

Regeren met programma's

*Interdepartementale kabinetsprogramma's
van het
kabinet-Balkenende IV:
voortgang en samenwerking*

A.F.A. Korsten, P. de Jong & C.J.M. Breed

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteurs en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Regeren met programma's

*Interdepartementale kabinetsprogramma's
van het
kabinet-Balkenende IV:
voortgang en samenwerking*

A.F.A. Korsten, P. de Jong & C.J.M. Breed

Voorwoord

Friesland, Beetsterzwaag begin januari 2007. De Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 liggen achter ons. Kabinetsformateur Herman Wijffels zit in een luxe hotel aan een speciale ovale vergadertafel met onder meer de partijvoormannen Balkenende, Bos, Rouvoet en hun secondanten, om te werken aan een kabinetscoalitie en een regeerakkoord. De coalitie zou er ook komen. In dat akkoord belanden pijlers (samenhangende programma's) waaraan het kabinet onder leiding van Jan Peter Balkenende wil werken en ook afzonderlijke (beleids)programma's, zoals dat van 'Energietransitie' gericht op meer duurzaamheid van energieproductie en gebruik. Vervolgens trekt het kabinet-Balkenende-Bos-Rouvoet 'het land in'. Door het kabinet-Balkenende IV is daarop een aantal grote(re) interdepartementale kabinetsprogramma's en – projecten gestart, zoals het programma 'Nationale Veiligheid' – gericht op dreigingen en risico's - en 'Randstad Urgent' – gericht op onder meer bereikbaarheid van de Randstad-, en 'Voortijdig Schoolverlaten' – met als doel om dat te vroeg en zonder diploma's verlaten van school door leerlingen te beperken ('aanval op de uitval').

De vraag is welke voortgang deze en andere grote departementsoverstijgende kabinetsprogramma's en projecten uit de regeerperiode van het kabinet-Balkenende IV kenden en kennen en of de interdepartementale samenwerking daaraan heeft bijgedragen of remmend is (geweest). De veronderstelling is immers dat interdepartementale samenwerking niet zonder meer wil vlotten omdat ambtenaren van elk departement hun eigen toko verdedigen en geen macht wensen af te staan ('koninkrijksgedrag'). Het gevolg daarvan kan veel strijd zijn, een volledig gebrek aan voortgang of een ondeugdelijk compromis. Maar zo zou het niet moeten.

Naar de voortgang en interdepartementale samenwerking bij grote kabinetsprogramma's en -projecten is in de tweede helft van 2009 onderzoek gedaan door een trio onderzoekers in opdracht van de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst (in Haagse terminologie: de SGVRD).

Door de secretaris-generaal is een dertiental programma's en projecten uit een totaal van interdepartementale projecten en programma's geselecteerd en die zijn vervolgens door ons geanalyseerd. Het betreft de volgende dertien programma's (of projecten) op rijksniveau: Randstad Urgent, Voortijdig Schoolverlaten, Regeldruk Bedrijven, Energietransitie, Nationale Veiligheid, Verkenningen (van de toekomst van de krijgsmacht), Bestrijding van overgewicht, de Crisis- en herstelwet, Versterking van de Justitiële Functie in de rijksdienst, de Balansgroep, Overheidscommunicatie nieuwe Stijl, 1 Logo, Rijkswerkplek. Wat ze voorstellen komt verderop uitvoerig aan bod.

In totaal zijn deze dertien programma's en grote projecten bekeken. Ter vergelijking en vanwege contrastwerking is het programmamanagement van een provincie (Noord-Brabant) en een grote gemeente (Den Haag) meegenomen. Dat leidt tot vijftien gevalstudies.

De vraagstelling luidde als volgt: *Is er voldoende voortgang geweest in het bereiken van mijlpalen die bij de start zijn uitgezet? En zo ja, heeft de interdepartementale samenwerkingsvorm dat bevordert of geremd? Zo nee, is dat te wijten aan de (gebrekkige) interdepartementale samenwerking of niet?*

Die en andere vragen zijn aan de orde in het licht van *de toekomst van de rijksdienst*, in het bijzonder hoe bij de volgende kabinetsformatie om te gaan met *nieuwe thema's* die dwars door de bestaande departementsindeling gaan en niet eenvoudig onder de verantwoordelijkheid van slechts één minister vallen. Denk aan de klimaatproblematiek, het Deltavraagstuk van onder meer dijkverbetering en kustbewaking, of de omgang met bevolkingskrimp op het platteland. Stel dat deze thema's zouden leiden tot programma's of projecten, kunnen die dan op een manier georganiseerd worden als deze dertien programma's en projecten op rijksniveau ('Haagse programma's) of is daar geen reden voor en moet het anders? Anders gesteld, kan de werkwijze op interdepartementaal vlak zoals onder het kabinet-Balkenende IV gevolgd, geprolongeerd worden of niet? Waarom?

Om op die vragen antwoord te geven zijn gevalstudies verricht. We hebben elk van de dertien 'Haagse' programma's en projecten in kaart gebracht door steeds eenzelfde aanpak te kiezen. Op basis van startdocumenten, voortgangsberichten en andere documenten zijn de inhoud en aanpak in een aantal opzichten in kaart gebracht; zijn de mijlpalen opgezocht en is bezien of daadwerkelijk sprake was van voortgang. We voerden gesprekken met de meest betrokken programmamanagers en vaak was daar hun rechterhand bij betrokken. We lieten het daar niet bij en namen ook een interview af bij een meer op afstand betrokken respondent. Daarop hebben we, gelijk de werkwijze van Jeroen Smit in de *De Prooi* over de ABN AMRO, alle informatie per casus over elkaar gelegd om te zien wat geldige en betrouwbare informatie was. Dat leidde voor elk programma tot een rapportage, waarvan we een concept weer hebben voorgelegd aan programmamanagers om het verhaal te checken op juistheid van feiten en eventueel blijvende omissies. Vervolgens hebben we alle gevalstudies vergeleken. En we hebben aanbevelingen en suggesties geformuleerd ten behoeve van programmadirecteuren, secretarissen-generaal en politieke betrokkenen bij de komende kabinetsformatie en het vervolg daarop.

Vanwege de mogelijke benutting van deze studie bij de overdenking van het omgaan met kabinetsprogramma's na de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer is ook gesproken met enkele personen die in de Haagse politieke habitat de gewoonten en werkwijzen nog vanuit een wat andere invalshoek kennen, zoals enkele leden van het parlement, een minister van staat en tevens voormalig informateur en een andere oud-informateur. We participeerden ook in een discussie met de bestuursraad van een departement over de toekomst van het departement.

We danken alle respondenten voor hun medewerking, inbreng, de verschaffing van documenten en het geleverd commentaar. In het bijzonder gaat onze dank uit naar de volgende personen die een concepthoofdstuk hebben beoordeeld en verbeteringen hebben gesuggereerd: Anja Lelieveld, Maaïke van Tuyll van Serooskerken, Marianne Visbeen, Fred Voncken, Jeroen Nijland, Peter Hootsen, Frans van der Loo, Michiel Ruis, Kees Turnhout, Monique Wesselink, Ferry Braunstahl, Frits van Erpers Roijaards, Fiona Atighi, Robert Portier, Jeroen Sprenger, Frans Leijnse.

Den Haag, 1 februari 2010

Arno Korsten, Pieter de Jong & Kees Breed

Korte inhoudsopgave

Resumé	12
1 Probleemstelling en werkwijze	14
2 Het kabinetsprogramma ‘Nationale veiligheid’: voortgang en interdepartementale samenwerking	22
3 Het kabinetsproject ‘Voortijdig schoolverlaten’: voortgang en interdepartementale samenwerking	38
4 Het kabinetsprogramma ‘Regeldruk bedrijven’: voortgang en interdepartementale samenwerking	50
5 Het kabinetsprogramma ‘Energietransitie’: voortgang en interdepartementale samenwerking	67
6 Het kabinetsprogramma ‘Randstad Urgent’: voortgang en interdepartementale samenwerking	88
7 Het kabinetsproject ‘Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van 2020’: voortgang en interdepartementale samenwerking	104
8 De Crisis- en herstelwet: voortgang en interdepartementale samenwerking	120
9 Het kabinetsprogramma ‘Versterking Juridische Functie Rijk’: voortgang en interdepartementale samenwerking	129
10 Van Vlootbouw naar ‘BALANS-groep’: samenwerking tussen agentschappen	142
11 Het ‘Convenant overgewicht’: voortgang en interdepartementale samenwerking	156
12 Bedrijfsvoering en het programma ‘Rijkswerkplek’: voortgang en interdepartementale samenwerking	174
13 Het kabinetsproject ‘1 Logo’: voortgang en interdepartementale samenwerking	196
14 Het rijksbrede project ‘Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl’ (ONS): voortgang en interdepartementale samenwerking	207
15 Werken met programmamanagement in de provincie Noord-Brabant	219
16 Nieuwe programma’s in de gemeente Den Haag: voortgang en samenwerking	223
17 Vergelijking van interdepartementale programma’s en projecten	229
18 Regeren met programma’s Een onderzoek naar voortgang van kabinetsprogramma’s en interdepartementale samenwerking onder het kabinet-Balkenende IV: samenvatting en conclusies	239
Literatuur	271
Bijlage 1 Vragenlijst	275
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde en anderszins bevroegde personen	279
Over de auteurs	280

Uitgebreide inhoudsopgave

Resumé	12
1 Probleemstelling en werkwijze	14
1 Inleiding	14
2 Departementoverstijgende vraagstukken aanpakken	14
3 Onderzoek	17
4 De selectie	18
5 Voortgang	18
6 Verwachte uitkomsten van het onderzoek	19
7 Doel	20
2 Het kabinetsprogramma ‘Nationale veiligheid’: voortgang en interdepartementale samenwerking	22
1 Inleiding	22
2 Inhoud van het interdepartementale programma ‘Nationale Veiligheid’	23
3 Bestuurlijke aanpak	26
4 Organisatie van de samenwerking en management	26
5 Voortgang van het programma	27
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	29
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	29
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	33
9 Samenvatting en conclusies	35
3 Het kabinetsproject ‘Voortijdig schoolverlaten’: voortgang en interdepartementale samenwerking	38
1 Inleiding	38
2 Inhoud van het interdepartementale project ‘Voortijdig Schoolverlaten’	39
3 Bestuurlijke aanpak	41
4 Organisatie van de samenwerking en management	42
5 Voortgang van het project	43
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	44
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	46
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	46
9 Samenvatting en conclusies	47
4 Het kabinetsprogramma ‘Regeldruk bedrijven’: voortgang en interdepartementale samenwerking	50
1 Inleiding	50
2 Inhoud van het interdepartementale programma ‘Regeldruk Bedrijfsleven’	51
3 Bestuurlijke aanpak	54
4 Organisatie van de samenwerking en management	55
5 Voortgang van het programma	57
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	59

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	60
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	62
9 Samenvatting en conclusies	62

5 Het kabinetsprogramma ‘Energietransitie’: voortgang en interdepartementale samenwerking **67**

1 Inleiding	67
2 Inhoud van het interdepartementale programma	68
3 Bestuurlijke aanpak	71
4 Organisatie van de samenwerking en management	72
5 Voortgang van het programma	75
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	76
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	78
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	81
9 Samenvatting en conclusies	82

6 Het kabinetsprogramma ‘Randstad Urgent’: voortgang en interdepartementale samenwerking **88**

1 Inleiding	88
2 Inhoud van het interdepartementale programma	88
3 Bestuurlijke aanpak	91
4 Organisatie van de samenwerking en management	93
5 Voortgang van het programma	95
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	96
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	98
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	100
9 Samenvatting en conclusies	101

7 Het kabinetsproject ‘Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van 2020’: voortgang en interdepartementale samenwerking **104**

1 Inleiding	104
2 Inhoud van het interdepartementale project	105
3 Bestuurlijke aanpak	109
4 Organisatie van de samenwerking en management	110
5 Voortgang van het project	111
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	112
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	114
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	115
9 Samenvatting en conclusies	116

8 De Crisis- en herstelwet: voortgang en samenwerking **120**

1 Inleiding	120
2 Inhoud van de Crisis- en herstelwet	120
3 Bestuurlijke aanpak	123
4 Organisatie van de samenwerking en management	124

5 Voortgang	125
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	125
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	125
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	126
9 Samenvatting en conclusies	127

9 Het kabinetsprogramma ‘Versterking juridische functie Rijk’: voortgang en interdepartementale samenwerking **129**

1 Inleiding	129
2 Inhoud van het kabinetsprogramma ‘Versterking Juridische Functie Rijk’	129
3 Bestuurlijke aanpak	131
4 Organisatie van de samenwerking en management	132
5 Voortgang van het programma	133
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	137
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	138
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	138
9 Samenvatting en conclusies	139

10 Van Vlootbouw naar ‘BALANS-groep’: samenwerking tussen agentschappen **142**

1 Inleiding	142
2 De vorming van de BALANS-groep	143
3 Bestuurlijke aanpak	146
4 Organisatie van de samenwerking en management	147
5 Voortgang	148
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	151
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	152
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	153
9 Samenvatting en conclusies	

11 Het ‘Convenant overgewicht’: voortgang en interdepartementale samenwerking **156**

1 Inleiding	156
2 De convenanten over overgewicht	157
3 Bestuurlijke aanpak	162
4 Organisatie van de samenwerking en management	163
5 Voortgang van het werken aan het eerste convenant	164
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	166
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	167
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	169
9 Samenvatting en conclusies	170

12 Bedrijfsvoering en het programma ‘Rijkswerkplek’: voortgang en interdepartementale samenwerking **174**

1 Inleiding	174
-------------	-----

2 Veranderende bedrijfsvoering in de rijksdienst	176
3 Een aantal verwante en verbonden projecten	179
4 De kern in drie sporen	181
5 Bestuurlijke aanpak rond het programma	187
6 Organisatie van de samenwerking en management	188
7 Voortgang van het programma	189
8 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	191
9 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	191
10 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	192
11 Samenvatting en conclusies	193

13 Het kabinetproject ‘1 Logo’: voortgang en interdepartementale samenwerking **196**

1 Inleiding	196
2 Inhoud van het interdepartementale project ‘1 Logo’	197
3 Bestuurlijke aanpak	199
4 Organisatie van de samenwerking en management	201
5 Voortgang van het project	202
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	203
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	204
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	205
9 Samenvatting en conclusies	205

14 Het rijksbrede project ‘Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl’ (ONS): voortgang en interdepartementale samenwerking **207**

1 Inleiding	207
2 Inhoud van het project ONS	208
3 Bestuurlijke aanpak	210
4 Organisatie van de samenwerking en management	210
5 Voortgang van het project	211
6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management	212
7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang	214
8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule	215
9 Samenvatting en conclusies	217

15 Werken met programmamanagement in de provincie Noord-Brabant **219**

1 Inleiding	219
2 Kenmerkend voor werken met programma’s	219
3 Het waarom	220
4 Voordelen van programmatisch werken	220
5 Kanttekeningen bij het werken met programma’s	220
6 Samenvatting en conclusies	221

16 Nieuwe programma’s in de gemeente Den Haag: voortgang en samenwerking **223**

1 Inleiding	223
2 Streven naar integraliteit via de dienst	223
3 Streven naar integraliteit via de gemeentesecretaris	225
4 Samenvatting en conclusies	226
17 Vergelijking van interdepartementale programma's en projecten	229
1 Inleiding	229
2 Politieke basiskenmerken van kabinetsprogramma's en -projecten	232
3 De kabinetsprogramma's en -projecten zelf: de organisatorische 'aanhaking'	236
4 Voortgang	238
5 Programmaorganisatie	
18 Regeren door programma's	239
18 Regeren met programma's: Een onderzoek naar voortgang van kabinetsprogramma's en interdepartementale samenwerking onder het kabinet-Balkenende IV: samenvatting en conclusies	239
Literatuur	271
Bijlage 1 Vragenlijst	275
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde en anderszins bevroegde personen	279
Over de auteurs	280

Resumé

De kans is groot dat onderhandelingspartners van politieke partijen bij een volgende kabinetsformatie, onder leiding van een informateur, kiezen voor een regeerakkoord waarin nieuwe beleidsthema's in de vorm van departementoverstijgende kabinetsprogramma's zijn opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan een mogelijk nieuw kabinetsprogramma voor 'Klimaat in de Delta'. Dergelijke gedachten leven volop in Haagse politieke kringen. Hoe organiseert de rijksoverheid dat dan? Die vraag leeft bij voorbeeld in de Tweede Kamer bij die Kamerleden die bij die onderhandelingen naar verwachting betrokken zullen zijn en bij anderen, zoals topambtenaren. Komt er dan een kernkabinet met programmaministers die elk een nieuw (of door te starten) interdepartementaal (kabinets)programma voor hun rekening nemen? Of gaat de staande organisatie – de rijksdienst – die kabinetsprogramma's uitvoeren op een manier zoals er nu onder het kabinet-Balkenende IV ook kabinetsprogramma's zijn geformuleerd en ontwikkeld, via een ten opzichte van departementen opzij gezette organisatie? Wat overigens ook met programmaministers kan.

De vraag of de in deze kabinetsperiode geïnitieerde wijze van werken aan nieuwe beleidsthema's ook echt effectief is, stond centraal in dit onderzoek.

In 2009 is door ons in opdracht van de secretaris-generaal voor Vernieuwing van de Rijksdienst Roel Bekker een onderzoek verricht naar de voortgang en interdepartementale samenwerking bij dertien grote kabinetsprogramma's en -projecten die sinds de vorming van het kabinet-Balkenende IV zijn (door)gestart.

Worden bij die programma's, waarvoor vaak speciale programmadirecties zijn gevormd en die dus in de rijksdienst 'opzij' gezet zijn, de mijlpalen bereikt of niet, bij voorbeeld doordat departementen of delen daarvan ('koninkrijkjes') elkaar strijdend en trainerend in de weg zitten?

Dit onderzoek laat zien dat dit in de dertien onderzochte gevallen, zoals bijvoorbeeld het programma Randstad Urgent, het programma Regeldruk Bedrijven en het programma Nationale Veiligheid, over het algemeen niet het geval is. Er wordt op enkele uitzonderingen na volop tempo gemaakt en eventuele strijdpunten tussen departementen worden overwonnen of beslecht. De nieuwe interdepartementale samenwerking blijkt constructief georganiseerd. Een aparte (interdepartementaal werkende) eenheid inrichten heeft blijkbaar zin. De rijksdienst is bij nieuwe departementoverstijgende thema's tegenwoordig blijkbaar zeer wel in staat om bureaupolitieke strijd en negatieve verkokering te voorkomen, althans in de dertien bestudeerde gevallen. Juist het nieuwe van een nieuwe programmadirectie maakt dat vanuit bestaande schuttersputjes niet meer geschoten kan worden.

Daarmee worden oude gedachten over een versnipperde, niet tot samenwerking bereid en in staat zijnde rijksdienst naar het rijk der fabelen verwezen; verkokering kan nog wel voorkomen maar geldt niet of nauwelijks bij *nieuwe* kabinetsprogramma's die urgentie kennen en prioriteit hebben. Interdepartementale samenwerking valt succesvol te organiseren. Maar dat succes komt niet zo maar aanwaaien. Het onderzoek geeft aan hoe dat succesvol kan zijn en waarop gelet moet worden. Aspecten en elementen van het gewenste politiek-bestuurlijk en ambtelijk management worden benoemd. Een verklaring wordt gegeven hoe het komt dat enkele programma's nog niet het tempo konden maken dat bij andere wel al bleek.

Daarmee geeft dit onderzoek aanwijzingen voor onderhandelaars en een informateur over wat bij een volgende (in)formatie aanbevelenswaardig is. Het is niet nodig de gehele rijksdienst op zijn kop te zetten. Maar daarmee is niet gezegd dat alles bij het oude kan blijven. ‘Hoe’ en ‘hoe anders’ komt verderop aan de orde (zie ook hoofdstuk 18).

Het onderzoeksverslag bevat een probleemstellend hoofdstuk, afzonderlijke hoofdstukken over elk van de bestudeerde kabinetsprogramma’s, en bovendien ter wille van de vergelijking een analyse van programmamanagement in een grote stad en een provincie. Daarnaast is een vergelijking van de dertien nationale gevallen (‘cases’) opgenomen. Het laatste hoofdstuk bevat een samenvatting, conclusies, aanbevelingen en suggesties.

1 Probleemstelling en werkwijze

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

Medio juni 2009 heeft de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst aan drie onafhankelijke onderzoekers opdracht verleend om onderzoek te doen naar de voortgang van en de kwaliteit van samenwerking bij interdepartementale kabinetsprogramma's en -projecten die door het kabinet-Balkenende IV zijn gestart (of voortgezet). Ten behoeve van het onderzoek zijn dertien grote kabinetsprogramma's en -projecten, zoals de verkenning van de toekomst van de krijgsmacht en de strijd tegen overgewicht, nader bezien door het houden van interviews met een aantal betrokkenen en het raadplegen van een groot aantal documenten, zoals onder meer startnotities, plannen van aanpak, uitwerkingen, voortgangsrapportages. Dat leidde tot conceptrapportages per casus die opnieuw zijn voorgelegd aan respondenten, zoals programmamanagers. Oogmerk was ons te behoeden voor fouten, omissies en gebrekkige argumentaties op te sporen.

Doel van het onderzoek was antwoord te krijgen op de vraag of de departementen zich in interdepartementale programma's en projecten nog *domein*gericht blijven opstellen en vanuit eigen koninkrijkes ('verkokerd') opereren of juist – omgekeerd – volop *probleem*gericht en interdepartementaal meewerken in samenwerkingstrajecten die niet ten koste gaan van tempo en resultaat maar leiden tot goede voortgang. De verder weg liggende vraag luidde: verkrijgen we zo aanwijzingen dat bij een volgende kabinetsformatie bekend is hoe programma's te organiseren die betrekking hebben op nieuwe, departementen overstijgende, thema's? Anders gesteld: hoe kan regeren door departementen overstijgende (beleids)programma's tot een succes worden?

Dit hoofdstuk bevat een toelichting op de probleemstelling en werkwijze en daarmee op gemaakte keuzen.

2 Departementoverstijgende vraagstukken aanpakken

Bij tal van kabinetsvoorstellen aan het parlement trad de laatste decennia meer dan één minister als ondertekenaar op. Blijkbaar overstijgt de aanpak van een bepaald maatschappelijk en/of bestuurlijk vraagstuk nogal eens de grenzen van een departement en de daar dominante invalshoeken. Anders gesteld, een probleem trekt zich in de regel niets aan van een departementale indeling. Bij nader inzien blijkt dat zeker niet voor alle beleidsvoorstellen meer dan een minister verantwoordelijk is, maar voor de meerderheid van beleidsvoornemens, zoals nota's en wetten, van de afgelopen vijftien jaar geldt dat die vermoedelijk meer dan één ondertekenaar kennen. Denk daarbij aan vraagstukken op bij voorbeeld het vlak van omgaan met ruimte en water, de bestrijding van Q-koorts, duurzaamheid, voetbal en voetbalvandalisme, jeugd, ouderen, klimaat, veiligheid, vredesoperaties die samengaan met wederopbouw in een buitenlandse natie, fileproblematiek. Bijvoorbeeld het streven naar meer duurzaamheid op het vlak van energie in de vorm van plaatsing van windmolenparken, raakt aan het ressort van bewindslieden van economische zaken, milieubeleid en ruimtelijke ordening, landbouw en ongetwijfeld ook nog aan dat van andere, zoals waterstaat. Filebestrijding in de vorm van 'rekening rijden' is niet alleen een zaak van verkeer en waterstaat maar ook van omgaan met ruimte, van milieubelasting, van economie, enz.

De vervolgvraag wordt dan: rijksbeleid kan dan wel gesteund worden door meerdere bewindslieden, maar hoe zal de uitwerking van beleid plaatsvinden en treden ook in de uitwerking dwarsverbanden op en is sprake van afstemming en gezamenlijk optrekken dan wel een structuur die dit mogelijk maakt of krachtig bevordert? Bekend is dat zich verschil van inzicht voor kan doen tussen bureaus van verschillende departementen. De gevoelde urgentie, de beleidsdefinitie, beleidsperceptie en beleidsaanpak kunnen verschillen en er kan zelfs volop beleidsconcurrentie optreden en bureaupolitieke strijd plaatsvinden. Wiens optiek wordt dominant? De optiek van de ‘betaler’ of? De paspoortkwesitie die jaren terug de toenmalige staatssecretaris van Buitenlandse Zaken – René van der Linden – de kop kostte, is een voorbeeld van uit de hand gelopen bureaupolitieke strijd (lees: bureaupolitisme). Zekere beleidsconcurrentie en -redundantie kan nog wel eens voordelen hebben, maar bureaupolitisme is dysfunctioneel en moet daarom worden afgewezen.

Dat is te ver in het verleden? In november 2009 kwam de Q-koorts, die vooral geitenhouders trof, hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. Welke maatregelen te nemen? De ruiming van geiten diende zich aan maar welke geiten? En wanneer ruimen? Hoeveel ruimen? Wilden de dierenartsen meewerken? Was er een alternatief voor ruimen? De burgemeester van Landerd kreeg er volop mee te maken. Hij laat in *VNG-Magazine* optekenen:

‘Mijn indruk is dat de beide betrokken ministeries, VWS en LNV, verschillende belangen hebben en daardoor ook van mening verschillen over de te nemen maatregelen. Daardoor is kostbare tijd verloren gegaan. We hebben het als bestuurders altijd over het belang van integrale besluitvorming, die had in dit geval beter gekund. Dat zou een les voor Den Haag moeten zijn. De gezondheid van mensen gaat altijd boven die van dieren. Als het kabinet afspreekt dat dát het uitgangspunt moet zijn, dan kan dat in toekomstige situaties flinke tijdswinst opleveren’.

Verkokering en belangenstrijd bestaan blijkbaar nog steeds. Sturen op samenhang is niet eenvoudig.

Voorstellen in discussie

In het verleden zijn tal van (verbeter)voorstellen op het vlak van afstemming en coördinatie tussen bewindspersonen en ambtenaren gedaan, waarbij *het politiek primaat* uiteraard aan de orde was. Denk daarbij aan overleg in de voorportalen van de ministerraad (de driehoek, de vijfhoek, enz.), de figuur van de minister zonder portefeuille, de coördinerend minister of staatssecretaris, de projectminister, de programmaminister en hier en daar ook het (meer wenselijk) functioneren van de ministerraad als een collegiaal gremium, zoals ook colleges van B&W functioneren. Ook is wel de vorming van een kernkabinet geopperd, een voorstel waarvoor overigens ook andere argumentaties zijn aangegeven. En we kunnen verwijzen naar organisatiekundige suggesties in termen van project- en programmamanagement en coördinerende directies.

In de discussie spelen elementen als: is de bewindspersoon bevoegd?; beschikt deze over voldoende eigen ambtenaren; beschikt de bewindspersoon over financiële (beleids)middelen?

Tal van voorstellen die zijn gedaan door de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vonhoff c.s.), de regeringscommissaris rijksdienst (Tjeenk Willink) en anderen hebben het niet gehaald of waren na verloop van tijd niet zodanig overtuigend dat het voorstel ingevoerd is of bleef. Recent zijn nieuwe initiatieven genomen om de coördinatie te bevorderen. Denk aan de figuur van de adoptie-minister. Zo hebben minister Zalm en minister Donner als adoptie-minister elk enkele stedelijke wijken onder hun hoede genomen om te zien of de

verkokering negatieve effecten had in het concrete bestaan en bestuurlijk handelen ten aanzien van wijken.

Kabinet-Balkenende IV: programmaminister, programmaministerie, omringend beleid

Het kabinet-Balkenende heeft het fenomeen ‘programmaministerie’ en programmaminister geïntroduceerd, naast het bestaande systeem van coördinerende bewindslieden. Tot het kabinet trad toe: een minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), en de minister voor Jeugd en Gezin (J&G). Dergelijke ministers onderscheiden zich van ministers die verantwoordelijk zijn voor een departement. Die ministers heten ‘minister van ...’. Eberhard van der Laan van WWI (en daarvoor Ella Vogelaar) is volgens de website van het ministerie van VROM *programmaminister* voor integratie en inburgering (inclusief ‘ceremonie’), coördinatie integratie minderheden, anti-discriminatie, grotestedenbeleid, wonen, huisvesting, huurbeleid/huurtoeslag, buurtbudgetten, bestrijden van lokale overlast en bevorderen buurtgerichte veiligheid.

Voor de minister voor Jeugd en Gezin is op verzoek van de Tweede Kamer een uitgebreide specificatie van zijn takenpakket opgesteld. De minister voor Jeugd en Gezin André Rouvoet is verantwoordelijk voor de samenhang in het jeugd- en gezinsbeleid. Hij werkt hiervoor nauw samen met andere ministeries die met jeugd te maken hebben. Minister Rouvoet is primair verantwoordelijk voor beleidsonderwerpen bij de ‘velddirecties’ voor Jeugd en Gezin. Het zijn directies van vier departementen:

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [Ⓛ](VWS)
- Ministerie van Justitie [Ⓛ](Jus)
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [Ⓛ](OCW)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Ⓛ](SZW)

De directie Jeugd en Gezin en de directie Jeugdzorg binnen het ministerie van VWS werken *volledig* voor Jeugd en Gezin. De andere directies voeren naast taken voor Jeugd en Gezin *ook* taken uit voor het eigen departement.

Meer informatie over hoe Jeugd en Gezin in elkaar zit, staat in de folder *Programmaministerie voor Jeugd en Gezin: Hoe werkt het?*

Met de komst van programmaministers is ook het concept ‘omringend beleid’ geïntroduceerd, niet te verwarren met de term ‘flankerend beleid’.

De website van de minister voor Jeugd en Gezin geeft aan dat de bewindsman ook is betrokken bij de besluitvorming over bepaalde beleidsonderwerpen die raakvlakken hebben met het beleid van Jeugd en Gezin: het omringend beleid. Andere bewindslieden dragen hiervoor de primaire verantwoordelijkheid.

Die onderwerpen zijn gespecificeerd en verdeeld over zes departementen. Een klein overzicht van de onderwerpen per departement die deel uitmaken van het omringend beleid:

- Ministerie van VWS [Ⓛ]
alcohol en jongeren, roken en jongeren, sport en jongeren, huiselijk geweld en vrouwelijke genitale verminking, eergelateerd geweld minderjarigen, zwerfjongeren
- Ministerie van Justitie [Ⓛ]
interlandelijke adoptie en internationale kinderontvoering, aanpak jeugdcriminaliteit, straftaken Raad voor de Kinderbescherming, justitiële jeugdinrichtingen (jji’s), Halt, jeugdreclassering, huiselijk geweld, helpdesk privacy
- Ministerie van OCW [Ⓛ]
voortijdig schoolverlaten, leerplicht/schoolverzuim/RMC, brede school, passend onderwijs/spreiding zorgleerlingen, leerlingbegeleiding, maatschappelijke stage, voor- en vroegschoolse educatie, kinderopvang, reboundvoorzieningen, gegevensuitwisseling jeugd

- Ministerie van SZW ^{L2}
tegenoetkoming ouders met een gehandicapt kind (TOG-regeling),
zwangerschapsregeling zelfstandigen, leer-/werkplicht tot 27 jaar
- Programmaministerie van Wonen, Wijken en Integratie ^{L2}
diversiteit, 40 wijken aanpak, inrichting openbare ruimte
- Ministerie van BZK ^{L2}
aanpak hangjongeren.

Het debat over nut en noodzaak van afstemming en coördinatie is in het algemeen niet beperkt tot fenomenen als de adoptieminister, coördinerende ministers, programmaministers, (interdepartementale)projectdirecties en *taskforces*. Deze discussie is ook nog niet beëindigd. Onlangs is bijvoorbeeld door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gesteld dat verkokering en gebrekkige afstemming niet altijd nadelig hoeft te zijn en dat de bestrijding daarvan doorgaans tot nieuwe kokers leidt.

In tegenstelling tot wat vaak gehoord wordt, kent het kabinet-Balkenende IV overigens nog een derde programmaminister. Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat is namelijk programmaminister voor het kabinetsprogramma 'Randstad Urgent'. Dit programma komt elders aan de orde.

3 Onderzoek

De kern van het onderzoek laat zich als volgt in één zin formuleren:

analyse van de (mate van) voortgang van grote interdepartementale samenwerkingsprojecten onder het kabinet-Balkenende IV en de bijdrage daaraan van de gekozen configuraties.

Dit onderzoek staat in het teken van *het centrale doel*: is het kabinet op de 'goede weg' geweest (dus gegaan en gebleven) met die samenwerkingsaanpak en zo ja, kan die aanpak worden *voortgezet* en *welke richting* wel of niet? Deze vraag verwijst naar toekomstpotentie van een of meer interdepartementale configuraties (zie de ondertitel van dit onderzoeksproject).

Van elk onderzocht interdepartementaal programma is het volgende in kaart gebracht:

- De *programmahoud op hoofdlijnen*. Wat is de inhoudelijke hoofdbeleidsdoelstelling? Wat zijn de daarvan afgeleide beleidsdoelstellingen?
- De *gekozen vormen van sturing en samenwerking*. Wanneer is gestart? Wie werkt met wie hoe samen? Wie is bestuurlijk verantwoordelijk? Wie is ambtelijk eindverantwoordelijk? Is er een extern boegbeeld? Wie heeft welke financiële middelen en wijst ze toe? Hoe en waar is het programma- of projectteam gehuisvest, wat zijn de detachingsconstructies en wie is aanspreekpunt?
- Een globaal beeld van *de voortgang in het programma of project* sinds de start tot medio 2009. Daarbij wordt aandacht besteed aan markante momenten in de vorm van de totstandkoming resp. aanvaarding van een proces of meer processen, product(en) (kerndocument), of dienst(en). Daarmee wordt de vraag beantwoord wat het project tot nu toe (vooral) heeft opgeleverd in termen van mijlpalen. Hierbij moet worden aangetekend dat er géén sprake is van een beleidsevaluatie.
- Een *kwalificatie van die voortgang* in de ogen van de meest betrokken bestuurlijke en ambtelijke leidinggevenden.

- Een *beoordeling van de relatie tussen de gekozen samenwerkingsconfiguratie en de voortgang*: in hoeverre de samenwerkingsvorm (= configuratie) positief wordt beoordeeld en wel of niet geacht wordt bij te dragen aan de voortgang (zie ook de matrix verderop). Ook: waaruit bestaat een eventuele ‘hapering’ in de voortgang en wat zijn de belangrijkste *knelpunten* gebleken? Als de voortgang hapert, ligt dat dan (ook of vooral) aan de gekozen (interdepartementale samenwerkings)configuratie of niet?
- Een beoordeling in hoeverre een positief gebleken interdepartementale samenwerkingsvorm (configuratie) *breder* toepasbaar is (op andere gebieden) en in een *volgende* periode toepasbaar is in de rijksdienst, en *toekomstbestendig* is?

