een 'horizontale' beleidsraad. Een dergelijk 'horizontale' beleidsraad, naar analogie van de Belgische 'verticale' beleidsdaad, wordt derhalve ook aanbevolen.

6.4 **Centrale onderzoeksvraag**

Hoe effectief zijn coördinatie-instrumenten die op rijksniveau zijn ingezet in de periode 1980 tot en met 2004 met als doelstelling de centrale oorzaak die ten grondslag ligt aan de coördinatiebehoefte van de rijksdienst te marginaliseren?

De algemene diagnoses van diverse rapporten over de rijksdienst uit het verleden, zien we onverminderd terug in het onderhavige onderzoek: (te) hoge ambities van de overheid, (te) hoge verwachtingen van de burger van zijn overheid, interne verkokering en inwaartse gerichtheid. Ook hebben we in dit onderzoek vastgesteld dat de coördinatiebehoefte binnen de rijksdienst grotendeels resultante is van de toenemende mate van specialisatie van de rijksdienst. Evenals hetgeen in de

meeste rapporten over de rijksdienst van toepassing is, wordt ook in dit onderzoek verkokering, hetgeen het negatieve gevolg van specialisatie is, als het centrale probleem van de rijksdienst gezien. Verkokering is namelijk het directe resultaat van de behoefte aan coördinatie die voortkomt uit (te) hoge ambities van de overheid en de (te) hoge verwachtingen van de burger van zijn overheid. Hoewel er geen aantoonbare oorzaak-gevolg relatie is tussen verkokering en inwaartse gerichtheid, bestaat er wel degelijk een causaal verband tussen beide fenomenen. Dit onderzoek heeft aangetoond dat de rijksdienst beide fenomenen door zowel de inzet van culturele, structurele als instrumentele coördinatie-soorten heeft proberen te marginaliseren. Ondanks de inzet van diverse coördinatie-instrumenten stellen we vast dat de verkokeringsproblematiek alsmede de inwaartse gerichtheid van de rijksdienst vandaag de dag nog steeds bestaat en ondanks de inzet van diverse coördinatie-instrumenten niet wezenlijk is afgenomen. De ingezette coördinatie-instrumenten zijn derhalve niet effectief gebleken.

6.5 Reflectie

Binnen dit onderzoek stond toetsing centraal. Er is een theoretisch coördinatieschema opgeleverd in hoofdstuk 3 en de effectiviteit van coördinatie-instrumenten die zijn ingezet binnen de rijksdienst in de periode 1980 tot en met 2004, zijn getoetst en beoordeeld.

Onderdeel van deze studie was een probleemanalyse waarbij ook een overzicht is gegeven van de diverse onderzoekscommissies die het functioneren van de rijksdienst hebben bestudeerd. Op basis van deze probleemanalyse hebben we vastgesteld dat specialisatie in voorkomende gevallen tot verkokering kan leiden. Het probleem van verkokering dat wij in Nederland kennen zal daarom ook nooit helemaal verdwijnen. Door specialisatie, hetgeen een noodzakelijk goed is binnen de rijksdienst, ligt verkokering altijd op de loer. In de specifieke Nederlandse situatie levert ook het ministerieel departementalisme een bijdrage aan het probleem. In deze situatie is één minister gelieerd aan één departement. We kunnen verkokering natuurlijk wel marginaliseren. Voor het marginaliseren van de verkokering is de inzet van (effectieve) coördinatie-instrumenten noodzakelijk. Het is tevens van belang deze verkokering tegen te gaan door het inzetten van coördinatie-instrumenten op zowel het politieke niveau, het (inter)departementale niveau als het niveau van verzelfstandigde organisaties. De stelling dat het probleem van verkokering is op te lossen door slechts coördinatie-instrumenten in te zetten op een van deze niveaus klopt dan ook niet.

Hoewel de Staten-Generaal geen lijnverantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de organisatie van rijksdienst, zou de Staten-Generaal wel haar morele verantwoordelijkheid beter kunnen waarmaken. Het meest prominente onderwerp dat zij zou moeten agenderen is de ministeriële verantwoordelijkheid en de hiermee samenhangende problematiek.