4 De selectie

Voor de selectie van de programma’s en projecten is gekeken naar de spreiding over departementen. Door secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst R. Bekker is de volgende selectie gemaakt van te onderzoeken interdepartementale projecten en programma’s:

1. Project Verkenningen (Defensie en Buiza);
2. Programma Randstad Urgent (VenW, VROM, EZ, LNV, OCW);
3. Programma Regeldruk Bedrijven (FIN en EZ);
4. Programma Energietransitie (EZ, VROM, LNV, VenW, BuiZa en FIN);
5. Programma Nationale Veiligheid (BZK trekt, alle departementen betrokken op hun eigen onderdeel);
6. Convenant overgewicht (VWS, OCW en Jeugd en Gezin);
7. Project 1 logo (AZ, met alle departementen; rijksbreed);
8. Programma Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl (AZ is trekker, alle departementen nemen deel);
9. De Rijkswerkplek (rijksbreed: BZK/DGOBR in samenwerking met alle departementen);
10. De Balansgroep: Samenwerking subsidies/uitvoeringsdiensten (VROM, EZ, SZW, LNV)
11. Project Voortijdig schoolverlaten (Jeugd en Gezin, OCW, VWS, SZW);
12. De Crisis- en herstelwet (AZ, Justitie, LNV, VROM etc.);
13. Versterking van de Juridische functie in de rijksdienst (rijksbreed: Justitie met andere departementen)

Project 7 en programma 8 hangen samen maar zijn hier afzonderlijk aangeduid. Project 12 en 13 zijn later toegevoegd. Het aanvankelijke streven om tien programma’s en projecten te bestuderen, leidde tot uiteindelijk tot het getal van dertien.

5 Voortgang

Als eenmaal een configuratie is waargenomen in een interdepartementale samenwerking en de kenmerken zijn vastgesteld, is aan de orde wat de voortgang is. Voortgang is een koepelbegrip, dat te operationaliseren is in een aantal indicatoren. We noemen hier enkele voortgangscriteria maar streven na om in het onderzoek zelf een zo eenvoudig mogelijke ‘goede’ (programma- en/of projectgerelateerde) indicator te nemen.

Het concept voortgang is in de (inter)nationale literatuur over beoordelen van beleid niet vaak belicht maar wordt wel gebruikt om vast te stellen of er sprake is van *tempo* en *productiviteit* van een programma. Voortgang verwijst naar adequate *programma- en projectsturing* (en

doorzetting), in casu naar *slagvaardigheid* (niet uitstellen van beslissingen) in de bestuurlijke besluitvorming; naar uitwerkingslijn en voortzetting; naar tempo en ‘*op schema werken*’ (tijdigheid volgens afgegeven tijdschema’s); naar het bereiken van (*prioritaire*) *mijlpalen*, lees naar *planmatigheid* en *uitwerking* van relevante onderdelen (met de goede dingen bezig zijn in het licht van het programma- en/of projectdoel); naar kunnen beschikken over *adequate ondersteunende structuur en werkwijzen*.

Uiteindelijk gaat het erom vanuit indicatoren terug te keren naar het omvattende concept ‘voortgang’. Voortgang moet impliceren dat interdepartementale programma’s en projecten niet leiden aan de ziekte van ‘niets van de band laten lopen’, van verzet, van tegenwerking, van vetomacht, van het uitblijven van besluiten, van vertraging op vertraging, van inconsistentie, van onverwachte en ver overschreden budgetkaders.

6 Verwachte uitkomsten van het onderzoek

Wat voor soort uitkomsten zal het onderzoek opleveren? Het onderzoek zal uitspraken bevatten over de (mate van) voortgang van de interdepartementale projecten en over de kwaliteit van de samenwerking. Twee variabelen staan in het onderzoek dus centraal: *voortgang en samenwerking*. Op basis van dichotomisering van elk van de variabelen in positief en negatief is een matrix op te stellen van vier mogelijke uitkomsten:

1 De (interdepartementale samenwerkings)configuratie draagt positief bij aan een bereikte en als positief gekwalificeerde voortgang van een beleidsprogramma of project. Dan komt de configuratie op een lijst van potentieel geschikte configuraties voor toepassing in een toekomstige kabinetsperiode.

2 De (interdepartementale samenwerkings)configuratie is als positief te kwalificeren maar de voortgang in het programma of project is afwezig dan wel ‘hapert’ ernstig. De remmende krachten zitten niet in de interdepartementale samenwerkingsvorm (= configuratie) maar mogelijk in weerstand in de samenleving of delen daarvan en/of in parlementaire ‘vraagtekens’ en/of in juridische barrières, enz. Ook deze configuratie komt in principe op een lijst van potentieel geschikte configuraties voor toepassing in een toekomstige kabinetsperiode.

3 De voortgang in een programma of project is positief maar dat ligt zeker niet aan de (interdepartementale samenwerkings)configuratie, die negatief gekwalificeerd wordt. Het dossier wordt als het ware gered door andere factoren of omstandigheden dan de gekozen configuratie. Een kwestie van groot urgentiebesef waardoor de negatieve score van de configuratie niet opvalt dan wel geaccepteerd wordt en/of geluk en/of Deze configuratie komt in principe niet op een lijst van potentieel geschikte configuraties voor toepassing in een toekomstige kabinetsperiode.

4 De voortgang in een programma of project is afwezig en dat ligt alleen of in belangrijke mate ook aan de (interdepartementale samenwerkings)configuratie. Deze configuratie komt in principe niet op een lijst van potentieel geschikte configuraties voor toepassing in een toekomstige kabinetsperiode.

Figuur 1: Vier mogelijke uitkomsten uit het onderzoek

		Voortgang	
		<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Interdepartementale samenwerkings configuratie	<i>Positief</i>	1 Configuratie draagt positief bij aan bereikte en positief gekwalificeerde voortgang	2 Configuratie positief maar de voortgang is afwezig. De remmende krachten zitten niet in de interdepartementale samenwerkingsvorm (= configuratie)
	<i>Negatief</i>	3 Voortgang positief maar dat ligt zeker niet aan de configuratie (die negatief gekwalificeerd wordt)	4 De voortgang is afwezig en dat ligt in elk geval ook aan de configuratie

In werkelijkheid kan sprake zijn van meer dan de vier mogelijkheden, bijvoorbeeld als de kwalificatie van de (interdepartementale samenwerkings)configuratie niet zonder meer als positief of negatief naar voren komt of een daadwerkelijke voortgang niet zonder meer aanwijsbaar is.

Niet uit te sluiten is dat een bepaalde (interdepartementale samenwerkings)configuratie positief is en in het ene geval (programma, project) samengaat met voortgang maar in een ander geval niet positief is en de voortgang negatief is. Als de combinatie 1 en 4 voorkomt, kan er grote aarzeling ontstaan om deze configuratie aan te bevelen als toekomstbestendig. Tenzij aangegeven kan worden dat het bijvoorbeeld aan specifieke andere variabelen ligt 'waarop te sturen is'.

Bij dit alles zijn twee kanttekeningen te maken.

1 Gezien het voorgaande kan niet anders gesteld worden dan dat van een causale analyse geen sprake kan zijn. Er zullen altijd meerdere (f)actoren, gebeurtenissen en omstandigheden aan de orde zijn. Ter wille van een duidelijke onderzoeksoriëntatie is de matrix desalniettemin zeer verhelderend. We hopen door een gerichtheid op hoofdlijnen en het zoeken naar overeenstemming in feiten en opinies wel een zo scherp mogelijk beeld van de beide variabelen (configuratie en voortgang) te verkrijgen.

2 Bij het beoordelen van specifiek de voortgang van beleidsprogramma's en projecten geldt het besef aan onze kant dat het parlement de voortgang van programma's en projecten, naast het beoordelen van andere aspecten, controleert en de bewindslieden (wel of geen) parlementair vertrouwen genieten.

7 Doel

Deze analyse dient een bepaald doel, namelijk of het kabinet uitgaande van deze cases op de goede weg is qua interdepartementale samenwerking bij de aanpak van nieuwe onderwerpen (die meerdere departementen raken). Zo ja, welke handreiking valt dan binnen de grenzen van de analyse te geven voor een komende kabinetsperiode over de werkbaarheid van (onderzochte) interdepartementale grote programma's en projecten, uitgaande van gebleken voortgang en beoordelingen? Is de programmaminister onder voorwaarden een goede figuur? Of kan een nieuw onderwerp binnen de staande organisatie worden opgepakt?

In het onderzoek wordt uiteraard geen politiek oordeel geveld over individuele bewindslieden en ambtenaren. Het onderzoek is geen brede evaluatie van de effectiviteit (in casu doelbereiking) van de verschillende kabinetsprojecten en evenmin een implementatiestudie.

Het gaat er wel om of de gekozen bestuurlijk-organisatorische vorm bijdraagt aan de positieve voortgang. Daarbij zal wel in het oog gehouden worden of die vorm cruciaal kan worden geacht voor die geconstateerde voortgang of dat de voortgang toch vooral toe te rekenen is aan andere omstandigheden, zoals een crisis (van een bepaalde aard en omvang).

Literatuur

Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, SDU Uitgevers, Den Haag, 2009.

Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Alphen aan den Rijn, 1988 (oratie).

Rosenthal, U., H. Geveke en P. 't Hart, Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd, in: *Acta Politica*, juli 1994, pp. 309-335.

Rosenthal, U., *Politiek, de staat en het staatsapparaat*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1980 (oratie).

2 Het kabinetsprogramma ‘Nationale veiligheid’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

Nederland leeft in een maatschappij waarin vele bedreigingen en risico's bestaan. Daarom wordt gesproken van de *risk society* (Beck, 1992; Korsten en Leers, 2005). Die bedreigingen kunnen betrekking hebben op de industrie (bijvoorbeeld de petrochemische industrie), landbouw (vergiftiging, voedselveiligheid), water (watersnood, dijkdoorbraken, droogte), bodem (bodemverontreiniging), lucht (verontreiniging), natuur (bosbrand), vervoer (spoorwegongelukken), luchtvaart (vliegtuigongelukken), energie (stroomuitval, uitval van nucleaire installaties), chemische incidenten, communicatie (ontregeling telefoonverkeer, cybercrime), voedsel (voedselveiligheid), dieren (dierziekten), gemeenschappen (rellen), terrorisme, gijzelingen en overige rampen. Van oudsher houdt de Nederlandse overheid zich hiermee bezig. Als land konden we ook goed bepaalde zaken aanpakken die met het kenmerkende ‘laag land’ en het tegengaan van overstromingen te maken hadden. Dat blijkt uit het ontstaan van waterschappen, dijkaanleg, inpolderingen, een Deltaplan. Maar nieuwere dreigingen en risico's vragen ook aandacht.

De verwachtingen over het aanpakken van veiligheidsvraagstukken zijn gestegen. Vaak wordt naar de overheid gewezen, onder meer na de. Bijlmerramp, de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, de Herculesramp in Eindhoven, de moorden op Fortuyn en Van Gogh, de brand op Schiphol en de strandrellen in Hoek van Holland. Dat veiligheid maximaal kan zijn, is een utopie en daarom wordt wel van een ‘*veiligheidsutopie*’ gesproken (Boutellier, 2002).

Recent heeft de rijksoverheid aandacht aan veiligheid geschonken in een interdepartementaal programma *Nationale Veiligheid*. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de leiding van het programma *Dreigingen en Capaciteiten*, in de wandeling D&C (voorheen de afdeling Nationale Veiligheid) de opdracht gekregen om de strategie Nationale Veiligheid uit te voeren en de coördinatie op de werkwijze te voeren.

Typering

Hoe dit interdepartementale programma Nationale Veiligheid te typeren? Het is geen kabinetsprogramma dat voortkomt uit de coalitievorming. Het programma heeft ook niet het label ‘kabinetsprogramma’ maar heeft desalniettemin zeer hoge prioriteit en wat op dit vlak aan keuzen te maken is, komt ook in het kabinetsberaad aan de orde. Het programma is dus in feite wel degelijk volop *een kabinetsprogramma*, dat ook collegiaal bestuurlijke aandacht verdient en krijgt.

De minister van BZK is *coördinerend* bewindspersoon ten aanzien van dit programma dat alle ministers en alle departementen aangaat. Dat is uniek in de rijksdienst. In het palet van samenwerkingsconfiguraties is dit een echt *netwerkprogramma*. In een groot aantal departementen bestaat er vanuit de reguliere formatie aan personeel aandacht voor ‘nationale veiligheid’. Desondanks is het qua personele capaciteit nadrukkelijk een BZK-zaak: ongeveer 20 fte's zijn werkzaam bij het programma D&C, dat de opdracht heeft om de strategie Nationale Veiligheid uit te voeren en te coördineren. Overigens heeft D&C binnen BZK ook de taak om capaciteiten die tot het BZK-domein behoren te versterken. De 20 fte's zijn dus niet uitsluitend belast met het uitvoeren en coördineren van de strategie. Bij elk van de andere

departementen gaat het om een of enkele fte's. Deze ambtenaren zijn (over het algemeen) niet bij BZK gedetacheerd.

Een volgend kernmerk: het programma is niet beperkt tot de rijksdienst. Diverse kennisinstituten zijn betrokken, gegroepeerd rond thema's zoals klimaatverandering, schaarste, polarisatie, grote ongevallen, ICT, etc. Maar ook vanuit het regionale niveau en vanuit andere landen wordt meegewerkt aan de uitwerking van de risicoanalyses. Per thema wordt bekeken welk departement 'primair verantwoordelijk' is. Deze opzet kan ook moeilijk anders. Het is niet mogelijk om veiligheid vanuit een (beperkt) cockpitperspectief te benaderen. Zijn er dan geen enorme middelpuntvliedende krachten aan het werk? De kern van de interdepartementale samenwerking betreft de Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid (IWNV) en de Stuurgroep Nationale Veiligheid (NV). In beide gremia zitten in principe alle departementen.

Groen project

Is het kabinet- Balkenende IV daarmee op de goede weg? Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar brief van september 2009 het programma Nationale veiligheid als een 'groen' project gekwalificeerd. Er was sprake van meer dan voldoende voortgang in het interdepartementale programma en de interdepartementale samenwerking is tot nu toe zeker geen rem geweest op de voortgang. We zullen die kwalificatie checken. We spraken op 24 september 2009 met Anja Lelieveld, interimprogrammamanager D&C, en met Maaïke van Tuyll van Serooskerken, plaatsvervangend programmamanager D&C op het departement van BZK. En op 8 december met de directeur Nationale Veiligheid Henk Geveke. Er werd ook informatie opgevraagd en ontvangen van Alrita Borst, hoofd van het Nationaal Crisis Centrum (NCC).

Vraagstelling

De neutrale en algemene vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt het interdepartementale programma 'Nationale Veiligheid' in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Blijken zal dat het volgens de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst (Roel Bekker) gaat om een 'groen' kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang.

Indeling

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het programma Nationale Veiligheid, par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies.

2 Inhoud van het interdepartementale programma 'Nationale Veiligheid'

De kern: geen kabinetsprogramma en toch wel

Recent heeft de rijksoverheid aandacht aan veiligheid geschonken in een programma *Nationale Veiligheid* (NV). Hoe dit programma te typeren?

Het is geen kabinetsprogramma dat voortkomt uit de coalitievorming in Beetszwaag. Het programma heeft ook *niet* het label ‘kabinetsprogramma’ maar heeft desalniettemin *zeer hoge prioriteit* en wat op dit vlak aan keuzen te maken is, komt ook in het kabinetsberaad aan de orde. Het programma NV is dus in feite wel degelijk *een kabinetsprogramma*, dat ook collegiaal bestuurlijke aandacht verdient en krijgt. De minister van BZK is *coördinerend* bewindspersoon ten aanzien van dit programma dat alle ministers en alle departementen aangaat. Dat is uniek in de rijksdienst.

Netwerkprogramma, geen cockpitdenken

In het palet van samenwerkingsconfiguraties is dit een echt *netwerkprogramma*. In een groot aantal departementen bestaat er vanuit de reguliere personeelsformatie aandacht voor ‘nationale veiligheid’. Desondanks is het qua personele capaciteit nadrukkelijk een BZK-zaak: ongeveer 20 fte’s zijn werkzaam bij het programma D&C, dat de opdracht heeft om de strategie Nationale Veiligheid uit te voeren en te coördineren.. Die 20 fte’s zijn overigens *niet uitsluitend* belast met het uitvoeren en coördineren van de strategie. Bij elk van de andere departementen gaat het om een of enkele fte’s. Deze ambtenaren zijn (over het algemeen) niet bij BZK gedetacheerd (zoals bij een programma als Randstad Urgent).

Een volgend kernmerk: het programma is niet helemaal beperkt tot de rijksdienst. Diverse *kennisinstituten* zijn betrokken, gegroepeerd rond thema’s zoals klimaatverandering, schaarste, polarisatie, grote ongevallen, ICT, etc.

Per thema wordt bekeken welk departement ‘primair verantwoordelijk’ is. Deze opzet kan ook moeilijk anders. Het is *niet* mogelijk om veiligheid vanuit een (beperkt) cockpitperspectief te benaderen. Zijn er dan geen enorme middelpuntvliedende krachten aan het werk? Er bestaan tegenkrachten. De kern van de interdepartementale samenwerking betreft de *Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid (IWNV)* en de *Stuurgroep Nationale Veiligheid (NV)*. In beide gremia zitten in principe alle departementen.

Breed veiligheidsbegrip

De nationale veiligheid is voortdurend in ontwikkeling. Wat vroeger als veiligheid gold, heeft zich ontwikkeld tot een veel en veel *breder* veiligheidsbegrip, waarin ruimte is voor fysieke, sociale en individuele veiligheid. Bedreigingen van veiligheid worden in brede zin in kaart gebracht, niet slechts door de AIVD. Wie veel wil en een brede opvatting hanteert, zal niet alles tegelijk kunnen doen. Dus moeten keuzen worden gemaakt. De minister van BZK maakt daarvan ook gewag in de notitie over Nationale veiligheid van juni 2009.

In 2008 zijn al keuzen gemaakt. We noemen er een aantal die ontleend zijn aan de notitie:

1. *Voorbereiding griepPandemie*: Intensivering van de voorbereiding op de gevolgen; voor eind 2009 een capaciteitsplanning; een grootschalige oefening;
2. *Oliecrisismechanismen*: Beoordeling of de huidige internationale en nationale oliecrisismechanismen toereikend zijn;
3. *Landelijk evacuatieplan*: In 2009 is een landelijk operationeel evacuatieplan gereed met de invulling van een landelijk regiem, verkeersmanagement, opvang en verzorging; inzicht verwerven in nut en noodzaak van een landelijke operationele staf;
4. *Capaciteitschaarste tijdens crises*: Ontwikkeling van strategieën voor de verdeling van schaarste bij bewaken en beveiligingen, (drink)water en energie;
5. *Robuustheid van de communicatiemiddelen*: Onderzoek naar communicatiemiddelen, zoals C2000, noodnet, meldkamers etc.;

6. *Uniforme informatievoorziening*: Realisering van landelijk systeem voor uniforme informatievoorziening en uitwisseling tussen regionale en landelijke crisiscentra;
7. *Continuïteit van de vitale infrastructuur*: Volledig inzicht in de continuïteit van de levering van vitale producten en diensten bij scenario's van nationale veiligheid, zodat duidelijk wordt wat nodig is om continuïteit op een aanvaardbaar niveau te waarborgen;
8. *Vergroten van de zelfredzaamheid*: Plan van aanpak voor gebieden die urgent zijn uit een oogpunt van zelfredzaamheid, prikkels voor zelfredzaamheid en de omgang met verminderd zelfredzame mensen;
9. *Civiel-militaire samenwerking*: In het traject Defensieverkenningen wordt op basis van te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's nagegaan welke capaciteiten nodig zijn op het gebied van nationale veiligheid
10. *Verbreiding analyse op evacuatie*: De analyse grootschalige evacuatie wordt tevens uitgevoerd op nog te bepalen scenario's voor nucleaire, biologische en chemische incidenten en voor grootschalige natuurbranden, zodat accentverschillen duidelijk worden en een integraal advies kan worden opgesteld. Deze scenario's worden tevens in de nationale risicobeoordeling doorgerekend.

Basisdocument

Het Strategiedocument Nationale Veiligheid uit 2007 en de Brief van de minister van BZK van 5 juni 2009 aan de Tweede Kamer, getiteld 'Nationale Veiligheid'. Deze brief handelt over de voortgang aan het programma.

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

De minister van BZK is coördinerend bewindspersoon. Alle departementen zijn betrokken bij het programma. Het gaat dus niet slechts om de departementen van AZ, BZK, Defensie en Justitie aan maar ook bijvoorbeeld LNV (voedselveiligheid, dierziektenpreventie en bestrijding) of EZ (vanwege kernenergie, stroomvraagstukken).

Ambitie

Het programma Nationale Veiligheid is ontstaan met het doel zoveel mogelijk voorbereid te zijn op mogelijke dreigingen voor de Nederlandse samenleving. Dat gebeurt door het in kaart brengen van mogelijke dreigingen voor Nederland (kans en impact) met daaraan gekoppeld de vraag waar capaciteiten versterkt moeten worden om enerzijds dreigingen te voorkomen dan er wel goed op te kunnen reageren.

In de voortgangsbrief van minister Ter Horst van BZK van juni 2009 over Nationale Veiligheid (TK 30821, nr. 8) komt naar voren dat voor het kabinet belangrijk is de voortgang op het gebied van dreigingen en capaciteiten in kaart te brengen maar ook de voortgang bij de inrichting van de nationale crisisstructuur en de bescherming van de vitale infrastructuur. De samenhang tussen deze onderwerpen is voor het kabinet leidend.

De Nederlandse regering maakt er werk van. Uit onderzoek blijkt dat Nederland met het Verenigd Koninkrijk koploper is op het vlak van risicomanagement, zo bericht de bewindsvrouw van BZK in juni 2009. De methodiek van nationale risicobeoordeling wordt als een 'beste praktijk' aangemerkt, vooral omdat de risico's vanuit hun verwevenheid met elkaar in ogenschouw worden genomen. Dit resultaat sluit aan op de uitgangspunten voor de Nederlandse strategie met betrekking tot nationale veiligheid en met de aanpak van integraliteit op dit vlak. De ambities zijn dus hoog.

Mijlpalen voor zicht op voortgang

Er zijn in dit programma wel mijlpalen maar het woord ‘mijlpaal’ krijgt ook een specifieke betekenis. De intentie en hoop is dat het beleid zo kan uitpakken dat sommige crises kunnen worden voorkomen, de (oefen)capaciteit zo nodig voldoende blijkt om een crisis te beperken en te beëindigen, de gevolgen beperkt gehouden kunnen worden en ongewenste neveneffecten uitblijven.

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

De minister van BZK is coördinerend bewindspersoon voor Nationale Veiligheid. De brief over de voortgang in het programma Nationale Veiligheid van juni 2009 is besproken in het kabinet.

Alle departementen zijn betrokken bij het programma. Het gaat dus niet slechts om de departementen van AZ, BZK, Defensie en Justitie aan maar ook bijvoorbeeld LNV (voedselveiligheid, dierziektenpreventie en bestrijding) of EZ (vanwege kernenergie, stroomvraagstukken).

Overleg

Werkgroepen over verschillende thema's worden voorgezeten door het inhoudelijk sterkst betrokken departement en bestaan uit vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en kennisinstituten.

Verwachtingen

Het programma Nationale Veiligheid heeft niet de illusie 100% veiligheid te kunnen bieden. Gehoopt wordt relevante capaciteiten zodanig te versterken dat de kans op een dreiging verminderd wordt en zo zich tóch een crisis voordoet, de impact ervan beperkt kan worden.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

De kern van de interdepartementale samenwerking komt tot uitdrukking in de *Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid (IWNV)* en de *Stuurgroep Nationale Veiligheid (NV)*. In beide gremia zitten in principe alle departementen en bijvoorbeeld de AIVD, de NCTb en een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven (vz. Strategisch overlegorgaan vitale infrastructuur).

De IWNV vergadert zeswekelijks. Aanwezig zijn de senior beleidsmedewerkers/coördinatoren van de departementen die verantwoordelijk zijn voor het beleid op het gebied van nationale veiligheid. De IWNV-leden hebben verschillende taken:

- Monitoren van de voortgang;
- Op tactisch niveau adviseren over en beoordelen van de resultaten en de producten;
- Het stuurgroeplid van het eigen departement bijstaan en strategisch adviseren.

Daarnaast komt een aantal leden van de IWNV tweewekelijks bij elkaar om het proces van de totstandkoming van de *bevindingenrapportage*, die jaarlijks in mei naar de Tweede Kamer gaat, te faciliteren en de rapportage te schrijven. Meestal zijn dat de representanten van de departementen die verantwoordelijk zijn voor de thema's die op dat moment worden uitgewerkt in de nationale risicobeoordeling.

De stuurgroep NV is de schakel tussen IWNV en de minister. De Stuurgroep NV vergadert zeswekelijks. De departementen zijn hier, in principe, vertegenwoordigd op het niveau van de *directeuren-generaal*. De stuurgroep heeft twee taken:

- Bediscussiëren van vraagstukken en tussenproducten;
- Besluitvorming op ambtelijk niveau en doorgeleiding van stukken richting politiek.

Het werken met de twee units, de IWNV en Stuurgroep, voldoet zonder meer, volgens de geïnterviewden.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

Het programma Nationale Veiligheid is een netwerkprogramma, en daarvoor is het woord ‘eigenaar’ niet erg geschikt. Feitelijk is een ambtelijke kern ondergebracht bij het directoraat-generaal Veiligheid van het ministerie van BZK, bij D&C, wat te begrijpen is omdat de minister van BZK coördineert.

Medewerkers van andere departementen

Andere departementen hebben ook te maken met het programma ‘Nationale Veiligheid’ maar daar gaat het vaak om een of enkele medewerker(s).

Het programma NV is een *echt netwerkprogramma*. Om het brede terrein van nationale veiligheid af te dekken zijn vele kennisinstituten betrokken, gegroepeerd rond thema’s (zoals klimaatverandering, schaarste, polarisatie, grote ongevallen, ICT, etc.). Per thema wordt bekeken welk departement primair verantwoordelijk is.

Programmabegroting: financiële middelen

Er is *geen* rijksbrede geldpot voor nationale veiligheid. Dat betekent dat bij een budgettaire gevolg bekeken moet worden welk thema het betreft en welk departement primair verantwoordelijk is of dat het er eventueel meerdere zijn.

Opdrachtgeverschap

Het ministerie van BZK treedt op als opdrachtgever voor studies en dergelijke naar nationale veiligheid.

Eindtermijn

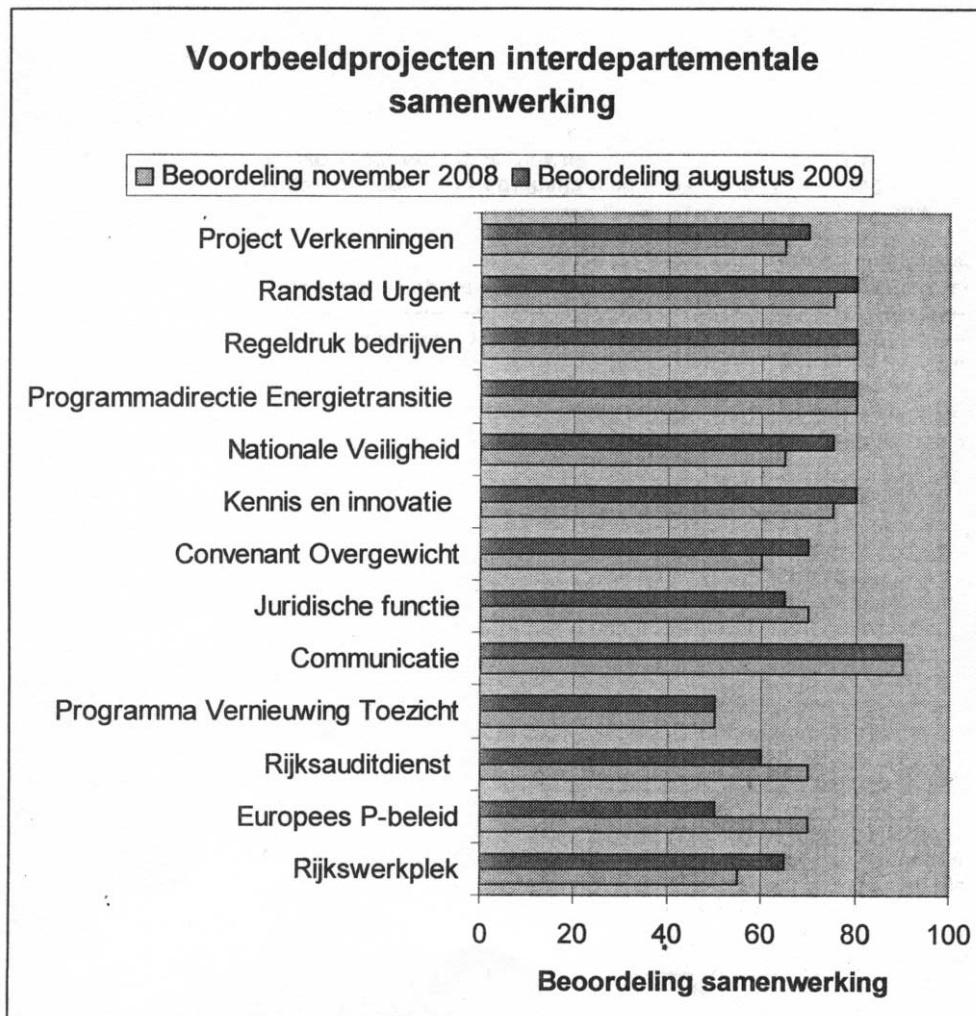
Er is geen eindtermijn voor het programma voorzien.

5 Voortgang van het programma

In de jaren 2008 en 2009 is het interdepartementale programma ‘Nationale Veiligheid’ gebruikt ‘om snel en adequaat te reageren op actuele vraagstukken die in potentie een relatie hebben met de nationale veiligheid’, aldus de rapportage van minister Ter Horst van 2 september 2009 getiteld *Vernieuwing Rijksdienst: Voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking*. Die notitie stelt ook:

‘Een goed voorbeeld van hoe overheidsdiensten gezamenlijk anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen en ook tegelijkertijd van elkaar kunnen leren is dat in 2008, naar aanleiding van de Nationale risicobeoordeling 2008, een interdepartementale samenwerking is opgezet tussen VWS en BZK. De centrale vraagstelling was hoe continuïteit van vitale organisaties gegarandeerd blijft bij uitval van personeel in het geval van een griep пандemie. Naar aanleiding van deze risicobeoordeling zijn overheidsdiensten en bedrijfsleven aan de slag gegaan met dit scenario. De beoordeling van de mate van samenwerking is gestegen door dit succes’.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



Volgens de secretaris-generaal VernieuwingRijksdienst gaat bij het programma Nationale veiligheid om een 'groen' kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang. Dat oordeel geldt ook voor de Tweede Kamer. Er zijn geen tegenargumenten aangetroffen. Er blijken allerlei acties ondernomen. Een voorbeeld.

Voor de Nationale Risicobeoordeling (NRB) zijn de volgende thema's doorgelicht: klimaatverandering; energievoorzieningszekerheid; polarisatie en radicalisering; verwevenheid onder- en bovenwereld; ICT-uitval; ernstige ongevallen. Dat leidde tot scenario's in vier categorieën:

- Hoge waarschijnlijkheid en hoge impact: bij voorbeeld een catastrofe, zoals een ernstige griepdemonie;
- Lage waarschijnlijkheid en hoge impact: bij voorbeeld een overstromingsscenario, nucleaire incidenten of strijd tussen extreemrechtse en allochtone groepen;
- Hoge waarschijnlijkheid en (relatief) lage impact; bijvoorbeeld natuurbranden, sneeuwstormen en ijzel;

- Lage waarschijnlijkheid en/of beperkte impact: bijvoorbeeld moedwillige uitval van de gaslevering, beïnvloeding van de aandelenmarkt, een chemisch incident.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

De programmaminister

Van een programmaminister voor Nationale Veiligheid is geen sprake. Dat woord valt nergens in de stukken. De minister van BZK is (regulier) coördinerend bewindspersoon voor Nationale Veiligheid.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Alle departementen zijn betrokken bij het programma. Het gaat dus niet slechts om de departementen van AZ, BZK, Defensie en Justitie aan maar ook bijvoorbeeld LNV (voedselveiligheid, dierziektenpreventie en bestrijding) of EZ (vanwege kernenergie, stroomvraagstukken).

De opdracht voor de uitvoering van de strategie Nationale Veiligheid en de coördinatie van de werkwijze is ondergebracht bij het directoraat-generaal Veiligheid van het ministerie van BZK. Werkgroepen over verschillende thema's worden voorgezeten door het inhoudelijk sterkst betrokken departement en bestaan uit overheden, bedrijfsleven en kennisinstituten.

De kern van de interdepartementale samenwerking komt tot uitdrukking in de Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid (IWNV) en de Stuurgroep Nationale Veiligheid (NV).

Personeelsvraagstukken

Op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn circa 20 fte's werkzaam binnen het programma D&C, dat de opdracht heeft om de strategie Nationale Veiligheid uit te voeren en te coördineren. Die 20 fte's worden ook ingezet voor andere BZK-taken. Vanuit andere departementen betrokken ambtenaren zijn (over het algemeen) *niet* gedetacheerd bij het ministerie van BZK. Dat blijkt in de praktijk geen probleem.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar brief van september 2009 aan de Tweede Kamer het programma Nationale veiligheid als een 'groen' project gekwalificeerd. Er was sprake van meer dan voldoende voortgang in het interdepartementale programma en de interdepartementale samenwerking zelf is tot nu toe zeker geen rem geweest op de voortgang. De geïnterviewden delen dat standpunt volmondig. Er is wel naar gezocht maar uiteindelijk is er geen informatie ontvangen die contrair is aan dit standpunt. De Tweede Kamer betoonde zich in meerderheid ook tevreden over de voortgang van dit programma. Er is dus – zo gezien – veel eensgezindheid in de beoordeling.

Figuur 1: Voortgang in programma Nationale Veiligheid en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	voortgang 8.5; samenwerking 8		
	Voldoende			
	Negatief			

Opvallend is altijd wel dat geïnterviewden voor de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking altijd een iets lager cijfer geven dan voor de voortgang. Anja Lelieveld (interimprogrammamanager D&C) en Maaike van Tuyll van Serooskerken (plaatsvervangend programmamanager op het departement van BZK) geven voor voortgang een 8.5 en voor samenwerking een 8. Dat wijkt niet al van het patroon dat bij de analyse van tal van andere programma's is aangetroffen.

Van zich opsluiten in de 'kokers' op een manier die vertragend werkt en destructief is, is nauwelijks sprake. Is dat niet heel merkwaardig?