De door de wetgever niet goed afgebakende ministeriële verantwoordelijkheid, kan in potentie ook bijdragen aan de accumulatie van de verkokeringsproblematiek. Zelfstandige organisaties zijn in voorkomende gevallen geneigd om zich, onder andere door de onduidelijkheid die wetgever hierover heeft laten bestaan, terug te trekken in de 'eigen koker'. De verkokeringsproblematiek heeft in potentie ook een bredere invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid. Op het (inter)departementale niveau is coherentie van beleid namelijk ook zeer belangrijk voor een minister. Hoewel de wetgever wel duidelijk is geweest over interne verzelfstandiging herbergt ook deze variant een gevaar in zich. Het gaat hier namelijk om de problematiek die kan samenhangen met de scheiding tussen beleid en uitvoering, de zogenaamde intradepartementale coördinatieproblematiek. De verkokering staat echter niet op zich. Verkokering hangt ook samen met diverse andere sociale factoren. De meest belangrijke sociale factoren waarmee verkokering samenhangt, zijn de veranderende rolopvattingen van ambtenaren en de wisselende politieke sensitiviteit van ambtenaren. Deze drie factoren versterken elkaar onderling. Willen wij een van deze problemen marginaliseren dan dienen wij dus coördinatie-instrumenten in te zetten op alle drie de factoren. Ook zou het correcter zijn om in het licht van deze constatering te spreken over ministeriële verantwoordelijkheid als sociaal-juridisch vraagstuk. De uitspraak van Scheltema '*Geen verantwoordingsplicht zonder bevoegdheid*'³⁷⁶ lijkt dan ook in dit licht niet compleet. Een meer volledige grondregel in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid zou dan ook zijn; '*Geen verantwoordingsplicht zonder bevoegdheid en geen bevoegdheid zonder middelen*'

376. Commissie Scheltema, Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, TK, Den Haag, 1993, p. 9; Belifante, A.D., J.L. De Reede, *Beginnelsen van het Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1997, p. 25.

Bij het inrichten en managen van het openbaar bestuur dient men zich altijd bewust te zijn van het spanningsveld dat er bestaat in de verhoudingendriehoek tussen de Staten-Generaal, de ministers en de ambtenarij. Over wie de probleemeigenaar nu eigenlijk is van de centrale verkokeringsproblematiek van de rijksdienst, bestaan diverse opvattingen. Hoewel men niet voorbij kan gaan aan de (informele) verantwoordelijkheid die de ambtelijke elite draagt, is het duidelijk dat er in staatsrechtelijke zin slechts één persoon verantwoordelijk is voor een ministerie, namelijk de minister.

Het kabinet zou er daarom niet alleen verstandig aan doen om de aansturing van de rijksdienst te agenderen, maar ook de politieke discussie te regisseren. De (goede) organisatie van de rijksdienst is namelijk primair in het belang van de ministerploeg en de Staten-Generaal. Een goede eerste stap hebben de kabinetten Balkenende I, II en III ten aanzien van de politieke regie al genomen door de aanstelling van de minister van Bestuurlijke Vernieuwingen. Punt van aandacht blijft momenteel nog het vermogen van de betreffende ministers om ook daadwerkelijk de problematiek die primair de politiek schaaft, te agenderen.

Deze studie heeft in ieder geval een belangrijke les opgeleverd daar waar het de politieke agendering betreft. De Nederlandse parlementaire geschiedenis wijst uit dat er sinds de Tweede Wereldoorlog slechts drie staatskundige vernieuwingen hebben plaatsgevonden, namelijk:

- De verhoging van het aantal leden van de Staten-Generaal;
- De vergroting van de invloed van voorkeursstemmen;
- De wijziging van de benoemingsprocedure van burgemeesters en commissarissen van de koningin.