Samenwerking tussen crisiscentra

Kunnen we vergelijken? *'De over het algemeen goede samenwerking rond het programma Nationale Veiligheid staat in contrast met de samenwerking tussen crisiscentra'*, aldus Henk Geveke, directeur Nationale Veiligheid op het ministerie van BZK, in een gesprek dat we met hem hadden. Voor het geval er een crisis is, heeft elk departement een crisiscentrum en informatie- en coördinatievoorziening. Dat leidt tot dertien koninkrijkjes die *'nagenoeg permanent in staat van conflict verkeren in de situatie dat er nog geen crisis is'*, aldus Henk Geveke. Hij heeft de volgende toelichting en benadrukt hier vooral aandacht aan te besteden omdat het zo verhelderend is.

De samenwerking tussen de departementale crisiscentra gaat in een reguliere situatie, vrij van een daadwerkelijke crisis, *'niet van harte'*, aldus Geveke. Het geheel van crisiscentra is er een van versnippering, aldus Geveke. Velen die werkzaam zijn in die crisiscentra verkeren al om en nabij twintig jaar in vaste gedragspatronen en een eigen 'tunnel'. Die patronen sporen niet met elkaar. Het Nationaal Crisiscentrum (NCC) moet betrokkenen bij elkaar brengen. Dat blijkt geen eenvoudige zaak, zo kan hij uit ervaring als betrokkene melden. Maar makkelijker wordt het als er *werkelijk een crisis is* zoals de griepandemie of Q-koorts. *'Dan wordt stroop vloeibaar'*, dan wordt de samenwerking beter omdat de representanten er dan achter komen dat men elkaar nodig heeft en dat men het niet alleen af kan. *'Dan moet het ministerie van VWS ook kijken naar het ministerie van BZK'*, aldus Geveke.

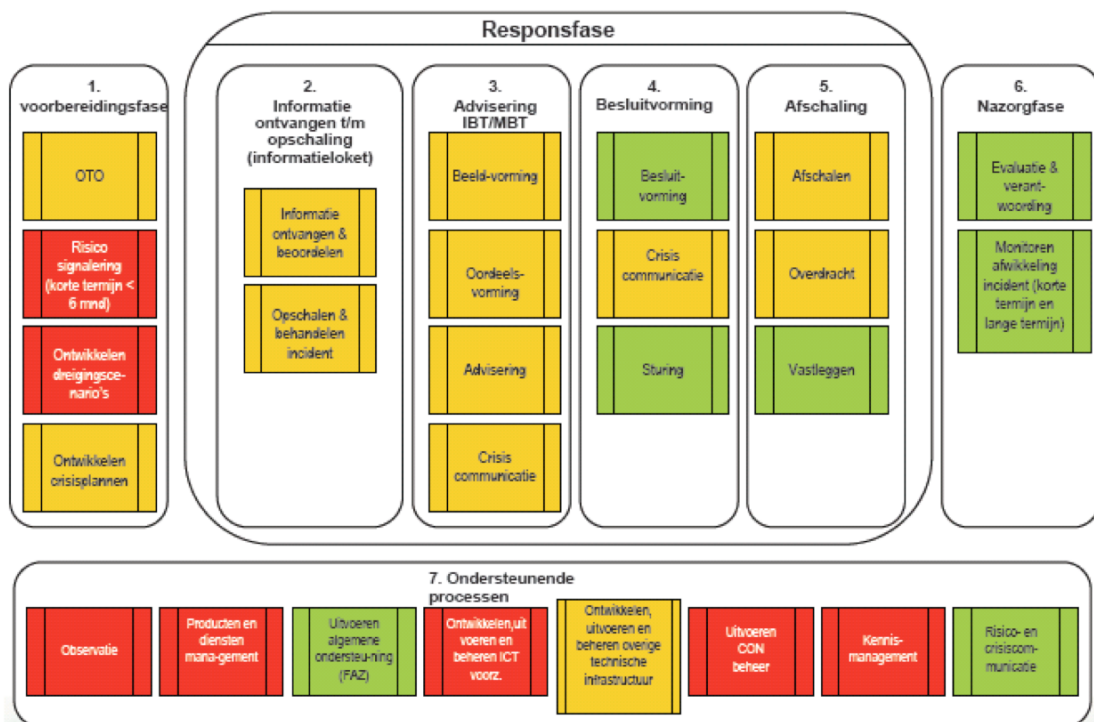
Verbetering van de rijksbrede crisisstructuur

In 2008 is een traject gestart naar verdere verbetering van de rijksbrede crisisstructuur. In maart 2009 hebben vijf interdepartementale werkgroepen adviezen uitgebracht ten aanzien van de volgende thema's:

- Het inrichten van een rijksbreed informatieloket;
- Het verbeteren van de gezamenlijke advisering aan het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT);
- Het structureren van interdepartementaal opleiden, trainen en oefenen;
- Het opstellen van een producten- en dienstencatalogus;

- Het aanpassen van de werkwijze van het Nationaal Crisiscentrum (NCC), aldus de notitie *Veranderingstraject Crisisstructuur op Rijksniveau*(CoR). Deze adviezen zijn op 15 april 2009 positief beoordeeld door de *Stuurgroep Nationale Veiligheid*. Daaruit kwamen verschillende initiatieven voort zoals de invulling van de Crisis Beleidsadviseur (CBA). Een ander – daarmee verbonden – onderdeel was het verzoek om te komen tot een nadere uitwerking van de voorziene activiteiten en het aangeven van de consequenties voor de PIOFACH-gebieden (personeel, informatie, organisatie, etc.). Onder verantwoordelijkheid van het *Interdepartementaal Overleg Crisisbeheersing* (IOCB) is door een *Werkgroep Werkprocessen en Informatiebehoefte* (WPIB) hieraan uitwerking gegeven. Deze werkgroep bestond uit ambtenaren van acht departementen. Op 11 augustus 2009 heeft de werkgroep gerapporteerd. Het rapport *Crisisstructuur op Rijksniveau* maakt er melding van. De uitkomst van het werk van de werkgroep is ‘input’ voor *Het nationaal crisisplan* (‘Programma nationale crisisbeheersing op orde’). Een van de uitkomsten is dat de werkgroep een procesmodel heeft ontwikkeld waarin de belangrijkste processen rondom nationale crisisbesluitvorming zijn opgenomen (zie de figuur).

Figuur 2: Procesmodel Crisisstructuur op rijksniveau



Toelichting op figuur: Rood = aanzienlijke verandering verwacht t.o.v. de huidige interdepartementale werkwijze; geel = beperkte verandering; groen = nauwelijks verandering.

De resultaten van de werkgroep ondersteunen de volgende drie doelstellingen:

1. Gezamenlijke voorbereiding optimaliseren;
2. Het inrichten van het informatieloket;
3. Het verbeteren van de gezamenlijke advisering aan het IBT.

We lichten enkele onderdelen uit dit model.

Om gezamenlijk op te kunnen treden zijn vier subprocessen van belang: a) Interdepartementaal oefenen, trainen en opleiden. b) Een risicosignalering op korte termijn. c) Het ontwikkelen van dreigingsscenario's. d) Het ontwikkelen van crisisplannen.

Informatieloket

Wat de inrichting van het informatieloket betreft: het ontbreekt momenteel aan een duidelijk nationaal aanspreekpunt voor bestuurlijke partners voorafgaand en tijdens crises die de beleidsverantwoordelijkheid van één departement overschrijden, aldus de auteurs van *Crisisstructuur op Rijksniveau*. De informatieverzorging is momenteel niet ideaal vormgegeven en daarmee tijdrovend en ondoelmatig. Een citaat uit genoemd rapport dat dit illustreert en aanscherpt, luidt:

*‘Niet ideaal blijkt onder andere uit het feit dat bij dit type crisis alle betrokken departementen hun eigen informatie vergaren over het incident, deze niet altijd delen, voor de vergaring verschillende kanalen gebruiken, de regionale of lokale hulpverleningsprocessen vanuit hun eigen bevoegdheid benaderen en daarmee ook de regionale of lokale hulpverleningsprocessen zouden kunnen hinderen. Het inrichten van een informatieloket voor crisismeldingen op nationaal niveau is zodoende van grote waarde voor een efficiëntere crisisbeheersing’ (Bron: *Crisisstructuur op rijksniveau*, 11 augustus 2009).*

Een ernstige formulering door ambtenaren van acht departementen. De informatieloketfunctie wordt zo gerealiseerd dat dit loket kan fungeren als *centraal meldpunt* voor (interdepartementale) crisismeldingen en als informatieloket voor veiligheidsregio’s, provincies en gemeenten. Het informatieloket moet bereikbaar zijn voor beleidsmatige vragen en vragen van bestuurlijke aard vanuit de veiligheidsregio, provincies en gemeenten. Het is tevens een achtervang voor organisaties die niet weten op welke plek ze moeten zijn voor crisismeldingen. Als uitgangspunt geldt dat bij het loket uitsluitend crisismeldingen binnenkomen die nationale coördinatie vereisen. In geval van een ‘multidisciplinaire’ crisis heeft het informatieloket tot taak om te informeren, te coördineren en te faciliteren. Het moet ook de veiligheidsregio’s ondersteunen.

Het Gezamenlijk Crisisadviesproces op Rijksniveau richt zich op het adviseren van een integraal beeld, het inzichtelijk maken van bestuurlijke dilemma’s en het geven van een duidelijk advies inclusief handelingsperspectief voor het beraad van topambtenaren (IBT). De nota:

‘Het huidige besluitvormingsproces op nationaal niveau verloopt te stroef, de opkomsttijd van de actoren is vaak te lang, het adviesproces is onvoldoende gestructureerd en de mediaberichtgeving blijkt keer op keer sneller dan de reguliere informatievoorziening. De informatieverzorging is vaak niet tijdig en coherent waardoor besluitvorming plaats dreigt te vinden op basis van verouderde informatie. De informatievoorziening en het opstellen van integrale analyses dienen daarom te worden verbeterd (ook inhoudelijk)’.

Wil de interdepartementale werkwijze van het Nationaal Crisiscentrum verbeteren dan moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Daar gaat de nota *Crisisstructuur op rijksniveau* verder op in. Het rapport meldt ten aanzien van producten- en dienstenmanagement:

‘Een aantal producten van het NCC komt voor verbetering in aanmerking aangezien op dit moment onvoldoende duidelijk is wat alle crisispartners van het NCC aan producten en diensten mogen verwachten en welke bijdragen daaraan van hen worden verwacht. Het doel van ene geïntegreerde en afgestemde productencatalogus is het ondersteunen van een snelle en effectieve bestuurlijke besluitvorming in nationale

crisisituaties. Dit door een effectieve samenwerking van de verschillende rijkscrisisorganisaties'.

Daarmee is duidelijk waar het heen moet: *Het NCC is van ons allemaal!*'. Alle departementen hebben aangegeven het crisisbeheersingsproces in te willen richten volgens deze op meer gezamenlijkheid gerichte aanpak, aldus de notitie *Veranderingstraject Crisisstructuur op Rijksniveau*. Daarmee geraakt het traject ter verbetering van de rijkscrisisstructuur uit de conceptuele fase en gaat dit over in de uitvoering van plannen. Gezamenlijk en integraal voorbereiden, daar gaat het om. Er wordt een gemeenschappelijke taal ontwikkeld. Wordt niet alles door iedereen gedeeld, dan moet dit aan het IBT met topambtenaren worden voorgelegd. De CBA's vormen het hart van het adviseringsproces en de voorbereiding op crises door middel van risicosignalering, dreigingsscenario's en crisisplannen.

Succesvoorwaarden voor het programma Nationale Veiligheid

Terug naar het programma Nationale Veiligheid. Wat maakt het programma Nationale veiligheid tot een goed programma volgens Geveke?

Geveke noemt de volgende algemene succesfactoren voor succesvolle rijksprogramma's. Ten eerste is het een voordeel als een programma omschreven is en een politieke-bestuurlijke *prioriteit* is. Een programma moet verankerd zijn in een kabinetsprogramma en verbonden zijn met het bestuur. Dat laatste betekent dat een programma een duidelijk verantwoordelijk bewindspersoon moet kennen of een duo of trio. Dat is bij Nationale veiligheid het geval. Een programma moet dus niet bestuurlijk 'zweven'. Daarnaast is een voorwaarde dat een aantal ambtenaren het voorbereidend werk doet, uiteraard coöperatief, en er een stuurgroep bestaat van topambtenaren van verschillende departementen die de voortgang en samenwerking zijn toegedaan en uitstralen. Werk, sturing en afstemming zijn belegd.

Een programma dat betrekkelijk '*vers*' is, heeft de voorkeur, zo zegt Geveke nadrukkelijk. Anders gesteld, heel belangrijk is, zeker in vergelijking met de moeizame samenwerking tussen departementale crisiscentra, dat het programma Nationale veiligheid vooral geen last heeft van de geschiedenis, van gegroeide koninkrijkjes. Het is niet zo als bij de samenwerking tussen crisiscentra dat er in een reeks van jaren patronen zijn geslopen van territoriumgedrag en leidinggevend en al twintig jaar op hun post zitten. De samenwerking tussen departementale crisiscentra lijdt daar wel onder. Juist het feit dat een programma betrekkelijk nieuw is, géén lange geschiedenis heeft en de andere factoren aanwezig zijn, maakt dat de samenwerking mogelijk is.

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Het interdepartementale programma Nationale Veiligheid is opgericht met het doel zo goed mogelijk voorbereid te zijn op mogelijke dreigingen voor de Nederlandse samenleving. Dit gebeurt door het in kaart brengen van mogelijke dreigingen voor Nederland (de kans en de impact) met daarmee verbonden de vraag waar capaciteiten versterkt moeten worden om enerzijds dreigingen te voorkomen dan wel er goed of zo goed mogelijk op te reageren.

Is het programma zo georganiseerd dat het, zou het opnieuw worden uitgevonden, zo zou moeten worden georganiseerd? Aan een aantal essentiële kenmerken is voldaan om tot een positief antwoord te komen. Het programma is weliswaar geen officieel kabinetsprogramma met dat label maar feitelijk natuurlijk wel want 'veiligheid' is al jaren een *hot item* in politiek

en maatschappelijk opzicht. Het programma kent voldoende *urgentie uit zichzelf* om medewerkers van andere departementen ‘in de benen te brengen’.

De kern van de samenwerking vindt plaats in de Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid (IWNV). De stuurgroep Nationale Veiligheid (NV), waarin de departementen vertegenwoordigd zijn op het niveau van directeur-generaal, vormt de schakel tussen IWNV en minister. Beide organen functioneren ‘goed’, volgens informanten.

Minister Ter Horst is de coördinerend bewindspersoon en zij bespreekt onder meer voortgangsberichten eerst in het kabinet. Het programma kent tal van interdepartementale componenten, beschikt over fte’s, kent goede voortgang en de interdepartementale samenwerking is evident boven de streep. Geen twijfel mogelijk, dit is een ‘*groen project*’. Er zijn geen organisatorische of management ‘bypasses’ nodig. De finale vindt echter pas plaats bij een ‘*post mortem*’ ten aanzien van het uitbreken van een of meer crises.

Een scepticus zou kunnen zeggen dat het programma ‘Nationale veiligheid’ uiteraard wel in een interdepartementale setting te realiseren moet zijn omdat er geen verdeelvraagstukken aan de orde zijn en sprake is van een sterk ‘studieuze’ component. Hoewel strikt genomen niet onjuist, heeft het interdepartementale programma ook zeer praktische kanten, namelijk het daadwerkelijk versterken van capaciteiten. Hierbij is de studieuze component zeer beperkt en is zeker sprake van verdeelvraagstukken (immers, er is onvoldoende geld om alle capaciteiten te versterken). Wel is het zo dat de discussies over die verdeelvraagstukken (nog) niet altijd via de band van het interdepartementale programma worden gevoerd, aldus Maaike van Tuyll.

Zo gezien, is het positief dat toch van duidelijke voortgang en adequate samenwerking sprake is.

Houdbaarheid

Directeur Nationale Veiligheid Henk Geveke toont zich tevreden over de opzet en het functioneren van het programma Nationale Veiligheid. De hoofdspelers van verschillende departementen kennen elkaar en kunnen goed met elkaar overweg. Men ziet het probleem dat aanleiding is voor dreigingsanalyses. De rol van het ministerie van BZK wordt geaccepteerd. De vraag is hoe houdbaar de structuur van de samenwerking rond Nationale Veiligheid is.

Er bestaat van twee kanten druk. Ten eerste, als gevolg van de Vernieuwing Rijksdienst hebben departementen een taakstelling gekregen om af te slanken. Dat leidt tot zekere beweging van andere departementen in de vorm van ‘terugtrek’ rond het programma Nationale Veiligheid, een neiging tot capaciteitsvermindering. Participatie daarin wordt hier en daar als een soort ‘luxe’ gezien. Een tweede beweging betreft het feit dat de *derde* dreigingsbeeldanalyse aan de orde is. Ook dat kan ertoe leiden dat het ‘nieuwe’ er even vanaf is. Ook hier weer het dreigende gevolg van terugtrek. Vanuit managementoogpunt moet er daarom veel energie gestoken worden in de participatie van allen, in vasthouden aan ‘afpraak is afspraak’, aan overleg als het nodig is dat ‘een inbreng nu ook echt komt’. De stuurgroep heeft hier weet van. ‘*De energie moet worden vastgehouden*’, aldus Henk Geveke in een interview met ons, maar dit is niet alleen een zaak van management maar ook van ‘*cultuur*’. De directeuren-generaal en directeuren vinden elkaar makkelijk op de noodzaak van werken in één rijksdienst maar de vraag is wat in de onderlagen gebeurt. Dat geeft een wat wisselend beeld te zien. Als er scenario’s gemaakt moeten worden over alle soorten gevaren, zowel van natuurrampen als bijvoorbeeld van terrorismedreiging, of breder ‘*man made disasters*’, dan bestaat per departement de neiging om eigen scenario’s te maken. Daarmee zien we dat samenwerking mensenwerk is. Het beeld is overigens niet eenduidig. Soms wordt iets van

bovenaf tegengehouden of juist beneden. Territoriumgedrag bestaat dus. Zou directeur Geveke gevraagd worden tot een nieuw ontwerp te komen van de samenwerking aan het programma 'Nationale Veiligheid' dan zou hij het niet anders inrichten.

Conclusie: het programma 'Nationale veiligheid' loopt goed maar er moet wel opgelet worden om de dynamiek erin te houden door spelregels te formuleren en er de hand aan te houden, door afspraken te maken en die na te komen.

9 Samenvatting en conclusies

In de rijksdienst zijn verschillende benamingen in omloop, zoals kabinetsprogramma's, kabinetsprojecten, interdepartementale programma's, interdepartementale projecten. Hier gaat het om het interdepartementale programma *Nationale Veiligheid* ('Dreigingen en Capaciteiten'). Dit is een programma dat een kabinetsprogramma genoemd had kunnen zijn, ware het niet dat het niet voorkomt in het regeerakkoord. Dat dit programma niet als kabinetsprogramma gelabeld is, heeft erme te maken dat veiligheid onafhankelijk van welk kabinet, van welke kleur dan ook, van gewicht is in een risicomaatschappij. Het programma is van grote betekenis. De recente brief over de voortgang in het programma Nationale Veiligheid van juni 2009 is dan ook besproken in het kabinet- Balkenende IV.

Het programma Nationale Veiligheid is ontstaan met het doel zoveel mogelijk voorbereid te zijn op mogelijke dreigingen voor de Nederlandse samenleving. Dat gebeurt door het in kaart brengen van mogelijke dreigingen voor Nederland (kans en impact) met daaraan gekoppeld de vraag waar capaciteiten versterkt moeten worden om enerzijds dreigingen te voorkomen dan er wel goed op te kunnen reageren.

Van een programmaminister voor sturing van het programma Nationale Veiligheid is geen sprake. Dat woord valt nergens in de door ons geraadpleegde stukken. De minister van BZK is (regulier) coördinerend bewindspersoon voor Nationale Veiligheid. Alle departementen zijn betrokken bij het programma. Het gaat dus niet slechts om de departementen van AZ, BZK, Defensie en Justitie aan maar ook bijvoorbeeld LNV (voedselveiligheid, dierziektenpreventie en bestrijding) of EZ (vanwege kernenergie, stroomvraagstukken).

In de voortgangsbrief van minister Ter Horst van BZK van juni 2009 over Nationale Veiligheid (TK 30821, nr. 8) komt naar voren dat voor het kabinet belangrijk is de voortgang op het gebied van dreigingen en capaciteiten in kaart te brengen maar ook de voortgang bij de inrichting van de nationale crisisstructuur en de bescherming van de vitale infrastructuur. De samenhang tussen deze onderwerpen is voor het kabinet leidend.

Het programma Nationale Veiligheid is ondergebracht bij het directoraat-generaal Veiligheid van het ministerie van BZK. Werkgroepen over verschillende thema's worden voorgezeten door het inhoudelijk sterkst betrokken departement en bestaan voorts uit vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en kennisinstituten.

De kern van de interdepartementale samenwerking komt tot uitdrukking in de Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid (IWNV) en de Stuurgroep Nationale Veiligheid (NV). In beide gremia zitten in principe alle departementen en bijvoorbeeld de AIVD, NCTB en een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven (vz. Strategisch overlegorgaan vitale infrastructuur).

De IWNV vergadert zeswekelijks. Aanwezig zijn de senior beleidsmedewerkers/coördinatoren van de departementen die verantwoordelijk zijn voor het beleid op nationale veiligheid. De IWNV-leden hebben verschillende taken:

- Monitoren van de voortgang;
- Op tactisch niveau adviseren over en beoordelen van de resultaten en de producten;
- Het stuurgroep lid van het eigen departement bijstaan en strategisch adviseren.

Daarnaast komt een aantal leden van de IWNV tweewekelijks bij elkaar om het proces van de totstandkoming van de bevindingenrapportage, die jaarlijks in mei naar de Tweede Kamer gaat, te faciliteren en de rapportage te schrijven. Meestal zijn dat de representanten van de departementen die verantwoordelijk zijn voor de thema's die het meest urgent zijn en op de politiek-bestuurlijke agenda staan.

De stuurgroep NV vergadert zeswekelijks. De departementen zijn hier, in principe, vertegenwoordigd op het niveau van de directeuren-generaal. De stuurgroep heeft twee taken:

- Bediscussiëren van vraagstukken en tussenproducten;
- Besluitvorming op ambtelijk niveau en doorgeleiding van stukken richting politiek.

Lessen

Als we dit programma Nationale Veiligheid als een succes en zeker niet als falen beschouwen, zijn er dan succesbevorderende factoren?

Een eerste succesfactor is dat de structuur van samenwerking en 'productie' deugdelijk is, en wordt geacht, gezien de opgaven. De netwerkaanpak is *contingent*, zeggend. 'Angemessen' dus, om het op zijn Duits te zeggen. De structuur of configuratie bevat: politieke sturing, een team van ambtenaren, een werkgroep, een stuurgroep. De financiële aspecten zijn voldoende 'afgedekt'. Er treden geen begrotingsproblemen op ook al is het zo dat er geen 'rijksbrede' geldpot is voor nationale veiligheid. Dit betekent dat bij financiële kosten bekeken wordt welke thema het betreft en welk(e) departement(en) primair verantwoordelijk is/zijn en 'aangeslagen' wordt/worden. De informanten erkennen dat een rijksbrede geldpot het programma voor 'nationale veiligheid' wel meer slagkracht zou kunnen geven.

Een tweede succesfactor is dat er voldoende urgentiebesef is bij de betrokken departementsambtenaren en leden van de werkgroep en stuurgroep om voortgang te boeken. Daardoor zal het budgettaire vraagstuk ook klein kunnen blijven.

Een derde succesfactor: *een programma moet versheid bezitten*. Juist het contrast met de samenwerking tussen departementale crisiscentra, waar de verkokering en daarmee territoriumgedrag nog steeds hoogtij vieren, laat dat zien. Een programma Nationale veiligheid is uitdagend, moest worden opgepakt, kreeg bestuurlijk momentum. Ambtenaren blijken de samenwerking dus wel te kunnen organiseren in omstandigheden die het niet toelaten om eerst schuttersputjes te graven.

Specifieke bronnen

Crisisstructuur op Rijksniveau. Eindresultaat IOCB werkgroep Werkprocessen en Informatiebehoefte, Ministerie van BZK, Den Haag, 11 augustus 2009.

Interviews op 24 september 2009 met Anja Lelieveld, interim-programmamanager, en Maaike van Tuyll van Serooskerken, plaatsvervangend programma-manager.

Minister van BZK, *Nationale Veiligheid*, TK 2008-2009, 30 821, nr. 8.

Minister van BZK, *Vernieuwing Rijksdienst. Voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking*, Brief van 2 september 2009.

Ministerie van BZK, *Nationale risicobeoordeling. Bevindingenrapportage*, Den Haag, juni 2008.

Ministerie van BZK, *Nationale veiligheid. Capaciteitanalyse voor de taak 'grootschalige evacuatie'*, Den Haag, juni 2008.

Ministerie van BZK, *Nationale veiligheid. Strategie*, Den Haag, 2007 (met een voorwoord van premier J.P. Balkenende).

Veranderingstraject Crisisstructuur op Rijksniveau (CoR), Den Haag, 2009.

Literatuur

Adam, B., U. Beck en J. Van Loon (eds.), *The Risk Society and Beyond*, Sage, Londen, 2000.

Beck, U., *Risk Society*, Sage, Londen, 1992.

Boutellier, H., *De veiligheidsutopie*, Boom, Amsterdam, 2002.

Breunese, J.N. en R. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1992 (tweede druk).

Brink, G. van den, *Van waarheid naar veiligheid*, SUN, Amsterdam, 2006.

Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in verandering*, Den Haag, nov. 2004.

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Gunsteren, H. van, *Gevaarlijk veilig. Terreurbestrijding in de democratie*, Van Gennep, Amsterdam, 2004.

Huls, N.J.H. (red.), *Sturing in de risicomaatschappij*, W.Tjeenk Willink, Zwolle, 1992.

Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Muller, E. (red.), *Veiligheid*, Kluwer, Alphen, 2004.

Muller, E., U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2008.

Muller, E., U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag, 2002, rapport nr. 63.

WRR, *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008.

3 Het kabinetsproject ‘Voortijdig schoolverlaten’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft het effect onderzocht van de in 2006 afgesloten experiment-convenanten op het gebied van voortijdig schoolverlaten. Onderzoeker Dinand Webbink van het CPB en zijn medeonderzoeker concluderen dat de convenanten het schoolverlaten niet hebben verminderd. Het departement van OCW was met deze uitkomst uiteraard ‘niet blij’. Sterker nog, heeft aangegeven dat deze conclusie niet kan worden getrokken op basis van de gehanteerde onderzoeksmethode. Appels kunnen niet met peren worden vergeleken. Het Tweede Kamerlid Van Dijk (SP) heeft daarop in 2008 vragen gesteld. Staatssecretaris Marja van Bijsterveldt van Onderwijs heeft daarop begin 2009 geantwoord. Naar het oordeel van Peter Lankhorst, oud-lid van de Tweede Kamer, was dit een typisch voorbeeld van een kir-antwoord: een kluitje in het riet. Webbink en coauteur staan nog steeds achter de uitkomst van hun onderzoek. OCW ziet echter de aantallen dalen en regionale partijen komen met de positieve financiële prikkel in actie om uitval tegen te gaan. De convenanten zijn een onderdeel van een breed beleidsprogramma om schooluitval tegen te gaan. Met alle 39 RMC-regio’s zijn in 2007 vier-jarige convenanten gesloten waarbinnen verschillende maatregelen naar eigen keuze en op maat kunnen worden ingezet. Iedereen gaat ermee aan de slag. Ziedaar de problematiek van voortijdig schoolverlaten. Een wespennest? Een politieke glijbaan? Een weerbarstige problematiek? Vooral het laatste. Een wespennest? Nee, want een bestuurder is nog nooit gedwongen geweest om op een onderwerp als dit af te treden. Maar dat het onderwerp actueel is, is zeker.

We gaan hier zien wat het interdepartementale programma ‘*Voortijdig schoolverlaten*’ inhoudt.

Uitval van jongeren is een breed maatschappelijk probleem, waarvan schooluitval een belangrijk onderdeel is. Schooluitval kan doorgaans worden beschouwd als een kwestie van voortijdig schoolverlaten. Die schooluitval moet verminderen en zelfs verdwijnen, als het even kan. ‘Niet alleen jongeren maar de hele samenleving heeft profijt van een adequate aanpak van schooluitval’, aldus de eerste zin uit het projectplan *Van denken naar doen: een kwestie van uitvoeren en doorbijten* van de Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten (VSV) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) van 4 december 2007.

Schooluitval is iets dat van oudsher al de aandacht vroeg van schoolorganisaties. Immers, de leerplicht bestaat en moet worden gehandhaafd. De leerplicht impliceert dat jongeren tot een bepaalde leeftijd onderwijs moeten volgen. Maar de schooluitval is in de loop der jaren toegenomen, zeker in het vmbo en mbo. Daarom zijn ook opeenvolgende kabinetten zich daarmee gaan bezig houden. Onder het kabinet-Balkenende III hebben de minister van OCW Maria van der Hoeven en staatssecretaris Mark Rutte de schooluitval een hogere plaats op de politiek-bestuurlijke agenda gegeven. Beide bewindslieden versturen op 1 november 2005 nog voor het kabinet-Balkenende IV (dat eind februari 2007 aantreedt) een brief aan de Tweede Kamer over de manier waarop ze ‘de aanval op de uitval in het onderwijs’ willen openen. Het probleem van de schooluitval is voor 2005 ook al gezien in de Operatie Jong, onder leiding van oud-staatssecretaris Steven van Eijck (Gilsing, 2005).

Het aanpakken van schooluitval is voor en na 2000 dus een gewoon departementsvraagstuk geweest maar dat verandert enigszins. Dit onderwerp 'schooluitval' keert namelijk terug in de afspraken die de coalitiepartners die het kabinet-Balkenende IV zouden gaan schragen, maken onder leiding van Herman Wijffels. De aanval op de schooluitval wordt in een hotel in Beetsterzwaag begin 2007 namelijk een *prioriteit* van het *hele* kabinet, een van de tien speerpunten van het coalitieakkoord en dat blijft na de eerste honderd dagen na het aantreden van het kabinet, als het kabinet het land intrekt, zo. De aanpak van de schooluitval is door het kabinet in een *breder kader* geplaatst want die aanpak ging behoren tot de pijler 'Sociale samenhang' met onder meer de projecten 'van probleemwijk naar prachtwijk', 'kansen voor kinderen' en 'iedereen doet mee'. Daarmee wordt het project een kabinetsbreed project of programma. Over 'Voortijdig Schoolverlaten', waarbij interdepartementale samenwerking aan de orde is, gaat deze analyse.

De vraagstelling luidt: Wat houdt het programma in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Blijken zal dat het gaat om een 'groen' kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang. Er was sprake van succes, ook naar het oordeel van de Tweede Kamer. De samenwerking heeft niet gefaald. Ergo, we kijken of er sprake is van bevorderende (succes)factoren.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het programma, par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 ten slotte, geeft een samenvatting en conclusies

2 Inhoud van het interdepartementaal project 'Voortijdig Schoolverlaten'

De kern van het interdepartementaal project

De kern van het project is al op 28 april 2006 geformuleerd in het rapport *Aanval op de uitval* en daarna overgenomen door het kabinet-Balkenende IV. Het project 'Voortijdig schoolverlaten', dat in het kabinet-Balkenende IV onder bestuurlijke leiding komt van minister Ronald Plasterk en staatssecretaris Marja van Bijsterveldt, en op dat plan voortborduurde, is gericht op het halveren van het aantal voortijdig schoolverlaters in 2010. Op dat project – beter is te spreken van programma – gaan we hier nader in. Schreven de bewindslieden Van der Hoeven en Rutte al aan de Tweede Kamer dat ze willen bezien welk perspectief te kiezen en wat het perspectief op actie wordt, onder Balkenende IV wordt dat perspectief duidelijk(er). Dat perspectief wordt er een van onderop. De individuen, de leerlingen moeten centraal staan. Het gaat om oplossingen – als het kan – voor Lisa, Jeffrey, Zaira, Dennis en hoe de jongeren allemaal mogen heten. Maatwerk zal het worden vanuit de gedachte dat de onderwijsinstelling het hare kan doen om een leerling met extra aandacht 'binnen boord te houden' maar ook door een ketenaanpak van partners uit de gemeente die onder meer bezig zijn met jeugd, verslavings-, algemeen-sociale en justitievraagstukken. Niet het perspectief van de instituties staat centraal, want veel instituties in onderwijsland zijn 'herkauwers die niets of weinig toevoegen', aldus een zegsman die beseft dat dit geen politiek correct taalgebruik is. Het beleid moet herontworpen worden wil het zoden aan de dijk gaan

zetten. Dat betekent dat een nuchtere maar ook onconventionele benadering nodig is. Een verrassend programma volgt na consultatie van enkele hoogleraren bestuurskunde zoals De Bruijn en In 't Veld en vele anderen inderdaad. Verrassend door zijn doelgerichtheid, zijn realisatiekracht ('het is een groen programma' in de voortgangsrapportages over de vernieuwing in de rijksdienst, wat duidt op succes), door de uitvoeringsgerichte convenantenaanpak met gemeenten en scholen, door de verknoping van hulpmiddelen in een ketensamenwerking op lokaal vlak. Net als Randstad Urgent een interdepartementaal programma is dat zich anno 2008-2009 wil onttrekken aan bestuurlijke drukte, zo lezen we dat ook in tal van stukken over 'de aanval op de uitval'. Een programmaminister komt hier niet aan bod – de woord valt hier niet – maar toch is er bestuurlijke coördinatie en sturing, interdepartementale samenwerking, en succes. Hoe verliep de interdepartementale coördinatie dan? Niet door grote conferenties, niet door breed bestuurlijk overleg op rijksniveau en interdepartementale ambtelijke rondedansjes ('ik mis toch een beetje het geluid van justitie of van dit en dat'). De minister van OCW is met de staatssecretaris van OCW voor beroepsonderwijs en de themadirectie van OCW verantwoordelijk. OCW was en is 'de eigenaar' van het interdepartementale programma 'Voortijdig Schoolverlaten' die met bilateraaltjes de programmadirectie verbindt met tal van andere beleidslijnen uit andere departementen, zoals onder meer Jeugd en Gezin; Wonen, Werk en Inkomen (WWI); Defensie; SZW; LNV. Het wordt een verhaal waarin de projectdirectie, ook wel themadirectie, van OCW opereert in een netwerkcontext en de ketenaanpak (van onderop) bepleit en tot een succes maakt op een manier die zelfs de kritische en 'basisgerichte' Socialistische Partij in september 2009 in een Algemeen Overleg instemming ontlokt. De programmadirecteur heeft het gezien; het is hem niet ontgaan.