Kijken wij alleen al naar het aantal bestuurlijke vernieuwingen die zijn doorgevoerd in de periode van 1980 tot en met 2004, dan zien we dat deze grote hoeveelheid aan ingezette instrumenten in schil contrast staat met het aantal staatskundige vernieuwingen die na de Tweede Wereldoorlog zijn doorgevoerd. Er wordt te allen tijden in het merendeel van politiek-bestuurlijke stelsels zeer terughoudend omgegaan met de doorvoering van staatskundige vernieuwingen, doordat men ten algemene eerst naar vernieuwingen binnen de marges van het bestaande politiek-bestuurlijke bestel streeft. Alvorens men een systeem wil veranderen getuigd het van wijsheid als men eerst het systeem probeert te repareren. Bestuurlijke vernieuwingen en niet staatskundige vernieuwingen zijn hiervoor dus het aangewezen middel. Bij gebrek aan vertrouwen over de effectiviteit van dit middel heeft deze studie dus onomstotelijk aangetoond dat wij veel van het buitenland kunnen leren.

Lijst van afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (EU)
CIO	Chief Information Officer
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
CoCoHan	CoCo op Hoog ambtelijk niveau
DG	Directeur-Generaal
DHS	Department of Homeland Security
EO	Presidential Executive Order
GEO	Grote Efficiency-Operatie
GW	Grondwet
GPRA	Government Performance and Results Act
HRM	Human Resource Management
HM(-Treasury)	Her Majesties(-Treasury)
FOD	Federale Overheidsdiensten
KB	Koninklijk Besluit
MBO	Management By Objectives
NEC	National Economic Council
OFFM	Office of Federal Financial Management
OGE	Office of Government Ethics
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OFO	Opleidingsinstituut voor de Federale Overheid
OMB	Office of Management and Budget
PMS	President's Management Council
PUMA	Public Management Service (OECD)
PV	Permanente Vertegenwoordiging
RAB	Resource Accounting and Budgeting
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek
RWT	Rechtspersonen met een Wettelijke taak
SER	Sociaal Economische Raad
SG(-beraad)	Secretaris-generaal (beraad van secretarissen-generaal)
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten van Amerika
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Literatuurlijst

- Aardema, H. *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, Open Universiteit, Heerlen en BMC, Leusden, 2005.
- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *Kennisbeleid bij de Nederlandse overheid – Een inventarisatie van het kennisbeleid bij de Nederlandse ministeries*, AWT, Den Haag, 2004.
- Algemene Bestuursdienst, *Algemene Bestuursdienst 2000 - Kwaliteit in context*, Den Haag, 2000.
- Allix, M. en A. Smullen, *Modernisering door agentschapsvorming – Nationale varianten van een internationale trend*, in *Bestuurskunde*, jaargang 13, nr. 7, Tilburg, 2004.
- Bekke, A.J.G.M., R.D. Bekker, A.D.J. Verhoeven, *Haagse bazen: en verkenning van de topstructuur van de ministeries*, Samson / H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996.
- Bekke, A.J.G.M., J.P. Perry en Th.A.J. Toonen (red.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996.
- Bekke, A.J.G.M., F.M. van der Meer (red), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000.
- Belifante, A.D., J.L. De Reede, *Beginselen van het Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1997.
- Berge, J.B.J.M ten, *Besturen door de overheid – Nederlands algemeen bestuursrecht 1*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, in samenwerking met NISER, Utrecht, 1996.
- Beus, J. de, *Een primaat van politiek*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2001.
- Borghouts, H.C.J.L., *Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid*, in *Bestuurskunde*, jaargang 11, nr. 3, Tilburg, 2002.
- Boston, J., *The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience*, in *Governance*, Volume 5, nr. 1, 1992 (pp. 88-103).
- Bouckaert, G., et al., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge, 2000.
- Bovens, M.A.P., *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1990.
- Bovens, M.A.P., et al., *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, 6^e herziene druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001.
- Bradach, J. en Eccles, R., *Price, authority and trust: from ideal types to plural forms*, in Thompson, G. e.a., *Markets, hierarchies and networks - the co-ordination of social life*, Sage, London, 1991.
- Brans, M. et al., *De organisatie en het management van de beleidsvoorbereiding in België – Een vergelijking met Nederland*, Academia Press, Eekhout, Gent, 2003.
- Brans, M. et al., *Beleidsoverdracht en het trekken van lessen: systematisch leren uit buitenlandse beleidservaringen*, Academia Press, Eekhout, Gent, 2003.
- Breunesse, J.N en Roborgh, L.J., *Ministeries van Algemeen Bestuur*, SMD, Leiden, 1992.
- Bruins, F.J.B., *Politiek kabinet kan een minister meer ruimte geven*, in de Volkskrant, donderdag 29 juli 1999.
- Burkens, M.C., et al., *Beginselen van de democratische rechtstaat*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, in samenwerking met NISER, Utrecht, 1994.
- Dam, S. van, M. Esselbrugge, H. de Jong, *Beter coördineren – Praktische analyse en aanbevelingen voor coördineren bij het Rijk*. Studie in opdracht van het Ministerie van BZK, Lysias Advies BV, Amersfoort, 2005.
- Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid – het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Kluwer, Deventer, 2005.
- Dunn, D.D., *Politics and administration at the top: lessons from down under*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1997.
- Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, *Burger en overheid in de informatiesamenleving – De noodzaak van institutionele innovatie*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2001.
- Engels, J. W.M., *Het 'geheim van Noordeinde': onschendbaar?*, in *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 1986.
- Erasmus Universiteit Rotterdam, *Reader - Publiek Management en Organisatieverandering 2005-2006 (A-25)*, EUR / Donner, Rotterdam, 2005.
- Erasmus Universiteit Rotterdam, *Reader - Organisatie en management in de publieke sector (B200315)*, EUR, Rotterdam, 2003.
- Gerding, G., B. de Jong, *De politieke en ambtelijke top - Rapport over een onderzoek naar het functioneren van de top-structuur van de rijksdienst*. Achtergrondstudie voor de Commissie Hoofdstructuur van de rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981.