Lange tijd was uitval in het onderwijs geen bijzonder probleem. Schooluitval was niet gewenst maar kwam desalniettemin voor, vooral in grote steden. Waren het vroeger kinderen van bollenkwekers, kermisexploitanten en binnenschippers, die nogal eens verstek lieten gaan, later betrof het ook kinderen die op skivakantie gingen en te vroeg vertrokken of te laat terugkeerden of kinderen van minderheden die na vakantie in bij voorbeeld Turkije of Marokko niet tijdig terugkeerden uit het geboorteland van hun ouders. De leerplichtwet was een basis voor beleid om schoolverzuim terug te dringen, desnoods met inschakeling van het maatschappelijk werk en de rechter. Gemeenten hadden hierin naast onderwijsorganisaties dus altijd al een zekere rol maar die rol verschoof met aandacht die gemeenten gingen besteden aan onder meer verslavingszorg en huiselijk geweld. Geleidelijk aan raakte het nakomen van de leerplicht al verder in de aandacht maar daar bleef het niet bij. Met de afspraken in Lissabon van de EU-landen nam de urgentie verder toe om de schooluitval terug te dringen. De wenselijkheid kwam naar voren om de participatie in het onderwijs te vergroten en dat bracht meer urgentie en handelingsbesef bij regering en parlement. Minister Van der Hoeven en staatssecretaris Rutte pakten de thematiek aan met hun brief aan de Tweede Kamer van 1 november 2005. De 'Aanval op de uitval' was geboren. Met name de regionale opleidingscentra, de ROC's, pakten dit op omdat de uitval in het middelbaar beroepsonderwijs veel te hoog werd geacht. Uitval werd zo een BVE-vraagstuk maar het ligt breder omdat ook uitval in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, waaronder het vmbo, in het algemeen optreedt.

Basisdocument

De nota *Aanval op de uitval* van april 2006 kan beschouwd worden als het kerndocument van het project voortijdig Schoolverlaten. De themadirectie is ook gekomen met een zgn. *Cijferbrief* over de voortgang.

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

Binnen het kabinet-Balkenende IV zijn minister Ronald Plasterk en staatssecretaris voor onderwijs Marja van Bijsterveldt verantwoordelijk voor het kabinetsbeleid inzake de *Aanval op de uitval in het (middelbaar) onderwijs*. Van programmaminister of programmastaatssecretaris als aanduiding voor de coördinerende rol is geen sprake. Het ambtelijk hart van het project wordt gevormd door de themadirectie Voortijdig Schoolverlaten op het ministerie van OCW.

Bij het project zijn diverse departementen betrokken, zoals VWS/Jeugd en Gezin, Binnenlandse Zaken, Justitie, LNV, EZ, VROM/WWI, SZW, Defensie. Ook zijn scholen betrokken, met name het middelbaar beroepsonderwijs en de gemeenten. Aangezien de themadirectie convenanten met 39 regio's heeft afgesproken met scholen en gemeenten is ook te spreken van een bijzonder interbestuurlijk arrangement.

Gezien deze informatie is de samenwerkingsconfiguratie eigenlijk heel typisch. Het gaat om een OCW-programma. De interdepartementale aard van het programma Voortijdig Schoolverlaten uit zich niet in ambtelijk interdepartementaal overleg want dat is er niet maar wel in bilaterale afspraken en zo nodig bilateraal overleg. 'Voortijdig schoolverlaten' is een kabinetsbreed programma maar van een departement: van OCW, maar met een interdepartementale rand. Kun je nu zeggen dat het in feite geen interdepartementaal programma is? Dat zou onjuist zijn want schooluitval heeft van doen met jeugd die opgroeit in vaak zwakke gezinsomstandigheden en in sociaal en ander opzicht problemen raakt. Schooluitval is dus niet zelden een multiprobleem. Uitval is niet het enige dat aan de orde is maar ook (te) veel drankgebruik, drugsgebruik, agressief gedrag, geringe zelfreflectie, slecht ontwikkeld moreel besef, het plegen van misdrijven.

Ambitie

De ambitie van 'Aanval op de uitval' is om het aantal voortijdige schoolverlaters vanuit macro-economisch perspectief terug te dringen. Het is niet alleen nodig om uitval te voorkomen maar ook in het licht van integratieproblemen, jeugdcriminaliteit, zorgvoorzieningen en uitkeringen, zo zegt de nota *Aanval op de uitval* uit 2006. Jongeren met een startkwalificatie hebben op langere termijn ook betere arbeidsperspectieven. Het voorkómen van uitval levert op langere termijn ook besparingen op, zeker ook op andere terreinen dan onderwijs. Voorkomen is niet alleen beter dan genezen maar ook nog eens goedkoper.

Om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen is een breed perspectief gekozen, zowel procesmatig gezien als qua aanpak. In de aanloop naar de nota zijn vele rapporten geraadpleegd, alsmede onderzoeksverslagen en zijn gesprekken gehouden, ronde tafels georganiseerd met representanten van onderwijs, zorg en bedrijfsleven en overleggen gevoerd. De Kafkabrigade heeft individuele verhaallijnen van uitvallers en knelpunten in de begeleiding door organisaties in kaart gebracht. Effectieve aanpakken uit de praktijk, zoals 'quick wins' en 'good practices' zijn bij elkaar gezet.

Mijlpalen voor zicht op voortgang

Het aantal nieuwe schoolverlaters wordt conform de nationale vertaling van de Lissabondoelstelling teruggebracht van 71.000 in 2002 naar 50.000 in 2006 en 35.000 in 2010.

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

Het programma 'Aanval op de uitval' wordt politiek aangestuurd door twee bewindslieden van OCW: de minister en de staatssecretaris Voortgezet onderwijs en Beroepsonderwijs. De formele ministeriële verantwoordelijkheid berust vanzelfsprekend bij de minister. Materieel is deze belegd bij de staatssecretaris en op onderdelen in afstemming met de staatssecretaris Primair onderwijs. Voor de politieke sturing is een stuurgroep ingericht.

Overleg

De staatssecretaris heeft veelvuldig overleg met de directeur Voortijdig Schoolverlaten. Ze gaat ook mee het land in als er reden is om in een regio eens extra te drukken en 'te pushen' om de uitval te beperken. Er is inmiddels een registratie van uitval op basis van het onderwijsnummer die zoveel informatie geeft tot op schoolniveau dat met de cijfers de prestaties van scholen met elkaar vergeleken kunnen worden (*benchmarking*) en dat zichtbaar wordt in welke categorieën de uitval is, inclusief achtergrondkenmerken van de uitvallers. *Blaming & shaming* doet men vanuit het departement niet. Daarvoor leent de problematiek zich niet goed. Maar wel wordt met de cijfers inzicht gegeven waarop kan worden ingezet en waar mogelijk bijgestuurd. Dit wordt gebruikt in het overleg met de regionale partijen.

Verwachtingen

Het programma heeft prioriteit van het kabinet-Balkenende IV. Dat betekent dat de verwachtingen ook hooggespannen waren. De term 'aanval' op de uitval drukt dat ook uit.

Waarden

Achter het werken aan het beperken van de uitval gaan waarden schuil. We noemen er enkele. De leerplichtwet moet worden gehandhaafd en is ook uitgebreid met een kwalificatieplicht tot 18 jaar. Het is ongewenst om te laten voortbestaan dat bepaalde jongeren verslaafd zijn of blijven, mede omdat dit vaak gepaard gaat met overlast of crimineel gedrag. Voor de zingeving van het menselijk leven is het van belang dat jongeren weer op het goede spoor komen. En economisch is het ook gewenst dat zoveel mogelijk jongeren een (start)kwalificatie ontvangen en in het arbeidsproces instromen. Ook hier is zingeving aan menselijk leven aan de orde. Erkenning is er voor jongeren die niet in staat zijn om een startkwalificatie te halen. In dat geval moet er een ander passend werk-leeraanbod worden geboden.

Het innovatieve

In het programma 'Voortijdig Schoolverlaten' is sprake van ketensamenwerking. Dat is een nieuwe operatie, waarmee nog niet eerder op grote schaal ervaring was opgedaan. Een dergelijke operatie vereist dat scholen met andere organisaties samenwerken in een effectieve en zo doelmatig mogelijke maatwerk aanpak. Tal van stukken maken gewag van een poging om bestuurlijke drukte te vermijden of doorbreken.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

Ambtelijk fungeert het Directoraat-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs (DGPV) als opdrachtgever, in afstemming met het DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap (DGHBW), voor aanval op de uitval. DGPV zorgt voor aansturing van de directies PO, VO, BVE met het oog op hun deelname aan het programma 'Aanval op de schooluitval'. Dat gebeurt met behulp van een managementafspraken en in afstemming met

DGHBW voor de directie BVE en de projectdirectie Leren & Werken (een samenwerkingsverband van OCW en SZW).

Ook is de directeur-generaal PV de contactpersoon op DG-niveau voor andere departementen, aldus het projectplan *Van denken naar doen* van december 2007. Met betrekking tot de beleidsdossiers zijn en blijven de directies in de lijnorganisatie het eerste aanspreekpunt.

De directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs heeft duidelijk belangstelling voor de opzet en het verloop van het programma 'Voortijdig Schoolverlaten'.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

De projectdirectie VSV van OCW kan als de hoofdeigenaar van het programma 'Voortijdig Schoolverlaten' gezien worden. Het projectplan zegt: 'De projectdirectie VSV heeft op basis van het Coalitieakkoord de opdracht gekregen de komende vier jaar versterkt door te gaan'. Is daarmee alles bij het oude gebleven? 'In vergelijking met het eerdere plan van aanpak uit 2005, met de daarin omschreven taken, werkwijze, organisatie en werkgroepen tot 1 juli 2007, is de toekomstige structuur complexer en omvangrijker geworden. Dit komt door de ambities voor de komende vier jaar, de politieke aansturing, de vele interdepartementale (samenwerkings)relaties en de focus op de uitvoering bij scholen en gemeenten'.

De projectorganisatie VSV wordt als thema binnen de OCW-organisatie omgevormd naar een *projectdirectie* Voortijdig Schoolverlaten (VSV) met een vastgestelde formatieomvang tot en met 2011. Een tussentijdse evaluatie had uitgewezen dat het project VSV succesvol was geweest. Dat vroeg om continuering van werkwijzen en het blijven benutten van opgedane kennis. Het MTOCW heeft dat geaccordeerd.

Toen de projectdirectie ontstond, is ervoor gekozen om de VSV niet op te blazen en te vergroten door alle onderdelen uit OCW die te maken hadden met schoolverlaten naar de projectdirectie toe te halen. Dat zou een reorganisatie hebben betekend en die is dus vermeden. De projectdirectie werkt met andere directies samen zoals in een matrixorganisatie. Er zijn diverse werkgroepen waar projectmedewerkers van VSV zelf en medewerkers vanuit andere betrokken directies aan deelnemen.

Medewerkers van andere departementen

Dit is geen relevant issue gebleken vanuit het perspectief van de leiding van OCW. Er zijn wel medewerkers bij andere departementen bezig met de problematiek van voortijdig schoolverlaten maar ze staan niet op de P-rol van het ministerie van OCW.

Programmabegroting: financiële middelen

De financiële middelen voor 'Voortijdig Schoolverlaten' zijn beschikbaar gesteld en voldoende. Ze zijn opgenomen in de begroting van OCW.

Eindtermijn

Als de kabinetsperiode om is zal het programma 'Voortijdig Schoolverlaten' eindigen. Dan zal de 'aanval op de schooluitval' een regulier onderdeel worden van het beleid en de organisatie van het ministerie van OCW en de betrokken andere departementen.

5 Voortgang van het project

Het programma 'Aanval op de uitval' is succesvol geweest. Het is door de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst ook als 'groen' gekenschetst. Het aantal uitvallers is per september

2009 verminderd van ruim 70.000 naar 48.000. De laatste doelstelling om op 35.000 uit te komen is het moeilijkst. In het Algemeen Overleg (AO) van september 2009 zijn van de zijde van de Tweede Kamerfracties geen aanmerkingen gemaakt op het bereikte resultaat. Er is een beeld welke regio's welke succes geboekt hebben in het terugdringen van de uitval. Tot de zwakke plekken behoort de regio Flevoland. Wat gebeurt er dan? Dan worden de partners in die regio aangesproken vanuit het departement. Eerst via de inzet van accountmanagers die continu in het land en verdeeld over de regio's aanwezig en zichtbaar zijn. Zij houden de vinger aan de pols en bieden ondersteuning waar nodig met suggesties voor verbeteringen. De convenantpartners zijn en blijven zelf verantwoordelijk om de afgesproken resultaatafspraken te behalen. Vervolgens zijn er formele bestuurlijke gesprekken in aanwezigheid van directeur, wethouders en schoolbesturen. Soms gaat de staatssecretaris mee als het nodig is waar nodig te stimuleren door te enthousiasmeren of juist een goed en stevig gesprek te voeren.

De werkwijze om te komen tot convenanten in 39 regio's wordt in het land, volgens een interview met enkele bestuurders van een ROC en ervaringen in de Raad van toezicht van dat ROC, positief gezien omdat daarmee aandacht wordt gegeven aan de multiële problematiek van individuele jongeren. Het hoort weliswaar tot de reguliere taak van schoolorganisaties om de uitval te voorkomen en beperken maar een school loopt tegen grenzen aan omdat een jongere te maken kan hebben met een 'slechte' thuissituatie en te maken kan hebben met gedragsproblemen, verslaving e.d.. Het is daarom nodig dat andere disciplines meedenken en werken om de problemen van uitvallers en potentiële uitvallers te redresseren en dat gebeurt ook. Het convenant heeft een mobilisatie-effect gehad want het heeft bijgedragen aan betrokkenheid van meerdere disciplines van verschillende organisaties die direct of indirect met jongeren hebben te maken. Bovendien heeft het werken met convenanten het besef bij wethouders en ambtenaren doen groeien dat een ketenaanpak noodzakelijk is. Samenwerken moet. OCW spreekt de wethouders ook aan op wettelijke verantwoordelijkheid en regierol voor de hele regio (RMC-wetgeving). Vanuit de gemeenten kunnen ook verschillende en andersoortige budgetten worden ingezet als bijdrage aan het terugdringen van schooluitval. Het verschaffen van extra financiële prikkels aan scholen indien de uitval is teruggedrongen, wordt noodzakelijk geacht en gewaardeerd. Maar is het genoeg? Een voorzitter van een Regionaal opleidingscentrum (ROC) zegt dat de schoolorganisatie jaarlijks veel vergt van leerkrachten om met extra begeleiding de jongeren weer goed 'op de rails te krijgen' maar ook geldt dat dit ROC er geld bijlegt. Het zou op prijs worden gesteld als ook gemeentebesturen over de brug kwamen. Dat doen de grotere gemeenten in dat ROC tot nu toe niet. Met de conventanten is dus bereikt dat er wel gezamenlijk aan de aanval op de uitval is gewerkt maar de vraag is of er genoeg budget in de ketensetting komt en blijft zodat na het einde van het kabinetsbrede project 'Voortijdig Schoolverlaten' de aanval op de uitval kan worden voortgezet. Werken aan de uitval is een zaak van willen van wethouders en anderen. De vrees bestaat dat wat aan samenwerking bereikt is na de volgende gemeenteraadsverkiezingen weer deels verdwijnt doordat nieuwe wethouders aantreden. Ook op de projectdirectie erkent dat het nogal uitmaakt of individuele wethouders de aanval op de uitval mee openen. Bekend is dat mensen als de Amsterdamse wethouder Asscher en de Eindhovense wethouder Mittendorff veel doen om de uitval te beperken. Het gaat steeds om de wil van mensen, mensen, mensen.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Naast de reguliere communicatiewerkzaamheden van OCW pleegt het programma Voortijdig Schoolverlaten extra inzet op communicatie. VSV zet deze ook in als beleidsinstrument om

partijen te activeren en kennis met elkaar te delen. Er worden diverse (regionale) bijeenkomsten georganiseerd en ook informatie verschaft via een website over cijfers en maatregelen. Zo kan er via de VSV-verkenner ook per regio worden bekeken wat de stand van zaken is en wordt onderlinge kennisdeling geactiveerd. De wensen en behoeften om vanuit een project over dat project te communiceren komen niet altijd overeen met procedures en bestaande regels c.q. gewoonten bij het ministerie van OCW. Hier wordt in overleg vaak een passende oplossing voor gezocht. Met de communicatieadviseurs van de staatssecretaris wordt gezamenlijk opgetrokken om het project en de resultaten specifiek onder de aandacht te brengen. Dit is zeker geen reguliere manier van communicatie zoals dit binnen OCW gewoon is.

De programmaminister

Van een programmaminister is geen sprake. Het kabinetsprogramma 'Voortijdig Schoolverlaten' wordt bestuurlijk gedragen en geleid door de bewindslieden van OCW Plasterk en Van Bijsterveldt.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

De projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten van het ministerie van OCW is in 2007 en later de onomstreden eigenaar van het programma. De benodigde inzet en expertise op specifieke dossiers komen van de directies binnen OCW en overige departementen via samenwerkingsverbanden. De projectdirectie functioneert binnen de interne en externe netwerkstructuur en heeft daarbij de rol van regisseur en aanjager, gericht op de uitvoering van het beleidsprogramma. De projectdirectie dient te zorgen voor samenhang en voor het leggen van verbindingen. Ze moet ook processen en partijen aansturen om te komen tot het leveren van resultaten op verschillende niveaus. Deze niveaus zijn: het politiek-bestuurlijke niveau (het gaat hier om de relatie met de Tweede Kamer; doorzettingmacht); het niveau van de andere overheden (gemeente, wijk, buurt, draagvlak); het interdepartementale niveau; het departementale niveau binnen OCW; het regionale niveau (RMC, regio's); het niveau van de instellingen (VO, MBO scholen en de zorginstellingen); leerlingen en hun ouders. De projectdirectie neemt diverse rollen op zich: faciliteren, initiëren, monitoren, toezicht houden op de handhaving en zo nodig bijsturen, telkens gericht op het behalen van resultaten.

Personeelsvraagstukken

De projectdirectie heeft een basiscapaciteit van ongeveer 20 fte. Medewerkers van andere departementen die betrokken zijn bij Voortijdig Schoolverlaten zijn niet gestationeerd bij het ministerie van OCW.

Het project wordt aangestuurd door de directeur en de programmanager. Het is een platte organisatiestructuur zonder afdelingen. Bij de verdeling van functies is gerichte aandacht voor: accountmanagement; de beleidsfunctie; onderzoek, cijfers, analyse en financiële vraagstukken; communicatie en ondersteuning.

Het accountmanagement richt zich op het veld, met name de 39 regio's waarmee een meerjarig convenant is afgesloten. Het team bestaat uit vijf accountmanagers. Deze managers zijn de ogen en oren in het veld en zijn de verbinder tussen beleid en uitvoering. Werken met accountmanagers was voor het ministerie van OCW een nieuwe werkwijze. Een oogmerk achter het aanstellen van accountmanagers is dat het gaat om 'doen', om de uitvoering en om een actiegerichte cultuur. Wederzijds vertrouwen, transparantie en kennisdeling zijn daarbij sleutelwoorden. De focus van de accountmanagers is gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en op het oppikken van alle signalen die samenhangen met voortijdig

schooluitval (zogenaamde ‘bijvangst’). Ze zijn dus een vooruitgeschoven post van het ministerie die moet signaleren, stimuleren, aanjagen, monitoren.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

Het programma ‘Voortijdig Schoolverlaten’ kent duidelijke doelstellingen. Vastgesteld is dat Voortijdig Schoolverlaten volop voortgang kent want de gewenste mijlpalen zijn allemaal gehaald. Het is in Haagse termen een ‘groen programma’.

Het interdepartementale overleg is als ruim voldoende gekenschetst door programmadirecteur Voncken en programmamanager Visbeen. Alle andere gegevens wijzen in dezelfde richting. Naast de samenwerking op interdepartementaal vlak was er de decentrale samenwerking in gemeenten. Ook dat traject leidde tot resultaten. Er is een beeld per regio hoeveel de schooluitval is teruggedrongen. Waar die niet is teruggedrongen en nog is opgelopen heeft de projectdirectie ‘*the politics of attention*’ toegepast: een bezoek van directie en staatssecretaris om eens te zien waar de knelpunten zitten.

Figuur 1: Voortgang in programma ‘Voortijdig Schoolverlaten’ en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	voortgang 10; samenwerking 7		
	Voldoende			
	Negatief			

Is daarmee verzekerd dat in de huidige kabinetsperiode vanaf september 2009 ook voortgang in het programma behouden blijft en de samenwerking op hetzelfde niveau blijft?

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

De samenwerkingsconfiguratie rond Voortijdig Schoolverlaten laat zich omschrijven als een kabinetsprogramma dat voortbouwt op bestaand regulier beleid en waarbij een minister en één departement de leiding en verantwoordelijkheid heeft.

Nieuw is het beleidsissue niet en bijgevolg is het vrij logisch dat er ook geen programmaminister wordt aangewezen. Het is de minister van OCW die het territorium beheert van Voortijdig Schoolverlaten.

De interdepartementale samenwerking is opgebouwd rond een centrale actor die overduidelijk de leiding heeft. De projectdirectie van OCW is gebleven maar is versterkt nadat het programma aan prioriteit won en het tot een kabinetsprogramma werd uitgebouwd. Die directie gaat in het plan van aanpak geen grote interdepartementale overlegstructuren bouwen maar gaat afspraken maken met elk van de betrokken departementen, en dat waren er een aantal. Dat kon die projectdirectie ook makkelijk doen omdat het programma evident in onderwijs een eerste insteek had. Toch heeft OCW de thematiek breder getrokken door op basis van onder meer een Kafkabrigade-analyse de leerling centraal te stellen. De projectdirectie weet, mede op basis van enige onderbouwing, dat de aanval op de uitval lang niet alleen een zaak van scholen is. De oorzaken en de oplossingen kunnen deels buiten de school liggen. En dus is onconventioneel denken nodig. Convenanten met regio’s moeten ketensamenwerking op gang brengen om de uitval te beperken. Die aanpak drijft – zo blijkt allengs – sterk op enthousiaste trekkers die de noodzaak van samenwerking met scholen inzien om uitval te beperken en te voorkomen, zeker van enthousiaste wethouders. Die aanpak

is ook gelukt maar de financiële stromen bleven verkokerd. Het is niet zo dat de convenantpartners samen een extra budget kregen. Dit gaat via prikkelsturing naar de scholen. Gemeenten hebben andere budgetten tot hun beschikking om in te zetten o.a. ook RMC-budget en gelden voor leerplicht via gedecentraliseerde geldstromen. Al met al een goed verdedigbare aanpak. Door het extra geld als positieve prikkel aan de scholen beschikbaar te stellen worden gemeenten en scholen via het convenant en de prestatieafspraken met elkaar verbonden. Ook vanuit de gemeente gezien is er nu een instrument om vanuit een gezamenlijk belang met de scholen samen op te trekken. Voorheen was er geen stimulans voor scholen om dit samen met gemeenten te doen.

De projectdirectie wist zich gaande het proces ook door bestuurskundige evaluatie gedekt. Een dergelijke aanpak is in een context als geschetst, herhaalbaar. Dat wil niet zeggen dat de blauwdruk hiervan in de kast klaar ligt. Er moet bij nieuwe thema's met interdepartementale kanten altijd een plan van aanpak volgen. Dat was er nu ook.

9 Samenvatting en conclusies

Het programma 'Voortijdig Schoolverlaten' liep ruim een jaar maar kreeg een injectie en hogere prioriteit toen de recente coalitie, die het kabinet-Balkenende IV ging vormen, in februari 2007 de aanval op de schooluitval intensiverde. Ingevolge Lissabondoelstellingen, gericht op de bevordering van de kenniseconomie in Europa, was meer participatie van jongeren in het onderwijs en het arbeidsproces nodig. Jongeren zonder (start)kwalificaties zijn ongewenst; ze missen kansen in hun leven. De minister van Onderwijs werd de ministerieel verantwoordelijke voor het kabinetsprogramma maar materieel de staatssecretaris voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Van een programmaminister was geen sprake.

De ambtelijke sturing kwam bij een projectdirectie op OCW te liggen die met een betrekkelijk kleine staf van ongeveer 20 fte, beleidsdoelstellingen en uitgangspunten en bilaterale afspraken met andere departementen aan de slag ging. Er kwamen convenanten met de vier grote steden en later met alle 39 regio's. En tot het arrangement behoorde ook prikkelsturing voor scholen: voor elke op het leerpad teruggebrachte leerling stond een bedrag. Het resultaat is per september een klinkend succes, ook in termen van de Tweede Kamer. Het sein staat daarom volop op 'groen'. De voortgang spoort met de gewenste en afgesproken doelstellingen. De samenwerking wordt ook als ruim voldoende gekwalificeerd. Het resultaat is dat het aantal schooluitvallers fors is teruggedrongen. Dat is bereikt met inzet van een voor OCW nieuwe figuur: convenanten met scholen en gemeenten, de inzet van vooruitgeschoven posten de accountmanagers – en de ketenaanpak.

Uit het veld komt waardering naar boven over de aanpak van de uitval en preventief werk, maar deze aanpak drijft sterk op het sleepwerk en enthousiasme van personen, waaronder niet in de laatste plaats een aantal wethouders, zoals Lodewijk Asscher uit Amsterdam, dat zich volop committeerde. Diverse bestuurders van ROC's erkennen de betekenis van werken met convenanten maar zien ook wel grenzen aan hun eigen inspanning. Zoals een voorzitter van een College van Bestuur van een ROC zei: 'We stoppen er elk jaar al een miljoen zelf in'. Ze vrezen dat na de gemeenteraadsverkiezingen van begin 2010 weer aan een sociaal netwerk met nieuwe wethouders gebouwd moet worden.

Is daarmee de aanval op de uitval gerealiseerd en is het werk gedaan? Het programma 'Voortijdig Schoolverlaten' eindigt na deze kabinetsperiode. Dan wordt Voortijdig Schoolverlaten weer iets van de staande organisatie. Wellicht dreigt dan een terugval en gaat de uitval weer toenemen. Het is daarom nodig te komen tot consolidatie, waarbij zowel op

rijksniveau de samenwerking bestendig wordt en ook op lokaal vlak hetzelfde blijft. De vraag is of als het project terugkeert naar de staande organisatie dat een goed signaal is. Veel hangt af van de mentaliteit van de betrokkenen, de bereidheid voor wethouders om leiderschap in dit dossier te tonen, de bereidheid van instellingen om samen te werken. Cultuur was een succesfactor. Als de culturele verbinding weg zou vallen, dan dreigt weer separatisme, een ieder voor zich. Ketensamenwerking is mogelijk maar als de financiële schotten blijven bestaan, dreigt ketensamenwerking zo maar weer uit elkaar te vallen. Maar wie prikkelt de wethouders? Wie beloont ketensamenwerking?

Het perspectief is ook een beetje te draaien en te richten op de uitvoering door de scholen zelf en het verhogen van hun onderwijsrendement. Als de middelen straks structureel naar de scholen zouden kunnen worden overgeboekt (borging van aanpak) en de gemeenten stellen vanuit hun regierol een integrale aanpak op om jongeren scholing en/of werk te bieden dan kunnen de verschillende (deel)budgetten die gedecentraliseerd vanuit het rijk beschikbaar worden gesteld hierop worden ingezet. Dit vergt zeker ook visie en leiderschap op gemeentelijk niveau! En moet ketensamenwerking apart beloond worden? Als binnen een gemeente een aanpak wordt neergezet waar jongeren of naar school gaan of aan het werk zijn en er goede resultaten worden geboekt dan word je toch beloond door een goede beoordeling van je functioneren en uiteindelijk door de burgers zelf? Dit kan men meenemen bij de selectie c.q. afspraken die bij de komst van een wethouder / college worden gemaakt.

Overigens worden wethouders met hun ondertekening van het convenant nu geprikkeld door hen op hun wettelijke verantwoordelijkheid en regierol die bij hun functie hoort, te wijzen. Als blijkt dat de cijfers in hun regio achterblijven, komen wethouders veelal wel in actie omdat ze hierop aangesproken kunnen worden vanuit het Rijk en regionaal op een adequate uitoefening van de functie. Met negatieve resultaten is een wethouder ook niet blij en dit straalt negatief af op het functioneren.

Na de convenanten met het Rijk (na 2012) kunnen gemeenten samen met scholen gewoon een overeenkomst met elkaar sluiten om hun gezamenlijke inzet vast te leggen. De samenwerking kan zo worden voortgezet. En vanuit het Rijk kunnen met scholen percentages worden afgesproken als een redelijk niveau van uitval waar op kan worden gestuurd via de bekostiging en de kwaliteitsbeoordeling door de inspectie. Daarbij zou een systeem van benchmarking dit verder kunnen ondersteunen.

Tot nog toe werkt de aanpak tegen voortijdig schoolverlaten in de praktijk, is iedereen aan de slag en is er waardering vanuit de regio's voor de inzet vanuit OCW. De werkwijze met inzet van accountmanagers zou ook op een of andere manier moeten worden voortgezet en breder binnen de rijksoverheid worden toegepast. Hiermee komt de verbinding tussen beleid en praktijk beter tot stand en wordt het draagvlak voor de aanpak van het kabinet vergroot. Met als gevolg minder brandjes en incidenten en lobby van partijen die het oneens zijn richting Tweede Kamer. Scheelt een hoop werk. Inmiddels loopt er ook een monitoring- en evaluatietraject (TIER) waarin naast kwantitatieve ook juist kwalitatieve informatie wordt betrokken. Hiermee worden wetenschappelijke feitelijke onderzoeksmethoden in verbinding gebracht met de toepassing hiervan in de praktijk. Het Centraal Planbureau (CPB), waarvan de rol in het begin van dit stuk werd genoemd, neemt deel als partner in dit onderzoekstrajet.

Specifieke bronnen

- Beleidsagenda VSV ten behoeve van directeuren en contactpersonen BVE, JOZ, PO, VO en PLW, Ministerie van OCW, 16 april 2009.
- Interview met Leo Scholl (voorzitter College van Bestuur Gilde; ROC Noord- en Midden-Limburg), 23 september 2009.
- Interview met Peter Lankhorst, lid Raad voor het openbaar bestuur en oud-Tweede Kamerlid, 27 oktober 2009.
- Interviews met Fred Voncken (directeur Voortijdig Schoolverlaten) en Marianne Visbeen (programmamanager Voortijdig Schoolverlaten), 22 september 2009.
- Ministerie van OCW, *Aanval op de Uitval*, Den Haag, 2007.
- Ministerie van OCW, *Addendum Plan van aanpak VSV*, 7 juli 2006.
- Ministerie van OCW, *Van denken naar doen: een kwestie van uitvoeren en doorblijven – Projectplan*, 4 december 2007.
- Ministerie van OCW, *Uitvoeringsbrief Schooluitval*, 30 november 2007.
- Ministerie van OCW, *VSV Atlas- Resultaat eerste convenantjaar 2007-2008*, Den Haag, 30 november 2009.
- Ministerie van OCW, *Slotrapportage VSV 2008*, 30 januari 2009.
- Webbink, D., M. van der Steeg en R. van Elk, *Did the 2006 covenants reduce school dropout in the Netherlands?*, CPB Document, nr. 177, Den Haag, 2008.
- Webbink, D., en M. van der Steeg, *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*, CPB Document, nr. 107, Den Haag, 2006.

Literatuur

- Delden, P. van, *Samenwerking in de publieke dienstverlening*, Eburon, Delft, 2009.
- Duivenboden, H. van, e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- Gerritsen, E., en J. de Lange, *De slimme gemeente*, Reed, Den Haag, 2007.
- Gilsing, R., *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van het nationaal beleid*, SCP, 2005.
- Poorthuis, A. e.a. (red.), *Ketens en netwerken*, Lemma, Utrecht, 2003.
- Steketee, E., *Ketenregie*, Reed, Den Haag, 2007.
- Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.
- WRR, *Vertrouwen in de school – Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009.

4 Het kabinetsprogramma ‘Regeldruk bedrijven’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

In de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft een van de toenmalige kabinetten-Lubbers Ad Geelhoed belast met een analyse van de (de)regulering. Die ‘*grote operatie*’, zoals die toen werd genoemd, moest leiden tot een vermindering en vereenvoudiging van regelgeving, ook voor het bedrijfsleven. Die dereguleringsoperatie leverde niet op dat veel wetten en algemene maatregelen van bestuur expireerden maar wel dat hier en daar regels vereenvoudigd werden. Het is de periode dat wetsevaluatie vaker op gang kwam, zoals bij de Wet universitaire bestuursvorming (WUB), de Wet openbaarheid van Bestuur (WOB) en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm), maar van horizonwetgeving, in de vorm van het voorzien van wetten van een eindtermijn, kwam het nauwelijks. Horizonwetgeving bleef toch vooral iets typisch Amerikaans. In de Verenigde Staten is het juist gangbaar om regelsets van een eindtermijn te voorzien (‘*sunset legislation*’ genoemd). Wetten houden op werkzaam te zijn tenzij de wetgever besluit na bezinning om toch tot voortzetting over te gaan, al of niet na aanpassing. In Nederland verschoof het accent van deregulering en evaluatie achteraf naar ex ante-evaluatie, het vooraf toetsen van elke wet op doelstellingen en instrumentatie (zijn dit de echte doelstellingen?; kunnen doelstellingen op een lichtere manier bereikt worden dan via een wet?), op effectiviteit en het vermijden van ongewenste neveneffecten, en op doelmatigheid. Elk departement werd verantwoordelijk voor het uitvoeren van die door Geelhoed aangereikte toets, die onderdeel werd van de ‘staande’ wetgevingspraktijk. Onderdeel van de toetsing was ook het nagaan van de consequenties van wet- en regelgeving voor het bedrijfsleven. Daarmee werd een kritische periode ingeluid van kijken naar wat regels eigenlijk betekenen voor burgers, bedrijven en andere organisaties. De aanpak na 2003 van regeldruk die burgers en bedrijven ervaren, is niet helemaal vergelijkbaar met de dereguleringsoperaties uit 1983 en later, maar staat wel in een traditie van meer aandacht voor regeldichtheid, populair gesteld wat eigenlijk over de samenleving aan wet- en regelgeving wordt ‘uitgestort’ en verknoopt is geraakt.

In 2007 is het kabinet-Balkenende IV aangetreden, een kabinet dat werk ging maken van merkbare vermindering van regeldruk voor het bedrijfsleven maar ook voor burgers in het algemeen. Niet alleen de regeldruk van de rijksoverheid moest verminderen, maar ook die van andere overheidsorganisaties, zoals gemeenten. In eerdere, ook door J.P. Balkenende geleide kabinetten is in afzonderlijke projecten al aandacht besteed aan het wegnemen van strijdige regels, het vereenvoudigen van vergunningen en aan vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Onder meer minister Gerrit Zalm van Financiën en staatssecretaris Karien van Gennip (EZ) hadden dit onderwerp in portefeuille. De vermindering van regeldruk vanuit het kabinet-Balkenende IV is dus deels een voortbouwen op de eerdere aanpak van lastenvermindering (en daarvoor de dereguleringsoperaties) maar zeker ook een nieuwe invalshoek die nieuw elan genereerde, zoals de directeur van de Regiegroep Regeldruk, Jeroen Nijland, het zegt in een interview dat we eind september 2009 met hem en Peter Hootsen hadden.

De staatssecretarissen Jan Kees de Jager (financiën) en Frank Heemskerk (Economische Zaken) werden in 2007 samen politiek verantwoordelijk voor het kabinetsprogramma ‘*Regeldruk bedrijven*’. Voor ambtelijke ondersteuning werd uit medewerkers van de

ministeries van EZ en Financiën een nieuwe groep geformeerd, een directie, die binnen het directoraat-generaal Rijksbegroting (DGRB) werd geplaatst qua administratieve ophanging en begroting ('gehost', zoals de kwartiermaker zegt). Deze directie, de Regiegroep Regeldruk genoemd, is een *interdepartementale directie* die voor vier jaar is ingesteld maar tevens regulier onderdeel is van het ministerie van Financiën ('de hoeder'). Daarmee is sprake van een bijzonder interdepartementaal samenwerkingsmodel, een opmerkelijke configuratie: politiek gezien interdepartementaal, ambtelijk interdepartementaal, tevens een tijdelijke organisatie, met eigen personeel, een eigen budget voor het programma en toch gewoon ondergebracht in één departement. De directie heet *Regiegroep* omdat dit onafhankelijker klinkt maar toch is het geen nieuw eiland in het Haagse 'eilandenrijk' van overheidsorganisaties. Hoe afficheren de medewerkers van de Regiegroep zich? Een blik op de visitekaartjes van medewerkers leert dat er niet op vermeld is: ministerie van Financiën maar gewoon *Regiegroep Regeldruk* (Korte Voorhout 7). Het interdepartementale gezicht wordt getoond.

De neutrale en algemene vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt het programma '*Regeldruk bedrijven*' in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Blijken zal dat het volgens de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst gaat om een 'groen' kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang en adequate interdepartementale samenwerking. Er was op het meetmoment eind september 2009 sprake van het bereiken van procesmatige mijlpalen, ook naar het oordeel van de Tweede Kamer. Ergo, we kijken of er sprake is van bevorderende (succes)factoren.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het programma, par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 geeft tenslotte een samenvatting en conclusie. Daarin worden ook succesfactoren genoemd.

2 Inhoud van het interdepartementaal programma 'Regeldruk Bedrijven'

De kern

Het kabinet-Balkenende IV heeft een programma opgezet met de titel *Regeldruk Bedrijven*, dat ontkokerd wordt aangepakt. Deze ontkokering begint al direct in 2007 bij de vorming van één Regiegroep Regeldruk, een samenvoeging van twee groepen ambtenaren van de departementen van EZ en Financiën. De beide verantwoordelijke staatssecretarissen van Financiën (De Jager) en van Economische Zaken (Heemskerk) hebben hierop aangedrongen. Het werkveld van de Regiegroep bestrijkt de gehele rijksdienst casu quo elk departement dat bezig is met regels waar bedrijven mee te maken hebben of krijgen.

De doelstellingen van de Regiegroep zijn ontleend aan het *Protocol betreffende de inrichting van de Regiegroep* van 18 oktober 2007: a) het realiseren van de ambities van het kabinet, zoals geformuleerd in het programma reductie regeldruk voor het bedrijfsleven en het daartoe voorbereiden van politieke interventies en besluitvormingsprocessen; b) het faciliteren dat alle betrokken partijen in het programma in de gelegenheid worden gesteld hun taken en verantwoordelijkheden in te vullen; c) adequate besturing (richting geven) en beheersing (op

koers houden) van het totale programma; d) er zorg voor dragen dat de staatssecretarissen optimaal worden ondersteund in hun politieke verantwoordelijkheid; e) adequate vertegenwoordiging in relevante nationale en internationale gremia. In dat protocol staan ook de hoofdtaken opgesomd.

Basisdocument

Twee basisdocumenten zijn van belang:

Het *Startdocument/ Plan van Aanpak Regeldruk Bedrijven* van 19 juli 2007, aangeboden aan de Tweede Kamer (29 515, nr. 202; daarin ook het Werkprogramma).

De *Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven* van mei 2009 van de Regiegroep Regeldruk..

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

De staatssecretarissen De Jager (CDA; Financiën) en Heemskerk (PvdA; Economische Zaken) werden samen politiek verantwoordelijk voor het programma Regeldruk bedrijven. Dit programma is een interdepartementaal programma waar alle departementen bij betrokken zijn.

De taakverdeling tussen de ‘stassen’ is vanaf het begin als volgt:

De staatssecretaris van Financiën De Jager heeft in portefeuille: eerste gezicht naar departementen (gebruik maken van instrumentarium begrotingscyclus en aanschuiven bij begrotingsbilateralen tussen minister van Financiën en vakministers); de inhoudelijke leiding op het vlak van administratieve lastenbeperking (=AL), subsidies, toezicht; aandacht voor internationale ontwikkelingen, zoals Ecofin; coördinatie EU-AL-reductieplan. De staatssecretaris van Economische Zaken Heemskerk heeft als taak: eerste gezicht naar bedrijfsleven, gemeenten en provincies; de inhoudelijke leiding bij nalevingskosten, vergunningen en dienstverlening; volgt internationale ontwikkelingen; en is betrokken bij inzet van ICT. Deze taakverdeling wordt soepel en collegiaal aangepast aan de ontwikkeling van het programma.

Ambitie

Het kabinetsprogramma is gericht op vermindering van regeldruk bij bedrijven, waardoor het bedrijven mogelijk wordt beter (slagvaardiger) in de markt(en) te operen en de kosten van het ondernemen, en dus het nemen van initiatief te drukken. In concreto gaat het volgens het *Plan van aanpak* van juli 2007, aangeboden aan de Tweede Kamer, om de volgende doelstellingen:

1. ‘De administratieve lasten worden in deze kabinetsperiode met netto 25% verlaagd’.
2. ‘De nalevingskosten van regels worden teruggebracht in die gevallen waar de gebleken kosten onevenredig hoog zijn voor de ondernemer in verhouding met het algemeen belang dat met deze regels gediend is’.
3. ‘Door invoering van domeinbrede risicoanalyses, sterkere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders, geïntegreerde inspectieprogramma’s en waar mogelijk taakoverdracht wordt het toezicht van hogere kwaliteit’.
4. ‘De procedure van vergunningverlening wordt versneld door bundeling van vergunningen en, waar mogelijk, ruimere toepassing van het instrument van de Lex Silencio Positivo’. Artikel 13, vierde lid van de (Europese) Dienstenrichtlijn verplicht tot het invoeren van de van rechtswege verleende vergunning, ook wel de Lex Silencio Positivo genoemd. Deze Lex houdt in dat een vergunning wordt geacht te zijn verleend bij het uitblijven van een antwoord binnen een gestelde termijn door het bevoegde bestuursorgaan op een aanvraag van een vergunning. Dit wordt ook wel het van rechtswege (ofwel het na verloop van de beslistermijn automatisch) verlenen van vergunningen genoemd. ‘Ondanks dat op sommige rechtsgebieden in Nederland de Lex Silencio Positivo al wordt toegepast, is dit toch een belangrijk nieuw

aandachtspunt voor decentrale overheden', meent het Kenniscentrum Europa decentraal.

5. 'Alle bestaande subsidies moeten met waarborging van de rechtmatigheid aan het eind van de kabinetsperiode lastenarm zijn ingericht'.
6. 'De dienstverlening aan ondernemers wordt sneller en beter. Het doel van het kabinet is om de professionaliteit en klantgerichtheid van de dienstverlening door de overheid te verbeteren'.
7. 'De informatievoorziening richting de ondernemer wordt verbeterd. Alle informatie richting de ondernemer behoort via één kanaal (bedrijvenloket) te lopen, er komen vaste verandermomenten en begrijpelijke formulieren'.

Omdat veel regels ook afkomstig zijn van medeoverheden en Europa moet daarvoor ook aandacht bestaan. Aldus TKstuk 29 515, nr. 202.

Bij de opzet van de aanpak is de Regiegroep Regeldruk niet over een nacht ijs gegaan. Er is gebruik gemaakt van een 'review' van de OECD en de Wereldbank, adviezen van ACTAL, ervaringen in andere landen, adviezen van VNO-NCW en MKB Nederland en ervaringen op de ministeries. In een review van de Wereldbank en OESO van de aanpak van administratieve lasten in Nederland wordt deze in 2007 'world leading' genoemd. Bepalend voor dat oordeel is dat het kabinet een meetbare doelstelling formuleerde, de link legde met de begrotingscyclus en een onafhankelijke waakhond had in de vorm van ACTAL, adviescollege voor toetsing van administratieve lasten. Deze infrastructuur zou ook te benutten zijn in de context van vermindering van regeldruk. Het kabinet-Balkenende IV kiest bij de vermindering van de regeldruk ook voor een probleemgestuurde aanpak, meetbare doelstellingen, een externe waakhond. Het kabinet voert een integraal afwegingskader regeldruk in, waarin de belangrijkste parameters die indicaties geven voor regeldruk worden opgenomen, zoals administratieve lasten, aldus het *Plan van Aanpak*. Een bedrijfseffectentoets moet gemeenten in staat stellen om de effecten van hun regelgeving in kaart te brengen.

Van ACTAL wordt verwacht dat die de (bedrijfs)effecten van nieuwe regels op departementen zal blijven nagaan. De staatssecretarissen Den Jager en Heemskerk melden dat de aandacht voor bedrijfseffecten 'op de departementen en binnen de politiek in juli 2007 nog niet voldoende vanzelfsprekend is' (TK 29515, nr. 202: 8).

Mijlpalen voor zicht op voortgang

De te behalen mijlpalen zijn aangegeven in de *Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven* van mei 2009 en daarin gespecificeerd voor 14 sleutelindicatoren. Die indicatoren zijn geïntroduceerd in de *Voortgangsrapportage* uit 2008. Per indicator is een meter opgenomen, die aangeeft waar het kabinet staat op weg naar de doelstelling voor 2011. Deze meters leidden bij vluchtige lezing tot veel misverstanden en zijn nu dan ook vervangen door 'smileys'.

In het kabinetsprogramma over de vermindering van regeldruk wordt gewerkt met inzet van de eigenstandige verantwoordelijkheid van afzonderlijke departementen. We geven hiervan een voorbeeld. 'Op het terrein van de zorg is het wegnemen van overbodige regeldruk en administratieve lasten voor bedrijven, zorginstellingen en bovenal cliënten van groot belang. Misschien wel *juist* in de zorg, waarin mensen die zorg nodig hebben centraal horen te staan en procedures, regels, instituties daaraan dienend behoren te zijn.' Zo beginnen minister Klink en staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer, waarin zij het programma vermindering regeldruk van VWS voor deze kabinetsperiode toelichten. De brief uit 2008 is de VWS-uitwerking van de kabinetsbrieven over de aanpak van regeldruk.

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

Twee staatssecretarissen zijn direct politiek verantwoordelijk maar functioneren onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de ministers van Financiën en Economische Zaken. De staatssecretarissen zijn: De Jager (Financiën; CDA) en Heemskerk (Economische Zaken; PvdA). Politieke conflicten hebben zich in het programma tussen de staatssecretarissen niet voorgedaan. Dat kon ook niet makkelijk omdat sprake is van een duidelijke taakverdeling. Van een primaat van een van beiden is geen sprake. Ze treden gezamenlijk op in het parlement of commissies.

De bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen tussen de leiding van de Regiegroep en de staatssecretarissen zijn optimaal. Het contact gaat via de directe ontmoeting, telefoon, sms, e-mail. De staatssecretarissen zijn zeer benaderbaar.

Overleg

De coördinatie tussen departementen vindt in geval van het programma Regeldruk Bedrijven plaats in de COR, het Coördinatie Overleg Regeldruk Bedrijven. Dat staat onder leiding van de directeur van de Regiegroep Regeldruk. Maar dat is niet het enige programma. Het kabinet probeert ook regeldruk bij anderen te verminderen. Ook hier vinden we een coördinatievoorziening.

De SGOR is het orgaan van de secretarissen-generaal waarin de regeldruk in den brede wordt afgestemd. Er is namelijk niet alleen een programma voor beperking van de regeldruk van bedrijven maar ook voor burgers. Lid van de SGOR zijn de sg's van EZ, Justitie en BZK, de dg RB van Financiën en de plaatsvervangend sg van AZ. Voorzitter is de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst. De directeur van de Regiegroep (Nijland) neemt als secretaris deel aan dit beraad. Bekker is als sg Vernieuwing Rijksdienst voorzitter o.a. omdat er gelden van Vernieuwing Rijksdienst gaan naar kabinetsprogramma's ter vermindering van regeldruk.

Dan is er nog de bestuurlijke stuurgroep regeldruk (MSR), onder leiding van premier Balkenende. Dit is de groep die naast de premier bestaat uit minister Hirsch Ballin en de staatssecretarissen De Jager, Heemskerk, en Bijleveld. De directeur Regiegroep Nijland neemt ook deel aan dit beraad.

Verwachtingen

Het belang van vermindering van de regeldruk die afkomstig is van de rijksoverheid en bedrijven ervaren wordt door het kabinet-Balkenende IV en het parlement volop erkend.

Waarden

'Een van de speerpunten van het kabinet is het werken aan een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie. Zonder een bloeiende economie zijn er in de toekomst te weinig banen en onvoldoende mogelijkheden voor zorg en publieke voorzieningen', aldus het *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, van juli 2007. Economische activiteiten zijn belangrijk maar zonder regulering niet mogelijk. Maar teveel regels, te complexe regels en/of een te rigide uitvoering van regels kan ten koste gaan van de ruimte om te ondernemen. Het gaat dus om de kwaliteit en proportionaliteit, om het vinden van balans: 'regelen waar dat moet, vrijlaten waar dat kan', aldus het *Plan van Aanpak*. In een eerdere kabinetsperiode was er een groot aantal meldingen van strijdige regels, zijn allerlei vergunningen geschrapt of vereenvoudigd en zijn administratieve lasten. Maar die vermindering is nog onvoldoende zichtbaar voor ondernemers. Ondernemers moeten merken dat de regeldruk verder

vermindert, zegt het kabinet in het *Plan van Aanpak*. Daarom gaat het kabinet door met het aanpakken van de regeldruk, namelijk met een aanpak die op basis van de eerdere lessen is verbeterd en verbreed. Bij het bestrijden van de regeldruk, onder meer op het vlak van administratieve lasten, wordt geredeneerd vanuit het perspectief van bedrijven. Daarbij zal blijken dat een vermindering van regeldruk niet eenvoudig is. Politieke keuzen zullen nodig blijken. Vertrouwen is daarbij het uitgangspunt van het kabinet, voor het geven van meer ruimte en verantwoordelijkheid aan ondernemers. Dat raakt uiteraard vele sectoren. De minister van Justitie, bijvoorbeeld, zal oog moeten hebben voor de kwaliteit van wetgeving in relatie tot vermindering van regeldruk.

Het innovatieve

Het programma is een interdepartementaal programma dat als zodanig bijzonder is. De samenwerkingsvorm is opmerkelijk: twee staatssecretarissen, een interdepartementale organisatie die onderdeel is van een departement (Financiën).

Het is een breed programma omdat het alle kabinetsportefeuilles en departementen raakt. Om tot minder regeldruk te komen, heeft internationale vergelijking plaatsgevonden en wordt per departement de voortgang van de terugdringing van regeldruk gestimuleerd en gevolgd. De ontwikkeling in de regeldruk wordt jaarlijks tweemaal gepresenteerd in een integrale voortgangsrapportage en daarnaast ook in departementale begrotingen. Voorts wordt tweemaal per jaar beknopt gerapporteerd over de reductie in de administratieve lasten.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

De ambtelijke kern wordt gevormd door de directie Regeldruk. Om het elan te behouden in een interdepartementale setting wordt gesproken van de Regiegroep. De leiding berust bij Jeroen Nijland.

De COR is de coördinatiegroep regeldruk. Hierin hebben representanten van alle departementen zitting. De directeur Nijland is hiervan voorzitter. De COR, die maandelijks bij elkaar komt, is de voorpost van de REKI. De REKI is een specifieke onderraad van de ministerraad, waarin bij voorbeeld de voortgangsrapportages behandeld worden. Regiegroep, COR en REKI zijn de organen die het werk voor het interdepartementale programma regeldruk doen. Een voortgangsrapportage doorloopt de COR en REKI.

Dat ACTAL, het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten, ook bestaat, wordt door Kamerleden gewaardeerd. Actal doet zijn werk parallel aan dat van de Regiegroep Regeldruk. ACTAL richt zich vanwege haar mandaat hoofdzakelijk op administratieve lasten terwijl de problematiek van regeldruk voor het bedrijfsleven breder is. ACTAL krijgt voorgenomen wet- en regelgeving met administratieve lasten aangeboden voor advies. ACTAL selecteert zelf, aan de hand van vastgestelde selectiecriteria voorgenomen wet- en regelgeving voor een toets; dit orgaan toetst ze op basis van beoordelingscriteria en brengt een advies uit aan de eerstbetrokkene; dit advies bevat een eindoordeel. ACTAL is ‘boekhoudkundig’ ondergebracht binnen het Directoraal-Generaal Rijksbegroting (DGRB).

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

De Regiegroep Regeldruk is een directie die onderdeel is van het DG Rijksbegroting. Dat kan de indruk wekken dat het programma een speeltje is van Financiën, maar die indruk is onjuist. Regeldruk Bedrijven is een interdepartementaal (kabinets)programma dat weliswaar belegd is bij twee departementen (EZ en Financiën), maar het terugdringen van de regeldruk op

bedrijven raakt alle ministeries. Het programma heeft veel draagvlak binnen het kabinet-Balkenende IV. De verknoping van EZ en Financiën heeft het voordeel dat twee netwerken benut worden.

Startfase: advies, protocol, handtekeningen

Om te komen tot een interdepartementale directie trad een kwartiermaker op, de beoogde directeur en ook latere directeur (Jeroen Nijland). Waarmee had hij van doen?

In de beginfase was uiteraard sprake van een opdracht tot Organisatie en formatie van de directie binnen DGRB (lees Regiegroep Regeldruk). Deze aanpak is tamelijk systematisch uitgewerkt en kan daardoor zelfs gebruikt worden om toekomstige interdepartementale programma's in de startfase 'op te tuigen'. We geven hier enkele onderdelen uit wat we noemen 'een checklist startfase interdepartementale samenwerking', bij wijze van aanduiding.

Organisatie van de interdepartementale programmadirectie:

- Besteed ten minste aandacht aan de organisatorische positionering van de programmadirectie, rekening houdend met de rechtspositie van medewerkers van EZ en Financiën en opties voor de inzet van medewerkers.
- Doe een voorstel voor huisvesting.
- Geef de hoofdtaken van de programmadirectie aan.
- Formuleer uitgangspunten voor aansturing van de programmadirectie.
- Geef aan welke ondersteuning van de directie op bedrijfsvoeringsgebied nodig is.
- Formuleer de uitgangspunten voor elektronische routing van documenten en voor een eenduidige archivering van documenten.
- Benoem het benodigd startbudget.

Formatie van de interdepartementale programmadirectie:

- Ga na hoeveel personen vanuit EZ en Financiën voor de start al werken aan de aspecten van het programma regeldruk: om hoeveel fte gaat het?
- Breng de gewenste meerjarenformatie aan fte voor het programma (2007-2011) in kaart. Geef aan wat nog niet gedekt is in de begrotingen van EZ en Financiën.
- Brengt het gewenste meerjarige materieelbudget (2007-2011) in kaart. Geef aan wat nog niet gedekt is in de begrotingen van EZ en Financiën.

Programmamiddelen:

- Inventariseer de benodigde programmamiddelen voor de gehele periode 2007-2011. Beschrijf daarbij tenminste: de logische onderdelen van het programma, zoals bijvoorbeeld de communicatie, metingen, monitoring, medeoverheden, etc.; de uit te voeren activiteiten op hoofdlijnen binnen deze overheden; de jaarlijks benodigde middelen voor deze activiteiten; het totaal benodigde bedrag per jaar en cumulatief voor de hele periode.
- Breng in kaart voor welke activiteiten reeds dekking aanwezig is in de begrotingen van EZ en Financiën.
- Beschrijf scenario's voor het verminderen van de programmagelden (breng suggesties voor prioriteitsstellingen aan in de uit te voeren activiteiten).

Invoeringsscenario:

- Werk een voorstel uit voor een invoeringsscenario voor de nieuwe programmadirectie (snelheid waarmee in te voeren) en besteed daarbij aandacht aan een tijdige en zorgvuldige afstemming met de medezeggenschap van EZ en Financiën.

Het voorgaande wordt samengevat in twee producten. Een: een advies van de beoogd directeur van de interdepartementale programmadirectie aan de sg's van EZ en Financiën voor een organisatie-, formatie- en financieel plan van de nieuwe directie, inclusief een invoeringsscenario met go/no go besluitvorming). Twee: een conceptprotocol waarin afspraken tussen beide departementen worden vastgelegd, door beide sg's te ondertekenen. Aan de beoogd directeur is ook een opdracht gegeven op het terrein van Communicatie en Informatie te komen tot een naam voor de nieuwe directie en de lancering daarvan, en een voorstel op hoofdlijnen voor de communicatiefaciliteiten en de onderlinge samenwerking binnen de te vormen directie.

Op 18 september 2007 verschijnt dan de notitie *Stand van zaken vorming nieuwe directie*, van de hand van de kwartiermaker en beoogd directeur, gericht aan de beide sg's van EZ en Financiën, de directeur-generaal van de Rijksbegroting (Fin) en de directeur-generaal van Ondernemen en Innovatie (EZ) met een kopie voor de ministers en staatssecretarissen. Dat document is geen verrassing want hierover heeft dan al enkele malen mondeling beraad plaatsgehad tussen beide sg's en de beoogd directeur. Een maand later, op 18 oktober 2007 verschijnt vervolgens een protocol behorend bij de instelling van de Regiegroep Regeldruk.

De nieuwe directie moet formeel worden ingesteld door een door de beide ministers te ondertekenen instellingsbeschikking. De beide sg's leggen wederzijdse beheerafspraken vast in een door hen te ondertekenen protocol. De ontwikkelde huisstijl laat zien dat het een gezamenlijke directie van Financiën en EZ is.

Medewerkers van andere departementen

De totale groep ambtenaren van Regiegroep Regeldruk omvat ongeveer 40 fte, waarvan 20 van Financiën en 20 van Economische Zaken, teruglopend naar 31 fte in 2011 (brief *Stand van zaken vorming nieuwe directie*, 18 september 2007).

Programmabegroting: financiële middelen

De begroting voor het programma maakt deel uit van de begroting van Financiën. De middelen van EZ en Financiën zijn samengevoegd en worden, met de daartoe bestemde middelen uit de enveloppe voor pijler II van het kabinetsakkoord, op één artikel geplaatst voor het regeldrukprogramma. De totale middelen 2007 t/m 2011 bedragen € 34 mln.

Opdrachtgeverschap

De Regiegroep Regeldruk kent drie managers, waarvan de directeur er een is. Zij vormen het driekoppige managementteam. Daarnaast zijn beleidsadviseurs werkzaam die: als projectleiders voor een of meer projecten kunnen worden ingezet; die een thema trekken; of die aan een of meer thema's worden gekoppeld. Structureel is ook het onderhouden van contacten met de ministeries aan de orde. Er worden ook enkele ondersteunende medewerkers op het gebied van beleid en administratie ingezet. De rollen van accountmanager, portefeuillehouders, projectleider en projectmedewerkers zijn 'verdiept' op basis van de bij Financiën en EZ aanwezige functiestructuren en competentie-indicaties, aldus het *Protocol* van juli 2007 ondertekend door de sg's van de twee departementen.

Eindtermijn

Het programma 'Regeldruk bedrijven' loopt tot medio 2011.

5 Voortgang van het programma

Het programma ‘Regeldruk bedrijven’ scoort goed in de rapportage van 2 september 2009 van minister Ter Horst over de vernieuwing van de rijksdienst. Daarin staat: ‘Aan het eind van het eerste kwartaal 2009 is volgens planning 10.5% netto reductie van administratieve lasten voor bedrijven gerealiseerd. In de afgelopen maanden heeft een onderzoek plaats gevonden naar de knelpunten rond de inhoudelijke nalevingskosten. Dit onderzoek heeft geleid tot algemene aanbevelingen en een lijst met concrete reductievoorstellen. Deze voorstellen leveren de grondslag voor het te verwachten reductiepercentage van 15% van de gemeten bedrijfsvreemde nalevingskosten op de onderzochte terreinen. Tevens zijn additionele knelpunten geïnventariseerd die onderwerp van nader onderzoek zijn in een vervoltraject’.

De *Voortgangsrapportage Regeldruk bedrijven* van mei 2009 van de Regiegroep Regeldruk geeft informatie over veertien sleutelindicatoren. ‘Voor sommige indicatoren is in mei 2009 de doelstelling al in zicht, of zelfs al bereikt, voor andere indicatoren moet de score de komende tijd hoger worden’, aldus de rapportage.

Figuur 1: Stand van zaken aanpak Regeldruk bedrijven richting doelstellingen









Rubriek	Onderdeel	Bereikt per mei 2009, looptijd tot medio 2011
Minder	Administratieve lasten: 25% reductie	10.5%
	Nalevingskosten: 15% reductie	0.0%
	Toezietslasten: 25% reductie	2.6%
	Subsidies: Alle 166 subsidies lastenarm	2
Makkelijker	Transparanter: 62 branchewijzers	41
	Transparanter: antwoordvoorbedrijven.nl 125.000 bezoekers per mnd.	120.000
	Bestendiger: VVM bij 13 departementen	12
	Sneller: Lex Silencio, 24 nieuwe stelsels	0
	Betere service: ‘Bewijs van goede dienst’ bij 200 gemeenten	0
	Betere service: ‘Bewijs van goede dienst’ bij 10 uitvoeringsorganisaties	0
Merkbaar	Onnodige informatieverplichtingen: doel van 32% naar 40%	33%
	Eisen toezicht verbeteren: Van 52% naar 60%	55%
	Hoge kosten door regels terugdringen: van 326% naar 45%	36%
	Wijzigende regels, doel van 47% naar 55%	43%
	Bron: <i>Voortgangsrapportage</i> , mei 2009	

Uit de analyse van de BALANS-groep, het samenwerkingsverband van agentschappen van SZW, EZ en LNV, is ons gebleken dat ook buiten het programma ‘Regeldruk bedrijven’ wel door agentschappen geprobeerd wordt de administratieve lasten voor bedrijven beperkt te houden. Zo voert de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV de Wion (Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (een ‘EZ-wet’) uit omdat die dienst voor agrariërs al over gegevens beschikt en niet een EZ-agentschap.

Het kabinet ligt met het terugdringen van regeldruk op koers. Er gebeurt veel, er worden belangrijke stappen gezet en er wordt hard gewerkt richting de gestelde doelen rond minder, makkelijker en merkbaar.

In december 2009 reikt Peter Hootsen de meest recente gegevens aan. Hij schrijft: ‘De stand van zaken met betrekking tot de sleutelindicatoren voor de onderdelen *Minder en Makkelijker* is terug te vinden in de actuele figuur hieronder. Per indicator wordt aangegeven in hoeverre het kabinet op koers ligt. Over de voortgang op het onderdeel *Merkbaar* wordt in de voortgangsrapportage van mei 2010 nader gerapporteerd. De uitkomsten van de jaarlijkse belevingsmonitor zijn dan bekend’.

Figuur 2: Voortgang programma Regeldruk bedrijven

Onderdeel	Doelstelling	Op koers?	
MINDER	Administratieve Lasten	-25% netto	
	Nalevingskosten	- € 544 mln	
	Toezihtslasten voor 19 domeinen veroorzaakt door rijksinspecties	-25%	
	Subsidies	100% van rijkssubsidies voor bedrijven lastenarm	
MAKKELIJKER	Bestendiger	VVM bij alle departementen ingevoerd	
	Transparanter	Antwoord voor Bedrijven.nl: 1,5 mln bezoekers per jaar Branchewijzers voor 62 branches	
	Sneller	Verdubbeling aantal vergunningensels met Lex Silencio t.o.v. 2007	
	Betere Service	Normenkader Dienstverlening toegepast bij 200 gemeenten Idem bij top 10 van uitvoeringsorganisaties	

‘Deze figuur is opgenomen in de voortgangsrapportage regeldruk bedrijven onze staatssecretarissen (EZ en FIN) vorige maand naar de Tweede Kamer gestuurd hebben’ (Parlando 29515 nr. 305).



Op koers richting doelstelling



Niet op koers richting doelstelling, nadere maatregelen nodig.

die

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Het programma ‘Regeldruk bedrijven’ kende geen valse start. Het opstarten, zoals het aannemen van personeel en het komen tot een taakverdeling, is betrekkelijk probleemloos verlopen. Wel is er sprake geweest van het ‘grote probleem van het vele kleine leed’. Hoe kan een interdepartementale directie bereiken dat medewerkers van EZ die gestationeerd zijn bij en op het ministerie van Financiën kunnen inloggen bij EZ om bijvoorbeeld te melden dat ze verlof willen opnemen? Dat is een ICT-probleem dat voor irritatie zorgde omdat het enige tijd niet opgelost kon worden. Het is alleen opgelost omdat er mensen waren bij Financiën met een EZ-achtergrond die binnen EZ de weg wisten en mensen konden inschakelen. Dit vraagstuk is echter niet structureel opgelost. Het is wenselijk dat dit soort problemen in de toekomst afwezig is bij kabinetsprogramma’s. Een rijkswerkplek voor medewerkers van interdepartementale programma’s is wenselijk zeggen directeur Jeroen Nijland en zijn medewerker Peter Hootsen eendrachtig in koor. Een programma zou aangewezen moeten worden waarvoor een rijkswerkplek geldt en dat moet gebeuren vanuit zware dekking op sg-niveau, zodat de discussie tot een minimum beperkt blijft.

De programmaminister

Het programma Regeldruk Bedrijven is niet bijzonder politiek geafficheerd, anders dan dat het een kabinetsprogramma is. Er is geen sprake van een programmaminister, ook niet van programmastaatssecretaris. Van die naamgeving is geen sprake. De twee staatssecretarissen zijn politiek verantwoordelijk. De verhoudingen tussen hen waren en zijn goed, de

taakverdeling was en is duidelijk. Zij zaten en zitten samen in vak K in de Tweede Kamer, bijvoorbeeld om voortgangsberichten te verdedigen of vragen te beantwoorden. De insiders uit het parlement, uit de wereld van werkgevers weten wie politiek verantwoordelijk is, de Haagse journalistieke insiders ook, maar de grote massa niet. De directie van de Regiegroep Regeldruk dringt niet aan op één verantwoordelijke staatssecretaris in plaats van twee, temeer omdat de ambtenaren van beide departementen komen en omdat regeldruk iets is dat zeker ook de bewindslieden van EZ aangaat. Ergo, de verweving van Financiën en EZ wordt vanuit de interdepartementale directie toegejuicht. Verweving is een argument tegen interdepartementale programma's waarin een departement te solistisch is of als te solistisch wordt gezien. Duidelijk is dat als de taakverdeling helder is en de verhoudingen tussen bewindslieden goed zijn en men elkaar wat gunt, er geen problemen behoeven op te treden.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Het programma Regeldruk bedrijven is een kabinetsbreed programma, dat in ambtelijk opzicht gedragen wordt door de ambtelijke steun vanuit de departementen van EZ en Financiën maar dat is ondergebracht bij het ministerie van Financiën. Omdat de administratieve lastenaanpak ook al eerder gecoördineerd werd bij het departement van Financiën (minister Zalm, VVD) is de situering bij Financiën op pragmatische gronden logisch. Dat Regeldruk een speeltje van Financiën is, wordt evenwel niet in Haagse contreien beweerd.

Heeft het een voordeel om de Regiegroep bij Financiën te situeren? Doordat de Regiegroep Regeldruk is ondergebracht bij dit DG Rijksbegroting kan geprofiteerd worden van de machtspositie van het DG bij het behalen van doelstellingen op het vlak van vermindering van regeldruk. Financiën is vanuit begrotingsdiscipline al gewend om de andere departementen zo nodig de duimschroeven aan te draaien, zo wordt in de wandelgangen gezegd.