- Graaf, H. van de, en Hoppe, R., *Beleid en politiek: een inleiding tot beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Muiderberg, 1992.
- Hague, R. en M. Harrop, *Comparative Government and Politics – An introduction*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004.
- Hart, P. 't, A. Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002, 2003.
- Heclo, H., *A Government of Strangers*, Brookings Institution, Washington DC, 1977.
- Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1982.
- Jong, L. De, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, SDU Uitgeverij Koninginnegracht, Den Haag, 1995,
- Kalma, P., *Politieke Partijen en de Civil Society – Een onderbelicht representatieprobleem*, in Jaarboek 2000 DNPP (Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen), Groningen, 2001 (pp.101-113).
- Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in Management en Organisatie bij de Rijksoverheid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1994.
- Kickert, W.J.M., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Kickert, W.J.M., *National government reforms: public management reforms in the Netherlands*, Eburon, Delft, 2000.
- Kickert, W.J.M. m.m.v. F.B. van der Meer, *Verhalen van verandering – Sociale reconstructie van reorganisatie op ministeries van Justitie, LNV, O&W en VWS*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag, 2002.
- Kickert, W.J.M. m.m.v. J. Meines en K. Verdel, *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, In opdracht van het rijksbrede Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005, (Zie ook www.andereoverheid.nl).
- Kickert, W.J.M., In 't Veld, R., *National Government, Governance and Administration*, in W.J.M. Kickert en F. van Vught, *Public Policy and Administration Science in the Netherlands*, Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf, Londen, 1995.
- Knaap, P van der, C.J.A.M Termeer en M.J.W. van Twist, *Omwille van effectief toezicht – Reflecties op risico's van een hype*, in Bestuurskunde, jaargang 11, nr. 3, Tilburg, 2002.
- Kottman, R. *Horizontale taakverdeling en coördinatie*, Hoofdstuk 19 in A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1978.
- Lalenis, K., M. de Jong & V.M. Mamadouh, *Families of nations and institutional transplantation*. In: M. de Jong, K. Lalenis & V.M. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation*, Kluwer, Dordrecht, 2002 (pp.33-52).
- Lalenis, V. Mamadouh, (eds), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions*, Kluwer, Dordrecht, 2002.
- Melissen, J., (red.) *Diplomatie – Raderwerk van de internationale politiek*, Van Gorcum, Assen, 1999. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*. In opdracht van het Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005. (Zie ook www.andereoverheid.nl).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integriteit van het openbaar bestuur, (Vertrouwen in verantwoordelijkheid, deel 3)*, BZK, Den Haag, 1991.
- Ministerie van Financiën, *Management control systemen bij de departementen*, Den Haag, 2005.
- Ministerie van Financiën, werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid - 2003-2004*, Den Haag, 2004.
- Mintzberg, H., *Mintzberg on management: inside our strange world of organizations*, The Free Press, London/New York, 1989.
- Mintzberg, H., *Structures in fives: Designing effective organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1983.
- Natoewal, R.C., *Ministeriële verantwoordelijkheid – Feit en fictie*, Essay, Rotterdam, 2006.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersoon en de ambtelijke top*, Eburon, Delft, 2001.
- OECD, *Building policy coherence (tools and tensions)*, OECD, Paris, 1996.
- OECD, *In search of results: performance management practices*, PUMA, Parijs, 1997.
- Page, E. en V. Wright (eds), *Bureaucratic Elites in Western European States – A comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Peper, A., *Op zoek naar samenhang en richting – Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*, NRC-Handelsblad, 12 juli 1999, (Zie ook: www.nrc.nl/doc/peper.html).