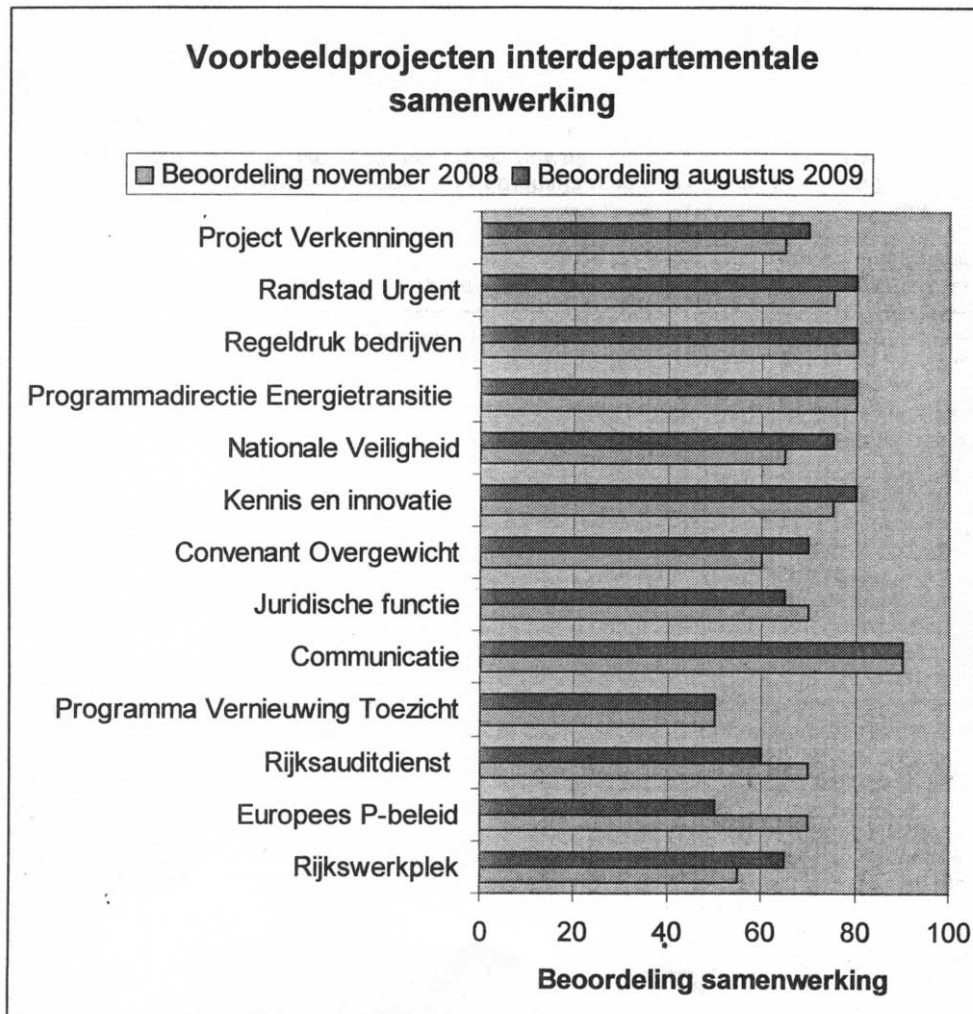
Personeelsvraagstukken

De directeur van de Regiegroep legt verantwoording af aan de directeur-generaal Rijksbegroting en aan de directeur-generaal van Ondernemen en Innovatie. De directeur heeft ongeveer 40 fte ter beschikking voor het programma. Al deze personen zijn gelokaliseerd op het ministerie van Financiën en worden door de directeur aangestuurd. Binnen de directie bestaan geen aparte afdelingen met hoofden. Er zijn wel thema's benoemd waaraan gewerkt wordt. Op deze wijze wordt maximale flexibiliteit behouden om de inzet van de fte's aan te passen aan de logische fases die kunnen worden onderscheiden in een vierjarig project.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

In de *Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst* van medio december 2009 blijkt voor 'Regeldruk bedrijven' de code 'oranje' aanwezig hetgeen betekent dat aandacht van de SGVRD gewenst is. Toch is het programma op weg naar succes. De score voor de voortgang is per september 2009 een 8 volgens regiedirecteur Jeroen Nijland. Over de voortgang wordt twee keer per jaar door de verantwoordelijke bewindslieden aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Een recent aan de Tweede Kamer toegezonden figuur die wijst op voortgang is eerder opgenomen.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



Minister van BZK Ter Horst bericht in haar brief over Vernieuwing van de Rijksdienst van begin september 2009 positief over de samenwerking in het programma Regeldruk Bedrijven. Die score komt overeen met de mening van programmaleider Jeroen Nijland en medewerker Peter Hootsen zoals ze die eind september 2009 gaven in een interview. De score voor de interdepartementale samenwerking is volgens hen een 8. Het is een goede vondst gebleken om de doorstart van de vermindering van de administratieve lasten, van de aanpak van vergunningenlast en van de aanpak van strijdige regels in het programma Regeldruk Bedrijven onder te brengen bij een departement door de vorming van een directie, de zgn. Regiegroep Regeldruk. Immers, er is sprake van twee verantwoordelijke bewindslieden die politiek-bestuurlijk sturen, een groep ambtenaren die bestaat uit een groep die oorspronkelijk behoorde tot het departement van Financiën en een groep van EZ-ambtenaren. Deze twee groepen zijn ineengeschoven en gestationeerd bij het ministerie van Financiën. Ze staan onder de leiding van de directeur. De twee betrokken departementen hebben de werkzaamheden aan een interdepartementaal programma dus gewoon ingeschoven in het ministerie van Financiën. De directie behoort tot het directoraat-generaal Rijksbegroting.

Figuur 3: Voortgang in programma en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking bij het programma Regeldruk bedrijven

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	voortgang 8; samenwerking: 8		
	Voldoende			
	Negatief			

De bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen worden door de leiding van de Regiegroep Regeldruk als optimaal gekwalificeerd; de staatssecretarissen zijn open en benaderbaar. De Regiegroep coördineert de rijksbrede aanpak. De productiestroom loopt via het COR: het Coördinatoren Overleg Regeldruk Bedrijven, die wordt voorgezeten door de directeur Regiegroep Regeldruk. Een document als de *Voortgangsrapportage* gaat via het COR naar de REKI, de onderraad van de ministerraad. Stukken gaan nooit van de REKI weer terug naar de COR en de Regiegroep.

Conclusie: het programma kenmerkt zich door veel voortgang, zoals gewenst. De samenwerking staat ten dienste daarvan. We konden geen voorbeeld vinden van tegenwerking of conflict dat als illustratie van interdepartementale verkokering zou kunnen dienen.

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

De geïnterviewden geven aan dat het programma zo transplanteerbaar is. Zij zien geen hiaten in de opzet. Van een tekort aan middelen en menskracht is geen sprake. Er is rond dit programma geen sprake van bestuurlijke drukte. Geen coördinatieorgaan is overbodig of functioneert suboptimaal. Het opstarten van de nieuwe organisatie leverde geen problemen op. Wel geven ze aan dat het kunnen beschikken over een rijkswerkplek wenselijk was geweest. Dat is begrijpelijk. Weliswaar gingen ambtenaren van EZ volledig over naar het ministerie van Financiën, toch zijn zij voor bepaalde onderdelen van hun ondersteuning (PIOFAH) nog afhankelijk van het moederdepartement. En voor sommige onderdelen (b.v. archivering in de EZ-omgeving) geldt dat ook voor ambtenaren van FIN.

9 Samenvatting en conclusies

Het programma Regeldruk bedrijven van het kabinet-Balkenende IV bestaat sinds 2007. Twee staatssecretarissen (een van Financiën, De Jager, en een van EZ, Heemskerk) zijn politiek verantwoordelijk terwijl de ambtelijke Regiegroep Regeldruk, met 40 fte, ondersteunt.

De Regiegroep Regeldruk is een gezamenlijke – interdepartementale – directie van de ministeries van Economische Zaken en Financiën die gelokaliseerd is bij het ministerie van Financiën. De Regiegroep is een onderdeel (directie) van het DG Rijksbegroting, die zich in de reguliere kabinetsperiode van vier jaar (2007-2011) inzet om de regeldruk voor ondernemers te verminderen. Regeldruk betreft de kosten, inspanningen en ergernissen voor bedrijven die worden veroorzaakt door de wet- en regelgeving, waar ondernemers in de dagelijkse bedrijfsvoering mee te maken hebben. Te denken valt hierbij aan informatieverplichtingen aan de overheid (belastingaangifte, jaarrekening), nalevingskosten

(leeftijdsaanduiding aan de deur bij horeca-aangelegenheden), toezichtlasten (meewerken aan inspecties) en dienstverlening (serviceverlening door overheidsinstanties).

In deze casus is sprake van een bijzonder interdepartementale samenwerkingsmodel, een opmerkelijke configuratie: politiek gezien interdepartementaal, ambtelijk interdepartementaal en toch gewoon ondergebracht in één departement, tevens een tijdelijke organisatie, met eigen personeel, een eigen budget voor het programma. Die formule blijkt goed te werken: de taakverdeling tussen de staatssecretarissen is helder, conflicten traden niet. De bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen worden door de leiding als optimaal gekwalificeerd; de staatssecretarissen zijn open en benaderbaar. De Regiegroep coördineert de rijksbrede aanpak en kan gebruik makend van de traditie van het DG om begrotingsdiscipline te bewerkstelligen ook voortgang afdwingen op het vlak van vermindering van de regeldruk. Zo wordt dat door de directie ook zelf gezien. Dat is in de sfeer van alle departementen die betrokken zijn wel een voordeel.

De Regiegroep Regeldruk houdt contact met alle departementen via een aantal accountmanagers. Dat zie je ook in een aantal andere interdepartementale programma's.

De informatieve productiestroom en monitoring van de voortgang van het programma loopt via het COR: het Coördinatoren Overleg Regeldruk Bedrijven, dat wordt voorgezeten door de directeur Regiegroep Regeldruk. Een document als de *Voortgangsrapportage* gaat via het COR naar de REKI, de onderraad van de ministerraad. Stukken gaan nooit van de REKI weer terug naar de COR en de Regiegroep.

We stellen vast dat het programma zich kenmerkt door veel gewenste voortgang. De interdepartementale samenwerking staat ten dienste daarvan en is bepaald niet als een remmende factor op te vatten. We konden geen voorbeeld vinden van tegenwerking of conflict dat als illustratie van interdepartementale verkokering zou kunnen dienen. Van verkokering was geen sprake.

Bepaalt de configuratie de instrumentatie in het interdepartementaal program?

Is er nu nog een typisch effect waarneembaar van het feit dat de Regiegroep Regeldruk deel uitmaakt van het DG Rijksbegroting? Inderdaad. Deze groep ambtenaren, de Regiegroep Regeldruk, gedraagt zich op een manier zoals men bij Financiën, zeker bij het DG rijksbegroting gewend is. Ambtenaren blijven de paden aflopen die ze gewend zijn af te lopen. Wie bij een blauwe groep behoort, bij wijze van spreken, ziet veel in de kleuren blauw. De medewerkers van de rijksbegroting zijn gewend heel veel te regelen in het kader van (de voorbereiding van) de begrotingsbesprekingen van de minister van Financiën met de collegaministers. Dus gebeurt dat hier ook. Van het programma Regeldruk Bedrijven wordt de voortgang vastgelegd in de departementale begrotingen en samengevat in de Miljoenennota. De jaarlijkse verantwoording over de kwantitatieve ontwikkeling van regeldruk vindt plaats in de departementale jaarverslagen en in het *Financieel Jaarverslag*. Zou bij wijze van voorbeeld het interdepartementale programma '1 Logo' bij Financiën als coördinerend ministerie berusten, in het bijzonder bij het DG Rijksbegroting, dan is er een grote kans dat de voortgang hiervan ook onderdeel zou worden van elke begroting van een departement.

Succesfactoren

Wat zijn nu succesfactoren die positief inwerken op de voortgang van het programma 'Regeldruk bedrijven'?

1. *Kabinetsbrede urgentie.* Het programma ‘Regeldruk bedrijven’ kreeg in 2007 onmiddellijk, onder invloed van maatschappelijke druk, bestuurlijke urgentie toen het een kabinetsbreed programma werd, dat aansloot op eerdere pogingen tot vermindering van administratieve lasten. Dat bestuurlijk en maatschappelijk urgentiebesef is gedurende de kabinetsperiode blijven bestaan en zeker onder invloed van de kredietcrisis – waarin politici, bestuurders en burgers zich weer eens bewust werden van het belang van werkgelegenheid en een vitaal bedrijfsleven – niet verminderd. Dat is een eerste gegeven. Urgentie moet er zijn wil het besef tot in de uithoeken van Haagse departementen en in dit geval ook bij werkgeversorganisaties blijven bestaan: we doen het voor iets dat wezenlijk is, dat van belang is!.
2. *Vaandelwerking en doelstellingen.* Daarop sluit onmiddellijk aan: wil je wat bereiken in de Haagse departementale dreven dan is urgentie niet genoeg. Er moet een vaandel zijn waar ambtenaren achter aan gaan en dat ook regelmatig de interesse heeft van bewindslieden en parlement. Dit moet niet onderschat worden. Een vaandel is iets dat aandacht trekt. Toeschouwers kijken altijd als een fanfare langstrekt wat op het vaandel staat. Een vaandel geeft allure. Het vaandel moet in de ambtelijke en politiek-bestuurlijke arena’s meer tekst bieden dan zo maar een naam voor een programma zijn. Het programma moet iets van een ‘sensitizing concept’ hebben. Een dergelijk concept houdt het midden tussen een ideologie en een slogan. Als er duidelijke doelstellingen in een concept verwerkt zijn, wordt duidelijk waarheen ‘de fanfare met het vaandel voorop’ trekt. Bij het programma ‘Regeldruk bedrijven’ was dat helder. Deze factor wordt benoemd door de directeur van de Regiegroep. Overigens geldt voor een ‘sensitizing concept’ dat het maar tijdelijk verenigt en tijdelijk werking heeft. Het vaandel slijt na enkele jaren. Daarna is een nieuw vaandel nodig passend bij de verschuivende urgentie en dan aanwezige tijdgeest (‘momentum’).
3. *Meest betrokken ambtenaren verenigd.* Je kunt het gevoel hebben dat er wat moet gebeuren (urgentie) en je kunt weten wat je wil als kabinet (concept/vaandel) maar het werk moet ook georganiseerd worden. ‘Angemessenheit’ is nodig, dat wil zeggen een goede organisatie die past bij de thematiek en de conceptualisering. Engelsen noemen dit ‘fit’. We noemen als derde positieve factor die inwerkt op voortgang en resultaat de betrokkenheid van de twee relevante departementen EZ (vanwege de relaties met het bedrijfsleven, via de uitvoering van regelingen door SenterNovem) en Financiën (vanwege de eerdere behandeling van terugtrek van administratieve lasten en de relatie met belastingen). Door deze twee departementen worden netwerken van mensen en organisaties gekoppeld en ontstaat ‘voeling’ met het veld (het bedrijfsleven). Deze factor wordt erkend door de directeur van de Regiegroep Regeldruk. ‘Regeldruk bedrijven had dus niet getrokken moeten worden door hetzij Financiën alleen, hetzij Economische Zaken alleen want dan mis je een deel van de relevante veldinformatie uit de netwerken.
4. *Begrotingsdisciplinemacht als achtergrond om dingen vloeibaar te maken.* Een andere succesfactor is dat het opgaan van twee groepen dragende ambtenaren uit verschillende departementen in één groep (lees een directie), gelokaliseerd in één departement onder duidelijke aansturing van een directeur met bevoegdheden op personeelsgebied is geschied. De directeur kan naar andere departementen opereren vanuit de traditie van een ‘stevig’ departement, Financiën. De leiding van de Regiegroep Regeldruk maakt hier zelf gewag van.
5. *Vitale groep.* Een vijfde succesfactor is dat de Regiegroep Regeldruk slagvaardig opereert en niet in de valkuil loopt door afdelingen te scheppen. Men houdt een ‘beweeglijkheid’ door thema’s aan te pakken en zo nodig nieuwe toe te voegen of te schrappen. Er is met andere woorden een zekere contingentie tussen het werk dat

gedaan moet worden (regeldruk verminderen) en de eigen organisatie, die voldoende 'lichtvoetig' is. Wie regeldruk wil verminderen, moet zelf niet ten gronde gaan aan teveel regels.

6. *'Backing' op politiek topniveau.* Er zijn voldoende contacten met andere departementen, maar via de secretarissen-generaal is ook sprake van afstemming van het programma ter vermindering van regeldruk. Dus als er verminderd tempo of onwilligheid is, dan is in dat gremium de mogelijkheid om op te roepen tot versnelling en medewerking alsnog te activeren. Alleen al het bestaan van dit gremium kan preventief werken. Overall zit de premier een groep voor om alle regeldrukprogramma's af te stemmen. Hierdoor kan er eigenlijk niets misgaan en dat gebeurt ook niet.

Van deze factoren acht de programmaleiding 'urgentie' en het beschikken over een kabinet breed gedragen uitdaging ('sensitizing concept') van belang. Daarnaast speelt dat je het interdepartementale werk goed moet organiseren en duidelijke doelen moet stellen en daarover openlijk moet berichten.

Voorwaardelijk

Zijn er dan ook omstandigheden of factoren die voorwaardelijk zijn om voortgang te bereiken? Inderdaad.

1. *Basale 'resources'.* Elk programma moet beschikken over mensen en middelen in het licht van het PIOFAH-leerstuk. Het aantal van 40 fte aan personeel bleek voldoende. Voor de staf bij elk interdepartementaal programma moet een budget voorzien worden voor uitgaven voor bij voorbeeld inhuur, het organiseren van een conferentie, het uitgeven van brochures. Deze factor bleek voor de Regiegroep Regeldruk geen barrière. Het budget was voldoende.
2. *Plan van aanpak.* Bij het starten van een interdepartementaal programma moeten enige stappen gezet worden, zoals het formuleren van een plan van aanpak met daarin aandacht voor de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden en overlegstructuren, voor de doelen en middelen, de mijlpalen, de fasering. Een dergelijk plan moet interdepartementaal gedragen worden. Dat lukte bij 'Regeldruk bedrijven'.
3. *Opstartproblemen overwinnen.* Het verhaal van het 'kleine leed' was bij het opstarten van het programma 'Regeldruk bedrijven wel irritant en er moet ook iets aan gedaan worden maar dit 'issue' stond het bereiken van doelstellingen niet in de weg. Bij het wegwerken van opstartproblemen speelt indirect wel een rol op welk niveau een interdepartementaal programma zich beweegt. De Regiegroep Regeldruk was een directie van het DG Rijksbegroting. Dan weet je het eigenlijk al wel. Het duurt niet lang of elk knelpunt is vanuit dit 'power house' weggewerkt. De directie van Financiën kan makkelijk bij EZ binnenkomen en omgekeerd. Daarbij wordt overigens gewag gemaakt van het fenomeen 'havenmeester'. Een havenmeester is iemand die zorgt dat de bootjes goed in en uit de haven kunnen varen.
4. *Het vitaal houden van concept en programma.* Als een interdepartementaal programma maatschappelijk en bestuurlijk urgentie heeft, doelstellingen kent en er ook wat bereikt wordt, moet natuurlijk sprake zijn van berichtgeving hierover. Dat gold en geldt ook voor 'Regeldruk bedrijven'. Resultaten moeten breder bekend raken dan alleen 'onder de Haagse kaasstolp'. Rond interdepartementale programma's is brede communicatie van gewicht, communicatie die verder moet gaan dan 'dat ook vandaag de zon weer schijnt'. Het concept moet levend gehouden worden, en het programma moet aandacht blijven trekken en niet wegzakken te midden van opkomende andere thema's. De bestuurlijke aandacht wegzuigende werking van crises

en incidenten is groot. Van hieruit gezien is het programma Regeldruk Bedrijven geslaagd. De leiding heeft door middel van dertiensleutelindicatoren in Voortgangsberichtgeving aangegeven welke voortgang waar wel of niet is geboekt.

Specifieke bronnen

Actal, *Nut en toepassingsbereik van de Lex Silencio Positivo*, Den Haag, 16 februari 2009.

Diverse interne stukken van de kwartiermaker voor de directie.

Gesprek met directeur Regiegroep Regeldruk J. Nijland en medewerker P. Hootsen, 29 september 2009.

Kabinetsplan *Aanpak administratieve lasten*, TK 2006-2007, 29515, nr. 202.

Minister van BZK, Brief *Vernieuwing rijksdienst: voorbeeldrapportage interdepartementale samenwerking*, 2 september 2009.

Ministerie van EZ, *Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt* (Dienstenrichtlijn), TK 2008/9, 31 579, nr. 15.

Ministerie van VWS, *VWS programma vermindering regeldruk*, Den Haag, november 2008.

Regiegroep Regeldruk, *Notitie voorbereiding AO Regeldruk bedrijven*, 17 december 2008.

Regiegroep Regeldruk, *Voortgangsrapportage Regeldruk bedrijven mei 2009*, Den Haag, mei 2009.

Werken aan de toekomst, aanvullend beleidsakkoord bij het coalitieakkoord *Samen werken, samen leven*, Den Haag, 25 maart 2009.

Literatuur

Dijk, J.W.A. van, *Administratieve lasten: de papierberg te lijf*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, juli 2004, pp. 181-191.

Djankov, S. en P. Ladegaard, *Review of het Dutch Administrative Burden Reduction Program*, World Bank Group, february 2007.

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

OECD, *Administratieve Simplification in the Netherlands*, 2007.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

WRR, *Vertrouwen in de school*, Den Haag, 2009.

5 Het kabinetsprogramma ‘Energietransitie’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, dr. C.J.M. Breed en drs. P. de Jong

1 Inleiding

De overheid zou energiebedrijven moeten verplichten meer groene stroom te leveren, vindt Theo Walthie, voorganger naar een groenere toekomst. Walthie werd in de pers wel de man genoemd die Nederland voorgaat naar een energie-efficiëntere en klimaatvriendelijker toekomst (*de Volkskrant*, 24 december 2009). Walthie is voorzitter van het Regie-orgaan energietransitie, een belangrijk orgaan dat hier aan de orde komt.

Voor de energievoorziening wordt in Nederland veel gebruik gemaakt van aardgas. Rond 2025 zal dit snel minder worden en zal de afhankelijkheid van import van aardgas en andere energie, uit vermoedelijk minder stabiele gebieden, toenemen. Daardoor is levering van energie niet op een wijze gegarandeerd zoals we die tot nu toe kennen. Bovendien zal het energieverbruik verder toenemen. Het toenemende verbruik van fossiele brandstoffen kan leiden tot een groeiende uitstoot van CO₂. De invloed daarvan op het klimaat is ongunstig. Het is dus tijd voor verandering. ‘Nederland moet zich voorbereiden op nieuwe manieren om energie op te wekken en te gebruiken. De energievoorziening moet bovendien duurzamer worden’, aldus de *Innovatie-agenda Energie* van augustus 2008. Dat betekent dat het kabinet optimaal gebruik moet maken van economische opportuniteiten en rekening moet houden met het milieu in Nederland en daarbuiten. Het Interdepartementaal Programma Energietransitie (IPE) van het kabinet-Balkenende IV voorziet hierin. Het programma is gericht op een geheel duurzame energievoorziening in 2050. Daarmee wil Nederland een van de duurzaamste landen van Europa worden. Om dat te bereiken is het *interdepartementale programma Energie Transitie* (IPE) opgezet. Dit interdepartementale programma bestond al in 2005. Het is bij de kabinetsformatie onmiddellijk opgenomen in het in Friesland-akkoord (Beetsterzwaag). Het kabinet-Balkenende IV heeft het IPE-programma dus geërfd van het kabinet-Balkenende III, wat de gevoelde urgentie van dit programma onderstreept.

Overheidsbeleid in het kader van energietransitie vraagt om *een andere manier van werken* dan in *bestaande* beleidsdossiers gebruikelijk is. Het proces van energietransitie is *niet* door één actor alleen te sturen. Voor transities is creativiteit nodig, moet draagvlak ontstaan, er moeten verbindingen ontstaan tussen actoren uit de marktsector en wellicht ook coalities tot stand komen. Meer een kwestie van ‘governance’ (netwerkactivering) dan uitsluitend van ‘government’. Platforms zijn daarbij essentieel. Het *Werkplan 2009* van de interdepartementale directie zegt het duidelijk: ‘Voor de realisatie van de transitie zijn actoren van elkaar afhankelijk. Geen enkele actor afzonderlijk beschikt over voldoende kennis, inzicht, instrumenten of procesoplossend vermogen om de transitie te sturen. De publiek-private samenwerking geeft de Platforms een autoriteit die de overheid, maar ook de andere *stakeholders* afzonderlijk niet kunnen bewerkstelligen. Daardoor kan de creatieve beweging ontstaan die nodig is om transitie te bewerkstelligen, te behouden en te versterken’.

Bovendien liggen maatschappelijke preferenties en die van bedrijven niet jarenlang vast. Ze zijn in discussie. De uitkomsten van maatschappelijke ontwikkelingen en technologische dynamiek zijn onzeker. Het is niet eenvoudig en niet met zekerheid aan te geven welke opties op voorhand superieur of inferieur zijn. Er zullen experimenten nodig zijn om doelrealisatie te

verkennen en te zien of effecten en neveneffecten optreden en wat wenselijk en onwenselijk is. Crises kunnen daarop van invloed zijn, maar ook de vondst van nieuwe energiebronnen.

De neutrale en algemene vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt het interdepartementale energietransitieprogramma (IPE) in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Blijken zal dat het volgens de secretaris-generaal Vernieuwing rijksdienst gaat om een ‘groen’ kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang en adequate interdepartementale samenwerking. Er was op het meetmoment eind september 2009 sprake van het bereiken van procesmatige mijlpalen, ook naar het oordeel van de Tweede Kamer. Ergo, we kijken of er sprake is van bevorderende (succes)factoren. We gaan dat beeld checken.

Om die vragen te kunnen beantwoorden, hebben we tal van stukken geraadpleegd en interviews gehouden, zoals met de programmadirecteur van IPE (Hugo Brouwer), de secretaris (Frans van der Loo) en een kritisch betrokken hoogleraar Duurzaamheid en Energie (Catrinus Jepma). Ook kregen we informatie van voorzitters en secretarissen van Platforms. Wat Platforms zijn wordt verderop aangegeven.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het IPE-programma, par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevordert of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 ten slotte, geeft een samenvatting en conclusies. Daarin worden ook succesfactoren benoemd.

2 Inhoud van het interdepartementale programma Energietransitie

De kern

De transitie naar een duurzame energievoorziening is een proces waarvan de uitkomst vooraf niet nauwkeurig is te bepalen omdat dat proces een lange periode zal beslaan waarbij bovendien vele organisaties en personen uit de overheidssfeer en particuliere sector betrokken zijn. De actoren hebben allemaal belangen en verantwoordelijkheden op de korte en lange termijn. Ze hebben ook een visie op hun eigen rol daarin, zeker grote bedrijven als Shell. Een programmadirectie (IPE) bevindt zich hier in zekere zin op een *kruispunt*.

De eerste functie van de programmadirectie is er een van trekker, initiator en aanjager van energietransitie door thema's aan te wijzen waarvan urgentie wordt onderkend, door platforms te benoemen die innovatieve projecten weten te omschrijven en wellicht zelfs tot stand weten te brengen, en door het overheidsbeleid op de lange termijn te richten en in het perspectief van duurzame energievoorzieningen te plaatsen. De tweede functie houdt in dat de programmadirectie een effectieve en doelmatige samenwerking moet zien te bevorderen tussen de verschillende departementen van de rijksoverheid met onderscheiden beleidsverantwoordelijkheden. Een derde functie van de programmadirectie betreft het organiseren van de dialoog tussen rijksoverheid en (delen van) de samenleving, waarbij de platforms belangrijke kristallisatiepunten zijn. Een vierde functie slaat op het aanbrengen van samenhang. De programmadirectie bevordert de verbinding in taken, verantwoordelijkheden,

activiteiten en problemen op het brede terrein van energietransitie. En maakt deze voor iedereen zo veel mogelijk zichtbaar.

Aldus lezen we het in het werkplan van 10 november 2005 van de interdepartementale directie, ondergebracht bij het ministerie van EZ.

Overheidsbeleid in het kader van energietransitie vraagt om een *andere manier van werken*, aldus het Werkplan uit 2005 van de programmadirectie. De programmadirectie zal geregeld 'inbreken' in bestaande beleidsdossiers en -processen, overigens in overleg met de dossierhouders en beleidsdirecteuren. De bedoeling hiervan is om de dossiers bij verschillende departementen 'transitiebevorderend' te krijgen. Samen met de dossierhouder(s) wordt dan gepoogd om het bestaande of te ontwikkelen beleid in een langetermijnperspectief van energietransitie te krijgen. Zo mogelijk wordt gepoogd om het bestaande instrumentarium, zoals de invulling van FES-gelden (Fonds Economische Structuurversterking, gevoed door aardgasbaten) aan te passen. Het is binnen bestaande contexten dat energietransitie (verder) ingang moet vinden. Zo kan een beleidsdossier de status van 'transitiedossier' krijgen.

Task force, platforms, werkgroepen

IPE kent een *Task Force Energietransitie, platforms en werkgroepen*, zo lezen we in het *Werkplan 2007*. In de 'task force' zitten de voorzitters van de publiek-private platforms en enkele onafhankelijke leden. Er bestaat een aantal platforms, zoals bijvoorbeeld het Platform Energietransitie Gebouwde Omgeving (PEGO) onder voorzitterschap van Jan Terlouw, en het Platform Duurzame Elektriciteitsvoorziening (PDE) onder voorzitterschap van Harry Droog. Begin 2007 ging het om zes platforms en werd er gewerkt aan een zevende (over glastuinbouw).

Elk platform heeft een *lange termijnvisie* ontwikkeld en die voorzien van een handelingsstrategie in de vorm van een of meer transitiepaden. Door middel van een transitiepad wordt getracht bij te dragen aan een schone, betaalbare en betrouwbare energievoorziening, maar transitiepaden zijn ook verbonden met marktkansen en kennisinstellingen in Nederland. In het wordingsproces speelt de interdepartementale directie de rol van sparringpartner voor afzonderlijke platforms en is de directie een bindende factor tussen platforms. In elk platform wordt de verbinding met IPE en de relevante beleidsdirecties van de verschillende ministeries onderhouden door een of twee ambtenaren ('*linking pins*'). Platforms krijgen op die manier inzicht hoe beleid tot stand komt, ze kunnen beleidvoerders 'voeden' en omgekeerd kunnen platforms de overheid beter betrekken bij initiatieven in lijn met de transitiepaden. Hieruit zijn concrete projecten voortgekomen, zoals bij voorbeeld de energieleverende kas, hybridisering van het autolease-wagenpark, en een groene methanolfabriek in Delfzijl. Een van de resultaten was ook dat een commissie van 'stakeholders' onder voorzitterschap van Jacqueline Cramer (toen nog geen minister van VROM) duurzaamheidscriteria heeft opgesteld voor de productie, import en het gebruik van biomassa (voor de opwekking van elektriciteit).

Hieruit blijkt dat er sprake is van een sterke *netwerkstructuur*, van verweving van publieke en private actoren en een zestal departementen ook betrokken zijn. Het IPE is een interdepartementaal programma *in combinatie met* de publiek-private verweving die blijkt uit platforms. Ook organisaties als de Stichting Natuur en Milieu zijn betrokken.

Jaarlijks verschijnt een uitvoerig *Werkplan*. Het *Werkplan 2007* maakt gewag van een *Productenkalender*, waarin per product wordt aangegeven wat het doel is, het betrokken departement, de activiteit en het gewenste moment van gereed zijn. Medio 2007 komen tot een overheidsvisie op Biobased economy is een zo'n product. In de loop van 2007 heeft het kabinet de (interdepartementale) overheidsvisie op de *Biobased economy* daadwerkelijk vastgesteld. In het *Werkplan 2009* vinden we eveneens een productenkalender.

Het jaar 2008 is een productief jaar geweest want het was het jaar van onder meer het debat over de *Energienota* en de *Innovatieagenda*. Het *IPE-Werkplan 2009*, eind 2008 opgesteld, stelt dat – in samenwerking tussen IPE en de departementen, Platforms en de aan EZ gelieerde uitvoeringsorganisatie SenterNovem – een Innovatieagenda is geformuleerd, een van de pijlers van het project Schoon & Zuinig van het kabinet. Deze Innovatieagenda is in het kabinet op 27 juni 2008 vastgesteld. De Innovatieagenda kent een *zevental thema's* en *dertig innovatieprogramma's*. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking van die programma's lag bij de departementen. IPE coördineerde en bereidde de besluitvorming in het zgn. 6DG-overleg voor (hier en daar wordt ook gesproken van 6D-overleg). De meeste programma's gingen in 2009 van start met een gezamenlijk budget van om en nabij €200 mln volgens het *Werkplan 2009*.

In de verschillende Werkplannen van IPE komen we *speerpunten* tegen. We geven een voorbeeld. In het plan voor 2009 ziet de lijst er als volgt uit:

1. Innovatieagenda. Doel: alle innovatieprogramma's gaan van start.
2. Beleidsknelpunten. Doel: knelpunten oplossen.
3. Transitiestrategie. De strategie wordt verder gebracht door een 'goede verbinding' met het beleid tot stand te brengen.
4. Tweede generatie biobrandstoffen. Het ministerie van LNV pakt de uitwerking van de Visie Biobased economy voortvarend op.
5. Elektrisch vervoer. Dit onderdeel uit de Innovatieagenda laat zien dat in de markt velerlei initiatieven te vinden zijn
6. Lokale initiatieven.
7. Communicatie.

Het valt in het *Werkplan 2009*, uitgebracht eind 2008, op hoe belangrijk de Platforms zijn. De begroting van IPE valt samen met die van de SenterNovem-offerte 'Uitvoering Energietransitie 2009'. De begroting is in hoofdzaak ingedeeld naar Platformactiviteiten (p. 23).

Basisdocument

Op 27 juni 2008 heeft het kabinet-Balkenende IV de *Innovatieagenda Energie*, onderdeel van pijler III 'Schoon en zuinig' vastgesteld. Ook de IPE-werkplannen horen tot de basisdocumenten. Daarin zijn productenkalenders opgenomen, informatie over budgetten, fte's, interdepartementale samenwerking, evaluaties.

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

'Ik zou niet weten wie eigenlijk de eerste politiek verantwoordelijke minister is voor het interdepartementaal programma Energie Transitie', zo zegt directeur Hugo Brouwer van het programma op zijn kamer op het ministerie van EZ 'met een knipoog' als wij hem spreken en hij verwijst naar dat sterk netwerkachtig karakter van IPE. Duidelijk is dat de minister van EZ verantwoordelijkheid heeft, want de programmadirectie is gelokaliseerd op het ministerie van EZ. Omdat het om een programma gaat gericht op de lange termijn is die gevoelde

‘onduidelijkheid’ echter geen probleem, meent de directeur. Over lange termijnvraagstukken wordt een minister namelijk zelden of nooit naar de Tweede Kamer ontboden. Zo gauw het gaat over iets concreet, bijvoorbeeld als de overheid een elektrische auto wenselijk vindt, stel, dan is onmiddellijk aan de orde wie hierover gaat. Dan wordt vanuit het interdepartementale programma gekeken wie het als bewindspersoon aangaat. Gaat het om milieu en duurzaamheid, dan komt minister van VROM Jacqueline Cramer in beeld. Zo gezien, wordt de zwakte van een onduidelijkheid op het vlak van wie ministerieel verantwoordelijkheid draagt, ‘gecompenseerd’. Meerdere bewindslieden zijn betrokken en komen aan bod, zoals Maria van der Hoeven (EZ, CDA), Camiel Eurlings (V&W, CDA), Jacqueline Cramer (VROM, PvdA), Gerda Verburg (LNV, CDA); het programma is dus bestuurlijk interdepartementaal in zoverre afzonderlijke minister ook bepaalde onderdelen uit het transitieprogramma ‘brengen’ en verdedigen. Vanuit het perspectief van de minister van EZ en de directeur is dit logisch. Energietransitie raakt vele departementen en moet dat vooral ook doen. Het is goed als een programma veel ‘vaders en moeders’ heeft. Dit is in de ogen van een directeur van een interdepartementaal programma alleen maar goed.

Ambitie

Het doel van het programma Energie Transitie (IPE) is een geheel duurzame energievoorziening in 2050. Als tussenstap wil Nederland al eerder een van de duurzaamste landen van Europa zijn. Om dat te bereiken is het interdepartementale programma Energie Transitie (IPE) opgezet. Zes ministeries zijn betrokken: EZ, VROM, LNV, V&W, Financiën en BZK.

Mijlpalen voor zicht op voortgang

Het *Werkplan IPE* uit 2005 geeft al een lijst van na te streven resultaten, met een indicatie van een opleverdatum (de zgn. productenkalendar). Deze lijst bevatte wat de programmadirectie in 2006 dacht te realiseren. Daartoe behoorden als *algemene producten* het vaststellen van prestatie-indicatoren, de totstandkoming van een studie naar comparatieve voordelen van Nederland, een vergelijkingsmethodiek voor transitiepaden, en een reactie op het eindrapport Task Force Energietransitie. Daarnaast werkt de programmadirectie aan *themagerelateerde producten*, zoals een rijksbrede visie op duurzame mobiliteit, een rijksbrede visie op Schoon Fossiel, op Biobased Economy, op Duurzame Glastuinbouw. Ook wordt gewezen op het optuigen van een Platform Gebouwde Omgeving, een platform Duurzame Elektriciteit (inclusief Wind Offshore) en het in kaart brengen van de belangrijkste beleidsknelpunten per transitiepad. Dan zijn er ook nog *themadoorsnijdende producten*, zoals een ECN-studie naar Europese transitie scenario's, en het identificeren van beleidsgebieden waar *internationaal* op ingezet moet worden, het opstellen van een plan voor duurzaamheidscriteria voor het gebruik van biomassa en het stimuleren van fundamenteel en toegepast onderzoek vanuit ervaren behoeften aan energietransitie. Latere werkplannen laten eveneens genummerde mijlpalen zien.

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

Het programma is in diverse documenten, met name in opeenvolgende werkplannen, omschreven. De programmadirectie voor het interdepartementaal programma is ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken. Energievraagstukken behoren tot de portefeuille van de minister van EZ, dus is die stap logisch. Is de minister van EZ daarmee *uitsluitend* politiek verantwoordelijk voor wat in het programma aan de orde is? Neen. Directeur Brouwer zegt onder meer veel contact te onderhouden met topambtenaren van

VROM, want VROM gaat over milieu en daarmee ook over duurzaamheid. Van een *programmaminister* voor energievraagstukken is *geen* sprake. Blijkbaar verdroeg zo'n figuur zich niet goed met het gememoreerde netwerkarakter van IPE en de wenselijke betrokkenheid van afzonderlijke ministeries, ministeries die ook zelf thema's en projecten dienen op te pakken. IPE opereert formeel onder het 6 DG-overleg. Dit stelt jaarlijks het IPE-werkplan vast.

Overleg

Het *hoogste* orgaan van de energietransitie is het Regie Orgaan Energie Transitie, een onafhankelijk orgaan, ingesteld door de ministers van EZ en VROM, dat adviseert bij hun beleid om te komen tot een duurzame energiehuishouding en energiebesparing (zie *Innovatieagenda Energie*, 2007: 4). In dit orgaan hebben onder meer de voorzitters van de platformen zitting. 'Bij het Regie Orgaan komen alle ontwikkelingen, transities, visies en paden samen. Hier worden de verschillende transities en paden gebundeld tot één duurzaamheidsvisie en één gemeenschappelijke transitieagenda voor een duurzame energiehuishouding in Nederland., met kernachtige boodschappen' (*Werkplan 2009*, p. 28).

Verwachtingen

De werkplannen van de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) bevatten doelstellingen. Deze komen nog aan bod. Het *Werkplan* van begin 2007 geeft een evaluatie van het *Werkplan 2005-2006*.

Waarden

De waarde waar alles van IPE om draait, is duurzaamheid. Dat concept wordt uitgewerkt naar energie en transitiepaden maar raakt ook aan onder meer milieu, verkeer en vervoer, en de gebouwde omgeving.

Het innovatieve

De werkplannen van de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie ademen de geest van het bereiken van innovatie. De samenwerking van departementen met het veld van kenniscentra, marktpartijen en andere 'stakeholders' is doortrokken van het scheppen van condities voor meer duurzaamheid in de energievoorziening op de langere termijn. De Platforms zijn er de afgelopen jaren in geslaagd 'om de synergie tussen de diverse maatschappelijke *stakeholders* niet alleen te vinden, maar ook om te zetten in een brede transitiebeweging', schrijven de opstellers van het *Werkplan 2009* (p. 29) van IPE.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

De Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie heeft diverse werkplannen opgesteld. Het werkplan voor de periode 1 november 2005 - 31 december 2006 is opgesteld nog voor het kabinet-Balkenende IV aantrad. Het programma is op de lange termijn gericht maar is toch in zoverre concreet dat het gewenste mijlpalen bevat en een concretisering voor de programmadirectie bevat. Zo is opgenomen de voortgang van de platforms Nieuw Gas (hoofddoel, organisatie, relevante werkgroepen, taken, kennismanagement, communicatie, monitoring), Groene Grondstoffen, Ketenefficiency, Duurzame Elektriciteit, Gebouwde omgeving, en de voortgang op het vlak van de transitie van de Glastuinbouw. Ook wordt bijvoorbeeld een pilot Energy Valley, die in Rotterdam en omstreken aan de orde is, genoemd. Latere werkplannen bouwen voort op het eerdere.

De programmadirectie kent ongeveer dertig medewerkers die afkomstig zijn van zes departementen en via detachering zijn ondergebracht op het ministerie van EZ. De EZ-IPE-directie heeft zorg gedragen voor taakomschrijvingen en werkoverleg.

Het ambtelijk team kent een *managementteam* met (directie/ MT-)leden van EZ, VROM, V&W en LNV. De Het parttime karakter van de meeste IPE-medewerkers legt een grote druk op het management, aldus het *Werkplan* uit 2007.

In het zgn. *6 DG -overleg* (dit is het interdepartementale 6 directeurenoverleg) is eind 2008 een groot deel van de innovatieprogramma's goedgekeurd. Over dat overleg zegt het *Werkplan 2009* het volgende:

‘Er is sprake van een (creatief) samenspel tussen departementen, lijndirecties en IPE. Dat samenspel (en afbakening) is regelmatig onderwerp van discussie geweest. Op verzoek van het 6DG-overleg heeft IPE dit samenspel in een notitie geformuleerd. Het 6DG-overleg heeft deze notitie vervolgens geaccordeerd (februari 2008)’.

De programma's zijn daarna door ICRE (Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie) en de ministerraad goedgekeurd.

De Platforms (met een zware samenstelling) spelen in het algemeen een aanjagende rol, ze zijn productief en beschikken over werkplannen (aldus het *Werkplan 2009* van 28 december 2008). Op verzoek van minister Cramer zijn de platformvoorzitters betrokken geweest bij de totstandkoming van sectorakkoorden, aldus het *Werkplan 2009*.

Het (zware) *Regie Orgaan*, bestaande uit de voorzitters van de zeven platforms en vier onafhankelijke leden, is in 2008 daadwerkelijk van start gegaan.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

Het ministerie van EZ is nog het meest te beschouwen als de eerste eigenaar van het interdepartementaal programma. Daarvoor zijn diverse argumenten aan te voeren. Ten eerste, de minister van EZ gaat primair over energiebeleid en ten tweede, de interdepartementale programmadirectie is gehuisvest bij het ministerie van EZ. De minister is dus verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering rond het IPE. De directie kent 20fte aan personeel, in de praktijk circa 30 medewerkers. De meeste fte's zijn ook afkomstig van EZ: 8.5 fte van de 20 fte, aldus het *Werkplan* van begin 2007. Op de IPE-begroting voor personeel is de EZ-input het grootst, namelijk ongeveer de helft van een begroting van ruim € 8 mln. EZ schraagt het programma, maar is EZ de enige ‘eigenaar’? Nee. Het is een interdepartementaal programma met andere departementen, ambtenaren van die andere departementen zijn gestationeerd op EZ, er bestaat in de platforms verweving onder meer door ambtelijke ‘linking pins’ tussen platforms en directies van andere ministeries. Andere ministers, zoals die van VROM, V&W en LNV krijgen de kans te scoren met concrete projecten. De rol van BZK en Financiën is heel beperkt.

Het bestuurlijke primaat van de minister van EZ is nadrukkelijk terughoudend, ondanks de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering (de IPE-directie). Het gevolg is dat daardoor een context ontstaat waarin medewerkers van andere departementen die gedetacheerd waren bij IPE, met één been in het huisdepartement bleven staan; van de nood is een deugd gemaakt; dat in beide departementen staan heeft ook voordelen maar een nadeel is een ‘duiventil’-effect (sommige duiven zijn in de lucht, andere op het hok). Tegenover het positieve van de verweving staat dus dat de eerste verantwoordelijkheid van EZ niet bestuurlijk geprononceerd gemarkeerd is. Doordat het programma voor duurzame energie gericht is op 2050 en er

nauwelijks sprake is geweest van parlementaire druk is dit vanuit ambtelijke optiek volop acceptabel. Bij grote druk om met snel met resultaten te komen, zou de minister van EZ duidelijker aangesproken zijn en zou het met één been in het huisdepartement blijven staat zijn ‘afgekapt’; de ‘linking pins’ naar de afzonderlijke departementen waren er immers ook nog. Anders gesteld, door de lange termijnnoriëntatie, de publiek-private en publiek-publieke verweving, en betrekkelijk zwakke (politieke) omgevingsdruk kon het interdepartementale programma zonder geprononceerde bestuurlijke sturing toch betrekkelijk goed interdepartementaal gedijen. Er ontstond in essentie ‘fit’ tussen opdracht, werkwijze en structuur. In de interviews met zowel Brouwer (IPE-directeur), Van der Loo (IPE-secretaris) als prof. Jepma (onder andere platformlid) wordt dit benadrukt. Van stress of spanningen was nauwelijks sprake.

Medewerkers van andere departementen

De IPE-medewerkers zijn afkomstig van de zes betrokken departementen en gedetacheerd bij IPE. De formatie is ‘door het interdepartementale karakter niet haarscherp aan te geven’, aldus het *Werkplan 2009* (p. 23). Er kan *directe* en *indirecte formatie* onderscheiden worden. Het *Werkplan 2009*: ‘Uitgangspunt is dat IPE-medewerkers ook in hun “thuis”-departement werkzaam zijn en meestal niet voltijds gedetacheerd zijn. Maar ook zijn bij concrete Energietransitie-activiteiten naast IPE-medewerkers vaak *andere* beleidsmedewerkers van lijndirecties betrokken. Zeker nu de *Innovatieagenda* de uitvoeringsfase ingaat en de lijndirecties eerstverantwoordelijk daarvoor zijn, raken steeds meer departementale medewerkers bij het werk van Energietransitie betrokken.

Programmabegroting: financiële middelen

Financiering van IPE-activiteiten loopt voor zover het de middelen betreft geheel via de SenterNovem-begroting, die naast de Platform-posten ook een aantal algemene posten kent als Communicatie, Ondersteuning Regie-orgaan, Beleidsondersteuning. De IPE-menskracht valt buiten de SenterNovem-begroting, aldus het *Werkplan 2009* (p. 23).

Voor de uitvoering van de *Innovatieagenda* is door het kabinet € 438 mln. voor de periode 2008-2012 ter beschikking gesteld. Dit budget wordt door verschillende tranches subsidieregelingen aan verschillende projecten en programma’s toegekend.

Het *Werkplan 2005-2006* sprak over een specifiek budget op jaarbasis voor de programmadirectie van € 5 mln. Voor platforms, communicatie, de task force, internationale activiteiten, studies. De fte worden met gesloten beurzen geleverd door departementen. Voor het budget van € 5 mln. geldt de volgende verdeelsleutel: EZ 50%; V&W en VROM: ieder 20%; LNV: 10%. In het *Werkplan 2009* wordt hiervoor een bedrag van ongeveer € 8mln. genoemd.

Opdrachtgeverschap

De programmadirectie is, met de voorziening van het Regie Orgaan en 6DG-overleg, begin- en eindpunt van allerlei operaties op het vlak van energietransitie maar wél in een netwerkcontext van verweving (‘Verflechtung’). Bedacht moet worden dat sprake is van werkgroepen, platforms en een task force.

Eindtermijn

Voor het programma Energietransitie (IPE) is vooralsnog voor de komende jaren geen eindtermijn voorzien. IPE is voor 5 jaar ingesteld. Deze termijn loopt eind 2010 af.

5 Voortgang van het programma

De programmadirecteur IPE is in het interview dat we op 29 september 2009 met hem hadden positief over de voortgang van ‘zijn’ programma. Is dat te staven? Wanneer is de programmadirectie succesvol? Die vraag is niet ontlopen en al vroeg opgeworpen, namelijk in het *Werkplan* van de Interdepartementale Programmadirectie van november 2005. De programmadirectie heeft de ambitie al in 2006 de energietransitie ‘*een stevige impuls te geven*’. Of dat lukt is van vele factoren afhankelijk, waarvan ‘*slechts een deel binnen de directe invloedssfeer van de programmadirectie ligt*’, aldus het *Werkplan*. Desalniettemin heeft de programmadirectie aangegeven waar en hoe hoog de lat moet liggen. Ze doet dat ook in deze bewoordingen. In 2006 moest het volgende bereikt zijn:

- Er zijn goed functionerende platforms die transitiepaden verdiepen, projecten in de markt identificeren en stimuleren, en de overheid op inspirerende wijze adviseren over beleidscondities.
- In de markt ontwikkelen zich kansrijke projecten op de verschillende thema’s en energietransitiepaden, zoals de goedkeuring van twintig nieuwe investeringsprojecten en vijf innovatieve concepten, zoals een leaseplan voor hybride auto’s.
- De energietransitie is regionaal verankerd door samenwerking tussen de vier grote steden bij initiatieven voor verkeer en vervoer; en door de realisering van een hecht samenwerkingsverband tussen drie innovatieve regio’s.
- Er liggen rijksbreed gedragen toekomstvisies tot 2020 voor de verschillende thema’s en een set van goedgekeurde transitiepaden.
- Er zijn belangrijke beleidscondities geschapen voor concrete transitiepaden, zoals betreffende fiscale aspecten van het rijden op aardgas.
- Er is een set werkbare duurzaamheidscriteria voor het gebruik en de import van biomassa ontwikkeld.
- Het ‘koplopersloket’ heeft tenminste dertig innovatieve projecten effectief geholpen.
- De energietransitiebenadering is herkenbaar aanwezig in belangrijke beleidsnota’s op het gebied van innovatiebeleid, energiebeleid, verkeers- en vervoersbeleid, woonbeleid, landbouw, internationale samenwerking.

Het *werkplan* van begin 2007 geeft een *evaluatie* van het *Werkplan 2005-2006* van de programmadirectie Energietransitie. Het plan stelt: ‘In het eerste jaar dat IPE operationeel is geweest, is binnen het domein van de energietransitie *veel bereikt*’.

’Lang niet alles is (geheel) op het conto van IPE te schrijven. Successen hebben vele vaders en moeders, vooral als die tot stand komen in (publiek-private) samenwerkingsverbanden. De resultaten laten zien dat IPE afwisselend initiërend, aanjagend, faciliterend, coördinerend en regisserend is geweest. Deze activiteiten zijn zowel in de samenleving als binnen de rijksoverheid ontplooid’ (einde citaat; p. 3).

Op hoofdlijnen gaat het om de volgende *positieve resultaten*. Het *Werkplan* uit begin 2007 bericht evaluatief over het programma 2005-2006 dat er al meer aandacht is ontstaan voor de lange-termijnagenda.

Het *Werkplan*: ‘De oriëntatie van IPE op een duurzame energiehuishouding over enige decennia versterkt de aandacht bij departementen voor het langetermijnbeleid. IPE en (de transitiepaden van) het Platform Duurzame Mobiliteit hebben een sterke invloed gehad op de uiteindelijke formulering van de V&W Innovatie Agenda. Een belangrijk resultaat van de projectgroep Visie Biobased Economy is dat departementen gericht zijn gaan nadenken over hun lange termijn beleid’ (p. 3).

Ten aanzien van de beleidsagenda voor het beleidsinstrumentarium blijkt het volgende. ‘Knelpunten met betrekking tot het instrumentarium van de overheid bij de voortgang langs de transitiepaden zijn in kaart gebracht en de meest geëigende oplossingsrichtingen aangegeven. Een beleidsagenda voor het instrumentarium op hoofdlijnen is geformuleerd die richting geeft aan de geleidelijke aanpassing van instrumenten die worden beheerd door beleidsdirecties’.

In mei 2006 is een *Transitie Actie plan* aangeboden aan de minister van EZ en de staatssecretaris van VROM. Voorts valt op dat zes Platforms Energietransitie zijn ontstaan, zoals voor de Gebouwde Omgeving en Duurzame Elektriciteitsvoorziening. Deze platforms kennen zware voorzitters (waaronder oud-minister Jan Terlouw). Elk platform heeft een langetermijnvisie ontwikkeld, een handelingsstrategie geformuleerd in de vorm van een set transitiepaden. In elk platform wordt de verbinding met IPE en relevante beleidsdirecties van de verschillende ministeries onderhouden door een of twee ambtenaren.

Zijn er meer concrete resultaten? Het *Werkplan* van begin 2007 noemt: fiscale regeling voor rijden op aardgas; Bussen op aardgas in Haarlem; Groene Methanolfabriek in Delfzijl.

Het *Werkplan 2009* (p. 21) bevat opnieuw een productenkalendar waarin doel, betrokken departement, activiteit en tijdsplanning is aangegeven. Het plan meldt dat de communicatie moet verbeteren: resultaten van Energietransitie moeten ‘(beter) zichtbaar’ worden bij bewindslieden, beleidsdirecties en een breed publiek. ‘Er gebeurt veel’ maar te vaak blijft dat onbekend.

Hoe wordt hier nog meer naar gekeken? In een document ten behoeve van een vergadering van de toekomst van een departement dat verbindingen onderhoudt met EZ staat:

‘De werkzaamheden van de projectdirectie (bedoeld is energietransitie) hebben (vooralsnog) buiten het eigen werkkterrein weinig effect op het beleid en de stellingname van EZ en VROM’ (einde citaat).

Tussenconclusie: dit positieve beeld van de voortgang spoort met de aanduiding ‘groen’ in de rapportage van minister Ter Horst over de vernieuwing van de rijksdienst van september 2009 aan de Tweede Kamer. We kunnen niet anders zeggen maar het politieke primaat ‘zweeft’ tussen de bewindslieden van EZ (Van der Hoeven) en VROM (Cramer); dat is het beeld in ambtelijke toppen.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Meerwaarde

Het *Werkplan 2009* geeft duidelijk aan dat de IPE-werkwijze *meerwaarde* heeft:

- door initiatieven te nemen (bijv. door het initiatief te nemen tot interdepartementale harmonisatie van biomassabeleid);
- door initiatieven te verbinden en versterken (bijvoorbeeld IPE zorgt voor een interdepartementaal advies over een eenduidig beleid inzake innovatieve biobrandstoffen);
- door impulsen van buiten binnen te brengen (bijvoorbeeld IPE zorgt dat adviezen van het Regieorgaan afgestemd zijn met lopend beleid);

- door interdepartementale aanpak te stimuleren en te coördineren (door in overleg met V&W een projectgroep Elektrische voertuigen te starten en te zorgen dat er een interdepartementale visie komt);
- door een integrale transitieaanpak te stimuleren (bijvoorbeeld het transitiepad ‘rijden op schone brandstoffen’ stimuleert initiatieven in de markt).

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Het opstarten van de interdepartementale programmadirectie is al onder een vorig kabinet gestart. Diverse werkplannen uit 2005 en latere jaren maken gewag van de werkwijze. Is dat opstarten makkelijk gegaan of niet eenvoudig geweest? Het *Werkplan* van februari 2007 meldt onder de ‘punten van aandacht’ – een eufemisme voor ‘haperingen’ – dat de interne bedrijfsvoering van IPE een kritisch punt is geweest. Het werkplan van februari 2007:

‘Het is niet makkelijk om van IPE één team te maken. De meeste IPE-medewerkers hebben twee bazen: ze werken voor IPE en voor een van de reguliere beleidsdirecties. Dit brengt praktische problemen met zich mee als huisvesting, overlegmomenten en ICT-toegang. Maar ook moest een dubbele aansturing geregeld worden en vorm krijgen. Geleidelijk aan krijgt het IPE-team meer vorm, al blijft dit een zorgpunt’.

Later keert dit onderwerp terug. Het *Werkplan 2008* en het *Werkplan 2009* melden verbeteringen.

De programmaminister

De programmadirectie kent – zoals al gesteld – géén programmaminister. Opmerkelijk is dat zelfs voor de programmadirecteur niet echt duidelijk is wie de eerstverantwoordelijke bewindspersoon is want het interdepartementaal programma is op de lange termijn gericht en veel departementen zijn op een bijzondere wijze betrokken in een veranderproces om meer ontvankelijk te worden voor op duurzaamheid gerichte energietransitie. Hier past niet erg om in panklare producten te denken en steeds de Tweede Kamer daarover te berichten. Er is dan ook *geen intensieve betrokkenheid* van de *Tweede Kamer* bij de energietransitie in het perspectief van de lange termijn. Doordat bij IPE diverse departementen betrokken zijn, kan per geval gezien worden wie als bewindspersoon een actie naar buiten brengt en verdedigt naar het parlement. In een context van netwerken productief maken, is het belangrijk om velen erbij te betrekken en elkaar ruimte en succes te gunnen. Wanneer een minister zich niet pontificaal aan het hoofd van de troepen stelt, is dat hier geen nadeel volgens directeur Hugo Brouwer en secretaris Frans van der Loo. Van verkokering in negatieve zin is volgens hen geen sprake.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Zes ministeries zijn betrokken: de departementen van EZ, VROM, LNV, V&W, Financiën en BZK. Van deze zes hebben volgens de gegevens bij ‘Vernieuwing Rijksdienst’ EZ en VROM een trekkersrol, *zij het dat dit nergens officieel te vinden is*. Officieel heeft EZ een duidelijke rol want daar is de directie gevestigd. IPE directeur Brouwer trekt in de praktijk wel veel op met VROM.

Wie kijkt naar de *Innovatieagenda Energie* ziet dat het kabinet kiest voor de thematische aanpak. De thema’s komen overeen met de werkvelden van de zeven bestaande Platforms Energietransitie: groene grondstoffen, nieuw gas, duurzame elektriciteitsvoorziening,

duurzame mobiliteit, ketenefficiency, gebouwde omgeving, de kas als energiebron. Voor elk departement, op Financiën en BZK na, is er dus wat in ‘het mandje’.

Het programma is niet beperkt tot de overheid maar legt een verbinding met brede delen van de samenleving, met name via werkgroepen en platforms die veel kennis vanuit het bedrijfsleven en kenniscentra binnenbrengen. De platforms zijn georganiseerd rondom verschillende energithema's, zoals bij voorbeeld duurzame mobiliteit, gebouwde omgeving, groene grondstoffen, duurzame elektriciteit.

In feite komt het departement van EZ, waar de programmadirectie gevestigd is, nog het meest in aanmerking voor het eigenaarschap van IPE maar die rol wordt *niet* gekoesterd, zoals gesteld. Door het lange termijnkarakter van IPE en een netwerkstructuur van (publiek-private) werkgroepen, platforms en een task force, hoeft dat geen nadeel te zijn.

Personeelsvraagstukken

De IPE-medewerkers zijn afkomstig van de zes departementen: EZ, VROM, LNV, V&W, Financiën en BZK. Zo'n dertig medewerkers van de zes departementen, vooral van de eerstgenoemde vier, werken op basis van een *detacheringsovereenkomst* samen in IPE. Ze hebben in 2007 een functieomschrijving gekregen. Driewekelijks vindt een werkoverleg met IPE-medewerkers plaats.

Een managementteam functioneert met leden van EZ, VROM, V&W en LNV.

Ambtelijke ‘linking pins’ vormen de schakel tussen de Platforms en de beleidsdirecties.

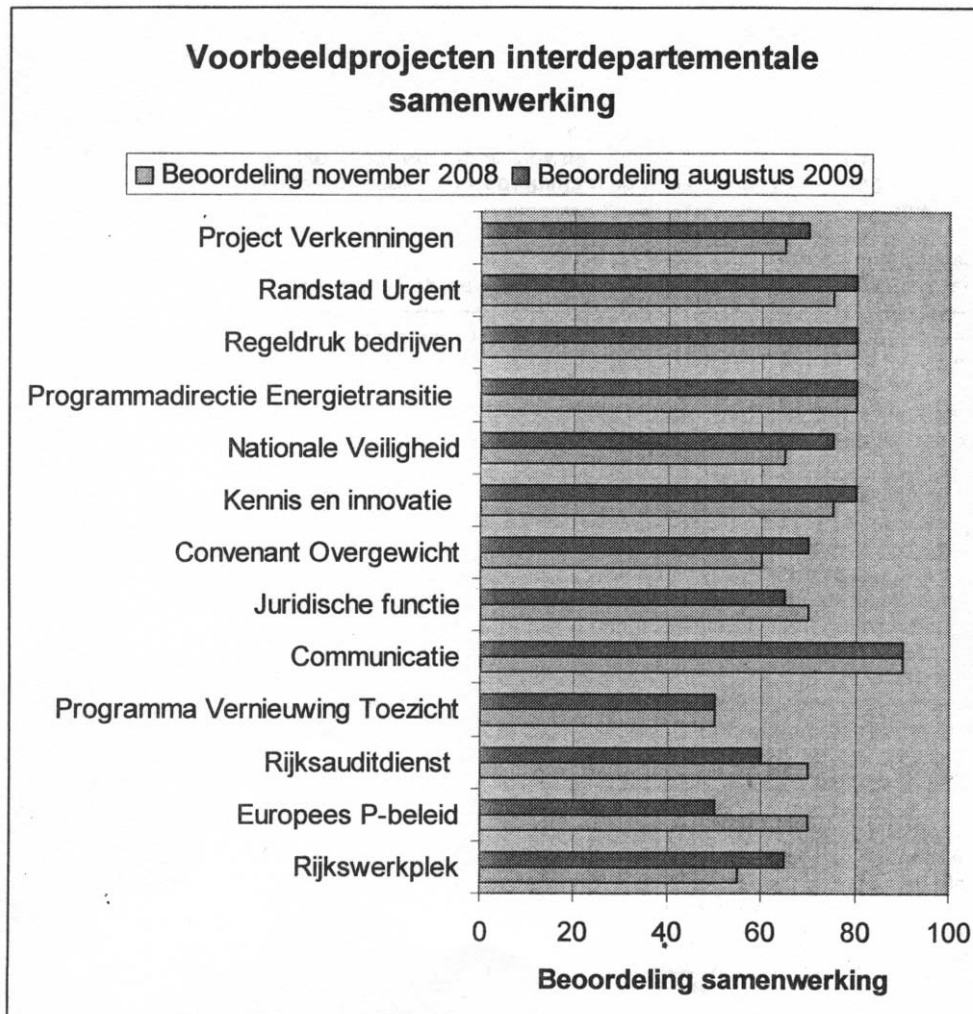
‘Met SenterNovem is in 2006 een werkovereenkomst gesloten, waarbij de ondersteuning door medewerkers van SenterNovem aan de energietransitie is vastgelegd, zoals de inzet voor de platforms, de communicatie, de uitvoering van regelingen en het ontsluiten van kennis’, aldus het *Werkplan* van begin 2007.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

In de brief van minister Ter Horst van BZK aan de Tweede Kamer van 2 september 2009 over Vernieuwing Rijksdienst wordt ook aandacht geschonken aan de voortgang en samenwerking van het programma Energie Transitie. Daarin scoort dit programma qua voortgang en samenwerking positief. Dat wordt eind september 2009 bevestigd in een interview met Hugo Brouwer, (IPE-) directeur bij het ministerie van EZ en Frans van der Loo van SenterNovem, secretaris van IPE.

Het is bij nader inzien niet eenvoudig om concrete mijlpalen aan te geven omdat het programma gericht is op 2050; het is in sterke mate een programma van plannen en paden. Vanwege die lange termijnnoriëntatie bericht de minister van EZ ook niet via voortgangsberichten aan de Tweede Kamer. Toch blijkt wel meer concreet iets te zeggen over de voortgang. Het *Werkplan* uit begin 2007 bericht evaluatief over het programma 2005-2006 dat er al meer aandacht is ontstaan voor de lange-termijnagenda. Daaruit kwamen positieve berichten, zoals reeds vermeld.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



We vroegen prof. dr. mr. Catrinus Jepma (hoogleraar Energie en Duurzaamheid bij de vakgroep International Economics and Business aan de Rijksuniversiteit Groningen, hoogleraar Internationale milieu-economie aan de UvA en hoogleraar Internationale Economische Betrekkingen aan de Open Universiteit) wat de zwakke plek is van of in IPE. Hij moet het kunnen weten want hij is vanaf het begin bovendien lid van het platform Nieuw Gas en voorzitter van een tweetal werkgroepen (Rijden op aardgas/biogas; en Schoon fossiel). De werkgroep Schoon fossiel is overgegaan in een Task force CCS; ook daarin heeft Jepma zitting. De publiek-private Taskforce Carbon Capture and Storage (CCS) is in maart 2008 opgericht om de ontwikkeling van CCS in Nederland te versnellen. Door een daadkrachtige aanpak kan ons land een van de koplopers worden op het gebied van CCS en ook internationaal bijdragen aan CO₂-reductie. Bijvoorbeeld in opkomende economieën. Voor CCS in Nederland is veel voorbereidend werk verricht binnen IPE, aldus de website van SenterNovem. De partijen die zich hebben verenigd in de Taskforce willen CCS nu zo snel mogelijk rendabel in de praktijk brengen.

Jepma zegt:

‘De zwakke plek van de energietransitie is dat er zeven platforms zijn en 20-30 werkgroepen, maar dat daarbinnen maar partieel geopereerd wordt’.

Hij vervolgt:

‘Weinigen hebben in “Den Haag” het echte overzicht en politiek Den Haag is niet geneigd te kiezen. Daardoor bloeien er vele bloempjes maar weten we nog steeds niet waarop we onze nationale kaart moeten zetten. Het internationale perspectief is daarbij ook niet altijd optimaal ontwikkeld. Dat we in ons land in feite geen industriebeleid meer hebben, helpt in deze ook niet echt, want wie moet op beleidsniveau zo’n keuzeproces voor welk doel trachten af te dwingen?’

Op de achtergrond speelt, aldus Jepma, een beetje een strijd tussen 8000 MW plannen voor nieuwe kolencentrales enerzijds en de ideeën rond offshore wind en decentrale opties anderzijds. Als je ervan uitgaat dat het geen enkel probleem is wanneer Nederland zich ontwikkelt tot een netto stroomexporteur, kunnen beide naast elkaar, maar als je dat idee niet zinvol acht, zitten die beide opties elkaar in de weg en zul je (wederom) moeten kiezen (en dat doet ‘Den Haag ook niet’). Bij sommigen heerst het idee dat bestuurlijk en ambtelijk ‘Den Haag’ als het erop aankomt beter luistert naar de grote energiegianten dan naar het Regieorgaan van de Energietransitie, meent Jepma.

De repliek van Brouwer en Van der Loo luidt:

‘Er zijn ongeveer 80 transitiepaden benoemd en in een proces van beoordeling daarvan zijn er inmiddels 55 afgefallen. Er wordt wel gekozen. Maar het is waar, zonder meewerkende marktpartijen is een keuze betekenisloos’.

Had het programmatisch handelen desalniettemin toch meer focus moeten hebben? Had selectiever geopereerd kunnen worden? Die vraag is door professor Catrinus Jepma wel opgeworpen. Volgens hem zou IPE meer focus mogen hebben. De reactie van Brouwer en Van der Loo is:

‘We maakten wel degelijk keuzen maar zijn inderdaad afhankelijk van dynamiek (soms hangt een vlag er vier jaar later anders bij) en inzet van marktpartijen’.

De programmadirectie fabriceert immers zelf, om een voorbeeld te geven, geen elektrische auto’s. De kritische gedachte is dat EZ en de andere departementen zich erg afhankelijk maken van wat aan marktinitiatieven naar voren komt. Daar staat tegenover dat het in de hoek van energietransitie is niet goed mogelijk is om te kiezen waarin ‘de ‘markt geen heil ziet’.

Figuur 1: Voortgang in het programma Energie transitie en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	Voortgang 8; samenwerking ruim 7		
	Voldoende			
	Negatief			

Het *Werkplan* van begin 2007 geeft een evaluatie van het *Werkplan 2005-2006* van de programmadirectie Energietransitie. Het plan benoemt positieve resultaten en zegt over samenwerking het volgende positieve:

‘De interdepartementale samenwerking is makkelijker geworden. Door de samenwerking in en met IPE kennen beleidsmedewerkers van verschillende departementen elkaar en weten elkaar makkelijker te vinden. De lijnen zijn daarmee korter geworden. Rond de duurzaamheidscriteria import biomassa werkten EZ en VROM goed samen, evenals bij het dossier biobrandstoffen. In de projectgroep Visie Biobased Economy werkte LNV samen met de al genoemde departementen. Doordat medewerkers elkaar beter weten te vinden, wordt interdepartementale afstemming van beleid “normaler” en beter’ (p. 3).

Gemakkelijk ging het in 2006 echter nog niet. Het ICT-probleem tussen departementen heeft de samenwerking nog voor het aantreden van het kabinet-Balkenende IV ‘erg op de proef gesteld’, aldus het *Werkplan* van februari 2007.

Het *Werkplan 2007*:

‘Het parttime karakter van de meeste IPE-medewerkers legt een grote druk op het management. Goede afspraken met medewerkers en regelmatig werkoverleg staan aan de basis van een solide organisatie’.

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Het Interdepartementale Programma Energietransitie (IPE) is een programma dat op de lange termijn gericht is, op duurzame energievoorziening in 2050. Het staat hoog op de kabinetsagenda. Daarom dient het programma nog wel een aantal jaren door te lopen.

We hebben gesteld dat de voortgang van het IPE duidelijk ver boven de streep was en is. Voor het tegendeel zien we geen aanwijzingen. Met de interdepartementale samenwerking vlot het ook. Maar verdient de samenwerkingsconfiguratie in zijn *volledigheid* herhaling?

Representanten van de Platforms geven aan dat IPE goede resultaten heeft opgeleverd. Over het functioneren van de platforms geven de platformvoorzitters dan ook een overwegend positief oordeel. De rol van het Regieorgaan is voor de meeste voorzitters en secretarissen van de platforms belangrijk maar de toekomst van de energietransitie staat nog niet voldoende in de steigers. Naast de ‘bottom up’- sturing is nu ‘top down’- sturing gevraagd, menen die voorzitters. Een strategisch kader is nodig waarbij het politiek bestuur uit alternatieven keuzen maakt. Dat kader kan dan tevens dienst doen als referentiekader voor nieuwe ontwikkelingen. Er wordt door platformvoorzitters en secretarissen gesignaleerd dat er een tendens bestaat om het departementale belang steeds meer op de voorgrond te zetten. IPE kon vooral goed uit de verf komen toen het in de luwte stond. Politieke aandacht voor energie-transitie heeft tot gevolg dat ministeries weer zaken naar zich toe trekken. Wat zou een neveneffect daarvan zijn? Dat er weer nieuwe units en directies ontstaan. Dat levert verbrokkeling van een op energietransitie gerichte structuur op en dat leidt er weer toe dat veel tijd heengaat met vergaderen, elkaar op de hoogte brengen en houden, en afstemming. Vanuit het perspectief van IPE betekent dit dat er discussies oplaaien over de vraag welke werkzaamheden onder IPE vallen, welke tot het domein van diverse beleidsdirecties behoren dan wel tot het programma ‘Schoon & Zuinig’.