- Peper, B., *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 21 september 1999.
- Peters B.G en Savoie, D.J., 1996, *Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum*, in: Public Administration Review, Volume 56, number 3, 1996.
- Peters, B.G., *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*, in: Public Administration, Volume 76, number 4, 1998.
- Politt, C. en Bouckaert, G. *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Pot, C.W. van der, en Donner, A.M., *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2001.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Rob, Den Haag, 2004
- Rosenthal, U., *De politiek-ambtelijke rechtstaat: over de tweezijdigheid van de politiek-ambtelijke verhoudingen*, in Leberaal Reveil, augustus, 1999.
- Rosenthal, U., et al. *Ambtelijke vertellingen: Over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Scarrow, H., 1969, *Comparative Political Analysis*, Harper & Row: New York, 1969.
- Steen, T. et al., *Andere overheid in het buitenland – Inrichting van de centrale overheid. Een internationale vergelijking*, Universiteit Leiden, Departement Bestuurskunde, Leiden, 2005.
- Thiel, S., A. et al., *Competenties voor relatiemanagement tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties*, in Bestuurswetenschappen, VNG, Den Haag, 2004.
- Thijn, E. van, *Politiek en bureaucratie: baas boven baas*, Van Gennep, Amsterdam, 1997.
- Thijn, E. van, *Informatieparadox: Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Lemma, Den Haag, 2004.
- Thijn, E. van, *Wie het weet mag het zeggen: Het slappe koord van de informatievoorziening binnen de overheid*, Amsterdam: SISWO-lezing, 13 december, 2000.
- Thijn, E. van, *Publieke zaken*, Meulenhof, Amsterdam, 2001.
- Thijn, E. van, *'To turn the rascals out: De functie van oppositie in een democratisch bestel*, in *Jaarboek Parlementaire geschiedenis*, Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen, 2001.
- Tweede Kamer, *vergaderjaar 1992-1993*, 21 427, nrs. 40 en 41, TK, Den Haag, 1993.
- Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld (red.), *Over kerndepartementen: een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Verhoest, K. en S. van Thiel, *Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkeling in het beleid rond verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen*, in *Beleid en Maatschappij*, 31 (1), 2004, (pp. 27-41).
- Vries, J. de, M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management: Een blik achter de gouden muur*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Wollring, P., *Eurocommissaris heeft eigen kabinet: de politieke ambtenaar*, OB-magazine, 1999.
- Yin, R., *Case Study Research, Design and Methods*, 3th edition, Sage, Londen, 2003.