Op de samenwerkingsconstellatie is op het eerste gezicht weinig aan te merken maar er is *een uitzondering*: te overwegen is om de expliciete ministeriële verantwoordelijkheid voor het interdepartementale programma duidelijker te beleggen en verder te laten gaan dan dat deze geldt voor bedrijfsvoering. Anders gezegd: de bestuurlijke sturing kan duidelijker belegd

worden en uit de verf komen. Geef een interdepartementaal programma ook een verbindend bestuurlijk gezicht.

Het is natuurlijk wel breed bekend dat de minister van EZ over energie gaat en dus ook over kernenergie maar toch is het gewenst dat voor energietransitie gericht op duurzaamheid in milieu, verkeer en vervoer en de gebouwde omgeving een programmaminister wordt overwogen en het is dus ongewenst dat die ontbreekt. Nu is onduidelijk hoe de ministeriële verantwoordelijkheid ligt, ook al is de minister van EZ verantwoordelijk voor de bij EZ gehuisveste interdepartementale directie.

Dat de vaagheid over een voor IPE inhoudelijk verantwoordelijke minister niet opvalt, laat zich verklaren uit het lange termijnkarakter van IPE en uit het feit dat het programma toestaat dat elk van de ministers zelf met duurzaamheidsvoornemens naar buiten treedt. Zo kan inderdaad blijken dat het IPE een kabinet breed programma is dat in afzonderlijk beleid wordt verwerkt ('inbreekeffect') maar het nadeel is dat focus en sterkere sturing en besluitvorming in IPE daardoor ontbreekt. Zie de kritiek van Jepma op dit punt.

Na de verstrekking van het urgentiebrevet aan IPE bij de coalitiebesprekingen – interdepartementaal opererende ambtenaren kunnen zich niet beter wensen – blijkt de minister van EZ niet erg zichtbaar. Dat blijkt wel te verklaren en wordt door de directie – vanzelfsprekend ook vanuit erkenning van het politiek primaat – erkend en gerespecteerd. Het IPE blijkt een lange termijn programma, het parlement vraagt niet veel, dus de minister kan het zich permitteren hier niet direct 'bovenop te zitten'. De ambtelijke interdepartementale programmadirectie Energietransitie beschikt over adaptief vermogen om draagvlak te vinden in de samenleving via werkgroepen, platforms en een task force en te overleggen met andere departementen en voortgang te boeken. Opmerkelijk is hoe ambtenaren erin slagen om door te werken, ook als het rustig is in de politieke arena's en de druk van daaruit gering is.

De gedachte in kringen van Platformvoorzitters is dat de formele positie van IPE moet worden geconsolideerd en bij voorkeur versterkt. Hoe dan? Door de rol van het 6 DG-overleg te vergroten of mogelijk door een aparte minister voor Energie en Klimaat aan te stellen. De financiële 'drivers' (de marktpartijen) geven geen aanwijzing over het doel van de energietransitie. Als de 'markt' de dienst uitmaakt worden mogelijk zelfs andere (lees conservatieve) keuzes gemaakt, zoals de keuze voor kolencentrales. De reden daarvan is dat zonder betrokkenheid van de overheid in de energietransitie bijna geen activiteiten winstgevend uitvoerbaar worden geacht. Er is dus hier en daar een verlangen de overheid te laten optreden als cofinancier of garantiesteller.

Er lijkt ook iets te weinig sprake van aansluiting op Europese activiteiten, wat leidt tot het risico van divergeren. Hier lijkt ook een taak voor IPE te liggen.

9 Samenvatting en conclusies

Het Interdepartementale Programma Energietransitie (IPE) is bijzonder. Het is allereerst een van het kabinet-Balkenende III geërfd interdepartementaal programma dat direct al bij de formatie van het kabinet-Balkenende IV, onder leiding van Herman Wijffels in Friesland in het akkoord terecht kwam. Ten tweede, is het een programma dat op de lange termijn gericht is, namelijk 2050. Dat is heel bijzonder omdat het meeste beleid betrekking heeft op wat de komende periode van zeg 4-6 jaar gebeurt. Ten derde, is het een programma waarin wel nieuwe initiatieven naar voren komen maar waarin ook 'ingebroken' wordt in bestaande

dossiers om zo meer aandacht voor duurzaamheid te krijgen. De ambtelijke medewerkers moeten dus veelal behoedzaam opereren in netwerken: verbindingen zoeken, peilen waar marktbehoefte aan bestaat en waar initiatieven door private organisaties aangedurfd worden, creativiteit laten ontstaan, initiatieven aanjagen. Niet door te eisen maar door voorwaarden te scheppen voor meer duurzame energievoorziening op de lange termijn en door te stimuleren. Het IPE kent duidelijk voortgang en een positieve samenwerking, die goed inwerkt op het bereiken van gewenste resultaten. De evaluatie in werkplannen maken daarvan gewag.

De genoemde kenmerken van IPE hebben echter ook enkele curieuze gevolgen. Het eerste gevolg is dat er nauwelijks sprake is van (politieke) voortgangsberichtgeving aan de Tweede Kamer. De Tk-commissie vraagt er ook niet om. De IPE-directeur is daar niet echt rouwig om maar bevestigt dat Nederlandse politiek meer een zaak van korte dan lange adem is en dus past veel aandacht voor IPE in het parlement blijkbaar niet echt. Eerst als er een (concreet) duurzaam product geproduceerd wordt, neemt de interesse toe. Denk aan de komst van een elektrische auto. Daarvoor bestaat wel politieke belangstelling. Bijgevolg is ook de ministeriële verantwoordelijkheid voor IPE niet erg ‘gemarkeerd’. Weliswaar is EZ-minister Maria van der Hoeven vanuit haar ministeriële verantwoordelijkheid betrokken, want in ‘haar’ departement is de directie gehuisvest. Maar als er binding moet zijn in interdepartementale zin dan dient de directeur zich vaak te verstaan met andere departementen. Hij moet bijvoorbeeld allianties aangaan met de directeur-generaal voor gebieden als milieu en de gebouwde omgeving van het departement van VROM, want daar is een minister verantwoordelijk die vanwege een vorig leven als hoogleraar zeer thuis is op milieuvlak, daarvoor ook politiek verantwoordelijk is en dus ook met duurzaamheid volop begaan is. De programmadirectie vindt dit bij een interdepartementaal programma volstrekt geen probleem en laat in feite meerdere bewindslieden naar buiten treden met voornemens en zo scoren. Voor de coherentie en samenhang binnen de regeringscoalitie is dat ook wel gunstig. Op de vraag ‘wie gaat er als bewindspersoon primair over het interdepartementale programma?’ werd dan ook geantwoord met ‘*dat weet ik eigenlijk niet*’. En: ‘*daar heeft me eigenlijk nog nooit iemand naar gevraagd*’. Blijkbaar is het in de praktijk geen probleem omdat het gaat om de lange termijn, het kabinet duidelijk breed prioriteit gaf aan IPE, er politiek nauwelijks te scoren valt met verhalen over ‘de keuze uit transitiepaden’, hier ook geen politiek gevoelige bananenschillen liggen en de interesse vanuit de Tweede Kamer gering is. Verkiezingen wint men ook niet met ‘*het binnenhalen van transitiepaden*’ en ook van de achterbannen van politieke partijen is maar een beperkt gezelschap van geïnteresseerden hiermee bezig.

Voortgang en samenwerking

In het interdepartementaal programma Energietransitie is sprake van ruim voldoende samenwerking tussen een aantal departementen in de ambtelijke interdepartementale programmadirectie Energietransitie, van voldoende personele capaciteit van diverse departementen, en van voldoende programmamiddelen. Er zijn werkplannen gemaakt, er is sprake van verbinding met maatschappelijke actoren, waartoe we bedrijven rekenen, in de vorm van een ‘task force’, werkgroepen en platforms. Deze samenwerking heeft voortgang gebracht die volop bevredigend is volgens de rapportage van de minister van BZK over de Vernieuwing Rijksdienst van 2 september 2009 en volgens evaluatieve onderdelen van werkplannen. Programmadirecteur Brouwer en programmasecretaris Van der Loo bevestigen dat nog eens in een interview.

Toekomst

Als de voortgang zonder meer ‘meer dan voldoende’ is en dit ook geldt voor de samenwerking kunnen we dan zeggen dat de samenwerking de voortgang geremd heeft? Dat is geenszins het geval. Door de samenwerking is de voortgang bevorderd. Dat staat buiten kijf. Wil IPE echter in *de toekomst* voortgang blijven maken dan is het nodig om het 6DG-overleg te versterken dan wel te komen tot een minister voor Energie en Klimaat, aldus valt bij voorzitters van de Platforms te vernemen. De dreigende verbrokkeling van energietransitie over departementen moet gesmoord worden. En de overheid moet vanuit een strategie financieel gaan participeren, menen die Platformvoorzitters, omdat bij het overlaten van energietransities aan de markt onuitvoerbaarheid van energietransitie in financieel opzicht dreigt.

De energietransitie bevindt zich thans in een *nieuwe fase*. De periode van het maken van plannen en het aangeven van ontwikkelingsrichtingen (transitiepaden) is voorbij. Voorgestelde initiatieven moeten nu uitgevoerd gaan worden, op een manier dat nog overzicht behouden blijft. Sinds de politieke aandacht voor energietransitie wat groter geworden is, dreigen ministeries weer zaken naar zich toe te trekken, volgens Platformvoorzitters. De beleidsvorming dreigt zo weer terug te gaan naar traditionele patronen (‘kokers’). De Platformvoorzitters zitten niet te wachten op een Project Schoon & Zuinig of Biobased Economy. Dat is in hun ogen een stap terug ten opzichte van IPE. Ook het afsluiten van separate convenanten zonder oog te hebben voor de samenhang wordt niet toegejuicht.

Succesfactoren

Terug naar de recente periode en het heden. Wat zijn dan de succesfactoren bij het Interdepartementale Programma Energietransitie (IPE)?

7. *Kabinetsbrede urgentie*. Het IPE kreeg al in 2005 urgentie en die is politiek doorvertaald in het coalitieakkoord van 2007 en in budget. Een hogere prioriteit is nauwelijks denkbaar. Aan het behoud van dat besef is in het programma zelf gewerkt. Het is echter niet de politieke interesse en ‘backing’ geweest die een succesfactor was maar het waren eerder de actoren in het netwerk die elkaar wisten te vinden.
8. *Maatschappelijke opgave is vertrekpunt voor samenwerking*. De politiek-bestuurlijk geformuleerde opgave om te werken aan de duurzaamheid van de energiehuishouding is het vertrekpunt geworden voor een vermaatschappelijkingsproces en publiek-private verwevenheid om te komen tot beleidsopties. De gekozen interdepartementale samenwerkingsaanpak past daarbij.
9. *Vaandelwerking van uitdagend concept*. Daarop sluit onmiddellijk aan: wil je wat bereiken in de Haagse departementale dreven dan is urgentie en probleemgerichtheid niet genoeg. Er moet een vaandel (‘inspiratie’, richting) zijn waar ambtenaren achter aan gaan en dat zo mogelijk ook regelmatig de interesse heeft van bewindslieden en parlement. Dit moet niet onderschat worden. Een vaandel is iets dat aandacht trekt. Een vaandel geeft allure. Het vaandel moet in de ambtelijke en politiek-bestuurlijke arena’s meer tekst bieden dan zo maar een naam voor een programma zijn. Het programma moet iets van een ‘*sensitizing concept*’ hebben. Een dergelijk concept houdt het midden tussen een ideologie en een slogan. Als er duidelijke doelstellingen in een concept verwerkt zijn, wordt duidelijk waarheen ‘de fanfare met het vaandel voorop’ trekt. Bij IPE is dat helder. Energietransitie uitgewerkt in een agenda is een vaandel met een opening (voor het richtinggevoel), waar omheen tal van werkgroepen en task forces zich bewegen. Deze factor wordt benoemd door de directeur van het

IPE, Brouwer en prof. Jepma van de task force CCS. Daar staat tegenover dat parlementaire fracties voor het lange termijn doel van de energietransitie weinig belangstelling hebben. Het aantal debatten over energietransitie is gering. Maar dat bleek geen remmende factor. De karavaan trok verder.

10. *De sturing en ministeriële verantwoordelijkheid.* De sturing van het Interdepartementaal Programma Energietransitie loopt daarmee niet via de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de praktijk blijkt dat geen probleem als gevolg van het lange termijn aspect van het programma en beperkte parlementaire druk.
11. *Verwevenheid.* Je kunt het gevoel hebben dat er wat moet gebeuren (urgentie), probleemgerichtheid kan een uitgangspunt zijn, en je kunt weten wat je wil als kabinet (concept/vaandel) maar het werk moet ook georganiseerd worden. Het is niet zozeer het geheel van ambtenaren van verschillende departementen dat bij IPE een succesfactor is ('ambtelijke teamvorming' bleek in het begin juist lastig, zo stelden we) maar meer de interesse en het meedenken van marktpartijen in onder meer de formulering van transitiepaden. Niet zozeer betrokken ambtenaren zijn verenigd maar wel 'stakeholders'. Het unieke van IPE is dat het scheppen van publiek-private en publiek-publieke verwevenheid door middel van werkgroepen, platforms en een task force, samengesteld met zwaargewichten, die zich richten op een als urgent beleefde beweging naar duurzame energievoorziening weinig kansen op verkokering en gesegmenteerde kijk op vraagstukken toestaat. Verwevenheid brengt in deze casus een rem op verkokering, zonder dat dit verhindert dat bepaalde voornemens toch in een departementale setting komen.

Deze variabelen hangen samen en versterken elkaar.

Voorwaardelijk

De volgende omstandigheden of factoren bleken voorwaardelijk om voortgang te bereiken en houden.

5. *Basale 'resources'.* Elk programma moet beschikken over mensen en middelen in het licht van het PIOFAH-leerstuk. Het aantal fte aan personeel bleek voldoende. Het budget was voldoende. Werkplannen geven inzicht.
6. *Plan van aanpak.* Bij het starten van een interdepartementaal programma moeten enige stappen gezet worden, zoals het formuleren van een plan van aanpak met daarin aandacht voor de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden en overlegstructuren, voor de doelen en middelen, de mijlpalen, de fasering. Een dergelijk plan moet interdepartementaal gedragen worden. Dat lukte bij IPE.
7. *Opstartproblemen overwinnen.* We schreven: 'Het is niet makkelijk om van IPE één team te maken. De meeste IPE-medewerkers hebben twee bazen: ze werken voor IPE en voor een van de reguliere beleidsdirecties. Dit brengt praktische problemen met zich mee als huisvesting, overlegmomenten en ICT-toegang. Maar ook moest en dubbele aansturing geregeld worden en vorm krijgen. Geleidelijk aan krijgt het IPE-team meer vorm, al blijft dit een zorgpunt'.

8. *Het vitaal houden van concept en programma, en consolidatie.* Als een interdepartementaal programma maatschappelijk en bestuurlijk urgentie heeft, doelstellingen kent en er ook wat bereikt wordt, moet natuurlijk sprake zijn van berichtgeving hierover. Dat gold en geldt ook voor IPE. Resultaten moeten breder bekend raken dan alleen ‘onder de Haagse kaasstolp’. Rond een interdepartementaal programma is brede communicatie van gewicht, communicatie die verder moet gaan dan ‘dat ook vandaag de zon weer schijnt’. Het concept moet levend gehouden worden, en het programma moet aandacht blijven trekken en niet wegzakken te midden van opkomende andere thema’s. De bestuurlijke aandacht wegzuigende werking van crises en incidenten is groot. Van hieruit gezien is het IPE geslaagd.

Dat een programmaminister ontbrak, achten we *geen sterk punt* (sommige Platformvoorzitters bepleiten een minister voor energie en klimaat) maar het benadrukken van de wenselijkheid ervan is niet goed te verenigen met het zo uitgewerkte netwerkconcept in IPE. Daardoor bleef en blijft het punt wie de verantwoordelijke minister is ‘hangen’.

Opvallend is dat in een dergelijke situatie topambtenaren roeien met de riemen die ze hebben. Het nadeel dat ze ondervinden, trachten ze te compenseren. Ze vangen het op. Uiteindelijk is het nadeel daardoor *tot nu toe* nauwelijks zichtbaar in het dagelijks operationeel werk. Dat neemt niet weg dat het zoeken en tasten naar een verantwoordelijk bewindspersoon (‘gezag met een gezicht’) en de reactie ‘*velen zijn verantwoordelijk*’ ongelukkig is. De leden van het ministeriële kwartet Van der Hoeven, Cramer, Verburg en Eurlings maakten het elkaar rond energietransitie niet lastig. Ergo, in de toekomst zou de ministeriële verantwoordelijkheid ondanks het netwerkarakter toch meer markering behoeven.

Omdat het bij energietransitie om de lange termijn gaat, om netwerkvorming en -productiviteit en het *tot nu toe* nog niet gaat om concrete politieke plannen blijkt dit nadeel tot nu toe nauwelijks op te vallen. Het zijn marktpartijen die het uiteindelijk zouden moeten doen, zo is wel op het departement van EZ gedacht, maar in de ogen van veel Platformvoorzitters is dit niet goed. Zij verwachten en wensen in de nabije toekomst meer overheidsbetrokkenheid, keuzen en bijdragen aan de financiering omdat financiële ‘drivers’ niet sturen.

Conclusie: Rond energietransitie is een omslagpunt aanstaande en daarbij zouden niet de afzonderlijke ministeries weer het heft in handen moeten nemen. Juist de opgebouwde IPE-samenwerking zou versterkt moeten worden.

Knelpunten

De IPE-casus leert het een en ander over het starten van de samenwerking tussen zes departementen en het toedelen van fte’s aan die departementen. Zorg dat ICT-knelpunten bij de start niet optreden of snel verdwijnen en zorg ervoor dat medewerkers van departementen die in een Interdepartementaal programma werken daarin (nagenoeg) fulltime werken door middel van detachering (maar dan heb je wel ‘linking pins’ nodig). Gemakkelijk ging het in 2006 nog niet. Het ICT-probleem tussen departementen heeft de samenwerking nog voor het aantreden van het kabinet-Balkenende IV ‘erg op de proef gesteld’, aldus het *Werkplan* van februari 2007. Het *Werkplan 2007*:

‘Het parttime karakter van de meeste IPE-medewerkers legt een grote druk op het management. Goede afspraken met medewerkers en regelmatig werkoverleg staan aan de basis van een solide organisatie’.

Het is over het algemeen ongewenst dat medewerkers door twee bazen gestuurd worden: een van de interdepartementale directie en een vanuit het thuisdepartement. Dergelijke hybride structuren deugen meestal niet omdat medewerkers die met het ene been in de ene organisatie staan en het andere in een andere in loyaliteitsdilemmas kunnen geraken. In dit geval is dit bezwaar na enkele jaren omgezet in een positief punt. De directie vindt het wel goed dat medewerkers met één been in het programma en het andere nog (of weer) in het thuisdepartement staan.

Specifieke bronnen

Interview op 29 september 2009 met Hugo Brouwer, directeur interdepartementale programmadirectie Energietransitie, en met Frans van der Loo, algemeen secretaris Energietransitie.

Interview op 29 september met Catrinus Jepma (hoogleraar economie, RU Groningen), lid van de task force, en enkele platforms.

Interview met Pieter Glasbergen (hoogleraar milieukunde, Universiteit Utrecht; tevens Open Universiteit), 25 september 2009.

Interview met Ab van Ravestein, met ingang van 1 januari 2010 directeur van Agentschap NL, 25 november 2009.

Interdepartementaal programma Energie Transitie, *Innovatieagenda Energie*, Den Haag, 2007.

Werkplannen.

Ministerie van EZ, *IPE en de toekomst.Fase 1: een inventarisatie*, AD/9154791, Den Haag, 3 september 2009.

Overheidsvisie op de Bio-based economy in de energietransitie, TK 2007/8, 29575, nr. 16.

Literatuur

Algemene Energieraad, *Behoedzaam stroomopwaarts. Beleidsopties voor de Nederlandse elektriciteitsmarkt in Europees perspectief*, Den Haag, maart 2004.

Algemene Rekenkamer, *Lissabonstrategie voor duurzame economische groei en werkgelegenheid in Europa*, Den Haag, 2009.

Breed, K., De cultuur van samenwerking, in: Bekke, Hans, Kees Breed en Pieter de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, SDU Uitgevers, Den Haag, 2009, hoofdstuk 17.

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Heuvelhof, E. ten, e.a. (red.), *Capaciteitsmanagement*, Lemma, Den Haag, 2001.

Heuvelhof, E. ten, M. de Jong, M. Kuit en H. Stout (red.), *Infrastratego*, Lemma, Den Haag, 2003.

Nauta, F., *Het innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht*, Academic Service, Den Haag, 2008.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

6 Het kabinetsprogramma ‘Randstad Urgent’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C. J.M. Breed

1 Inleiding

In bepaalde publicaties komt naar voren dat het kabinet-Balkenende IV twee programmaministers zou kennen, te weten de minister van Jeugd en Gezin (André Rouvoet) en de minister van Wonen, Wijken en Integratie (Ella Vogelaar en later Eberhard van der Laan). Dat is echter een misverstand. Ook minister Camiel Eurlings is programmaminister. En wel voor de Randstad. Een unieke figuur want hij is programmaminister *naast* zijn functie als de minister van Verkeer en Waterstaat, terwijl de ministers van J&G en WWI alleen programmaminister zijn. Het kabinet-Balkenende-IV kent dus drie programmaministers, niet slechts twee.

Met het kabinetsprogramma ‘Randstad Urgent’ wil minister Eurlings als programmaminister slagkracht organiseren om onder meer de bereikbaarheid van de Randstad te verbeteren.

In dit hoofdstuk komt het interdepartementaal programma ‘Randstad Urgent’ (ook wel afgekort RU) aan bod. Dit programma is een interbestuurlijk programma van Rijk en Regio om samen tot besluiten te komen en slagvaardig, binnen de setting van verminderde bestuurlijke drukte, te komen tot het bevorderen van de concurrentiepositie van de Randstad in internationaal perspectief. Het programma, dat onder leiding van programmaminister Camiel Eurlings wordt uitgevoerd, bevat met name een aantal bestaande projecten rond onder meer Amsterdam, Almere, Schiphol, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Het programma probeert in lijn met de aanbevelingen van de commissie-Elverding meer vaart te brengen in projecten.

De vraagstelling voor deze beschouwing luidt: Wat houdt het programma Randstad Urgent in? Is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er voortgang valt te constateren, droeg de wijze van samenwerking tussen departementen en met andere overheden daaraan dan bij of remde die? Als er weinig voortgang valt te constateren, is dat dan dankzij of ondanks de samenwerking geweest? Om antwoord te kunnen geven op deze vragen zijn tal van documenten over het programma geraadpleegd en interviews gehouden. De auteurs hebben op 17 september 2009 een gesprek hierover met de programmamanager Michiel Ruis, op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. En op 20 januari 2010 met Chris Kuijpers, directeur-generaal Ruimte van het ministerie van VROM, en met Marjo Knapen, programmamanager bij het ministerie van VROM (portefeuille Ruimte).

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het programma, par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies.

2 Inhoud van het interdepartementaal programma ‘Randstad Urgent’

De lastige start

Het programma 'Randstad Urgent' is bij de start van het kabinet-Balkenende IV terecht gekomen bij minister Eurlings en dat verraste toen de ambtelijke top van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer compleet. Men vroeg zich bij VROM direct af: gaat de minister van V&W - zo zag men de programmaminister toen toch - onze taken ten aanzien van de ontwikkeling van de Randstad overnemen? Want de ontwikkeling van de Randstad is traditioneel toch een zaak waarin het ruimtelijke domineert en de ruimtelijke afweging van bouwen, wonen, werken, recreëren en mobiliteit dus *primair* integratiekader is op beleidsvlak. *'Hebben we als VROM eigenlijk niet opgelet bij de kabinetsformatie, dat ons dit is overkomen?'* *'Waar is het misgegaan?'* Dat zijn vragen die wij ons toen stelden, zegt de directeur-generaal Ruimte op VROM Chris Kuijpers.

Er was dus in het prille begin enige wrevel. De start kende temeer spanning omdat VROM een lange termijnvisie zou maken ten aanzien van de Randstad. Hoe zou er een programma 'Randstad Urgent' kunnen komen, *zonder* dat dit zou bijten met de lange termijnvisie? Dat was bijna niet voorstelbaar. Men zat er bij VROM dus aardig mee in zijn maag. Chris Kuipers, directeur-generaal Ruimte bij VROM vertelt er nu, enkele jaren nadat Randstad Urgent startte, smakelijk over. In het begin zo zegt hij op het departement waar we hem medio januari 2010 opzochten, was het 'zoeken'. Dit programmaministerschap is ons overkomen en nu moeten we zien hoe we kunnen gaan 'convergeren' met de mensen van het programma 'Randstad Urgent', die gelokaliseerd zijn op het departement van Verkeer en Waterstaat. Gelukkig was de relatie tussen de minister Eurlings en Cramer direct al goed. Eurlings is duidelijk *'Dit is van jou, Jacqueline, en dit van mij'*, zo vertelt Kuipers. Bij Jacqueline gaat het dan om Jacqueline Cramer, de minister van VROM. *'Die duidelijkheid werkt'*. En ook op dg-niveau konden en kunnen we goed met elkaar overweg. *'Als relaties tussen bestuurders en ambtelijke dg's niet goed zijn, dan heeft een programmateam er last van'*. *'Goede relaties zijn een wezenlijke succesfactor'*, zo zegt Kuijpers. *'Noteer dit vooral'*, benadrukt hij. We zijn nog geen kwartier bij Chris Kuijpers binnen, of deze uitspraken liggen al op tafel.

Waarom het dan verder gelukt is om met het programmateam uit de voeten te kunnen? Kuijpers: *'Het programma Randstad Urgent bevat vooral uitvoeringsprojecten. Die waren bekend en die konden we natuurlijk wel inpassen in de lange termijnvisie op de Randstad'*. U bedoelt dat het geheel passend gemaakt kon worden? Antwoord: *'Ja dat is ons werk, als ambtenaren'*. Verder was ook goed dat het programmateam rond Randstad Urgent een betrekkelijk *'lichtvoetige constructie'* was, in de woorden van Kuijpers. Men poogde er niet een zware planning & control op te zetten met voortgangscontroles en dergelijke ten aanzien van hoever iedereen steeds was. *'Men ging niet iedereen de maat nemen'*. Er was sprake van *behoedzaam relatiemanagement*.

De kern

Op 22 juni 2007 is het programma *Randstad Urgent* door het kabinet-Balkenende IV vastgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden. Het programma omvat 35 *projecten*, vooral op het vlak van infrastructuur, zoals wegeaanleg. Samen met de langetermijnvisie *Randstad 2040* vormt het programma het antwoord van de regering op een aantal rapporten over de Randstad. Zo kwam het Ruimtelijk Planbureau in het rapport *Vele steden maken nog geen Randstad* tot de conclusie dat de Randstad geen stad is. De Commissie Versterking Structuur Randstad onder leiding van oud-premier Kok stelde voor één Randstadbestuur in te stellen, om bestuurlijke 'verrommeling' tegen te gaan. Verder kwam van deze commissie het idee om

een Urgentieprogramma voor de Randstad te starten. De OESO stelde de economische groei van de Randstad ter discussie in de *Territorial Review*.

Het programma 'Randstad Urgent' is geen programma van het ministerie van BZK over het Randstadbestuur van de toekomst, maar is gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van V&W en is door de ministers van V&W en VROM gezamenlijk aan de Tweede Kamer aangeboden. 'Met de gezamenlijke aanbieding komt tot uitdrukking dat de minister van VROM verantwoordelijk is voor de langetermijnvisie en ook dat in feite alle projecten uit het Urgentieprogramma een ruimtelijk karakter hebben', aldus Bart Vink, projectleider van *Randstad 2040* (in ROM, 0907). Daarin is een langetermijnvisie op de Randstad ontwikkeld en deze is ook als 33^{ste} project toegevoegd aan het Urgentieprogramma.

De projecten uit het Urgentieprogramma zijn geselecteerd op samenhang met andere projecten en op hun betekenis voor de Randstad. Niet alles wat de Randstad aangaat, staat op het lijstje, want er zijn ook belangrijke projecten die geen samenhang hebben met andere projecten of belangrijke projecten waar rijk of regio niet samen bij betrokken zijn.

Van alle projecten zijn er meer dan tien gericht op bereikbaarheid en een deel daarvan heeft betrekking op knelpunten in de besluitvorming rond de rijksweg A4. Een aantal andere gaan over de uitbreiding van andere snelwegen, onder meer de A6-A9 en de A13-A16, en spoorverbindingen.

Dit programma 'Randstad Urgent' is niet alleen te zien als een interdepartementaal project waarbij tal van departementen betrokken zijn maar ook als een *interbestuurlijk arrangement* waarbij decentrale overheden (provincies, gemeenten) vanzelfsprekend betrokken zijn. Daarom is sprake van bestuurlijke duo's.

De opgenomen projecten zijn over het algemeen niet nieuw. In het programma zijn onder meer opgenomen projecten die zijn gelabeld als de Flessenhalzen A4 en A12, Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere; A4 Schiphol; Capaciteitsuitbreiding spoor Den Haag-Rotterdam; Verkenning een OV-autoriteit voor de Randstad; Project Mainport Rotterdam; Den Haag Internationale Stad; Leiden BioScience Park; Zuidplaspolder; Toekomstagenda Markermeer-IJmeer; Schaalsprong Almere. Het betreft veelal al bestaande voornemens maar ze zijn nu in het – qua pretentie – elan genererend programma samengebracht om zo te zorgen dat over het project daadwerkelijk besluitvorming plaatsvindt.

De kern van het Randstad Urgent-programma is het waarborgen van de voortgang (2008: 9). Op 29 oktober 2007 zijn door bestuurlijke duo's afspraken gemaakt: 'Bestuurlijke afspraken Randstad Urgent'. De doelen en ambities zijn door middel van contracten bepaald, de bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden zijn helder belegd en de te nemen besluiten, acties en stappen zijn vastgelegd. Eénmaal per jaar, tijdens de RU-conferentie, kunnen de contracten worden aangepast of projecten (en contracten) worden opgevoerd of afgevoerd.

Is Randstad Urgent daarmee niet verder voor kritiek vatbaar? Het kwalificeren van een aantal projecten als urgent doorbreekt bestuurlijke patstellingen nog niet helemaal, meent Olivier Lingbeek in september 2007 (ROM, 0907).

Basisdocument

Het *Programmaplan Randstad Urgent* van februari 2008 bevat de contouren van organisatie en management van het programma. Er zijn sindsdien onder meer ook jaarverslagen verschenen.

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

De minister van V&W, C. Eurlings, is programmaminister.

Betrokken departementen zijn de ministeries van V&W, VROM, EZ, LNV, BZK, OCW. Het ministerie van V&W is het meest betrokken departement, daarna gevolgd door VROM. Het ministerie van AZ wordt op de hoogte gehouden van 'alles', aldus de programmamanager. De rol van OCW en BZK was duidelijk beperkt.

In het *Beleidsvoornemen Vernieuwing V&W 2008-2012* staat vermeld dat V&W steeds meer interdepartementaal programmatisch gaat samenwerken, bijvoorbeeld met VROM, LNV, EZ. 'Dat doen we bijvoorbeeld al in het programma Randstad Urgent'. De notitie staat vol met plannen om bestuurlijke drukte resultaatgericht te lijf te gaan..

Locatie van de (meeste) betrokkenen bij meeste programmaonderdelen:
het ministerie van V&W.

Ambitie

In het document 'Randstad Urgent' is aangegeven dat het doel is om de positie van de Randstad als duurzame en internationale topregio te versterken. Daarom wordt het nodig geacht dat overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk kansen en problemen in de Randstad oplossen. In de concurrentiestrijd met andere regio's in West-Europa moeten knopen worden doorgehakt, keuzes gemaakt en zal voortgang moeten worden geboekt in de strijd tegen congestie, afnemende kwaliteit van het leefklimaat en klimaatverandering. De bestuurlijke cultuur van stroperigheid en ongelimiteerde uitloop van besluitvorming moet drastisch veranderen. Er zijn 35 projecten opgenomen die van groot belang worden geacht voor de concurrentiepositie van de Randstad. Voor elk van die projecten moeten in de kabinetsperiode cruciale besluiten worden genomen.

Mijlpalen voor zicht op voortgang

Mijlpalen zijn aangegeven in de vorm van contracten en te nemen besluiten.

3 Bestuurlijke aanpak

Voor het programma is een bestuurlijke besluitvormingsstructuur ingericht waarin Rijk en Regio gezamenlijk sturing geven aan het programma. Ambtelijk wordt die sturing voorbereid en gevoed. Daartoe behoren de volgende hoofdactiviteiten: voorbereiding van bestuurlijke overleggen; sturen op samenhangende besluitvorming; vernieuwing (bestuurlijk) instrumentarium; innovatief onderzoek; evaluatie van de effectiviteit van de aanpak van Randstad Urgent.

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

Het programmaplan van begin 2008 zegt over de bestuurlijke sturing in de kern het volgende. *De programmaminister:* De programmaminister is verantwoordelijk voor de inhoud en coördinatie van het programma Randstad Urgent en de communicatie met de Tweede Kamer. De minister ziet toe op het nakomen van afspraken en zo nodig spreekt hij verantwoordelijken hierop aan.

Bestuurlijke duo's: Per project bestaan er bestuurlijke duo's (een minister of staatssecretaris enerzijds en een gedeputeerde, wethouder of regiobestuurder anderzijds) – soms een trio – die via ondertekening van de afspraken verantwoordelijk gesteld worden voor de voortgang. Een bestuurlijk duo zorgt voor afstemming, besluiten, stappen en/of acties, dit alles op een tijdig moment.

Ambassadeurs: Randstad Urgent kent ook ambassadeurs, afkomstig uit maatschappelijke organisaties of bedrijfsleven, die tot taak hebben om duo's scherp te houden zodat er met vaart goede besluiten genomen worden. Ambassadeurs zijn geen actieve bestuurders bij het project. Ze hebben een schakel naar het middenveld. Per project wordt specifiek invulling gegeven aan de rol van ambassadeur. Ambassadeurs zijn of waren o.m.: Annie Brouwer, Wim Meijer, Duco Stadig, Hans Alders, Jan Heijkoop, Sybe Schaap, Wim van Vierssen, Antony Burgmans, Jeltje van Nieuwenhoven, Frans Evers, Elco Brinkman. Allemaal ervaren bestuurders. Ambassadeurs zijn 'niet de verkoper van een project' maar wel 'de diplomaat die cement aan kan brengen', aldus Burgmans, De Jager en Verkoelen (in: De Jong, 2009). Zij typeren de programmatische aanpak als betrekkelijk licht en pragmatisch. Het mooie wordt geacht dat in een aantal projecten 'nieuwe energie is ontstaan', zoals in Greenport Duin- en Bollenstreek.

Randstad Gezant: De structuur voorziet ook in een Randstad Gezant. Deze speciale functionaris heeft een vrije rol om met smeerolie de raderen soepel te laten draaien. De gezant neemt belemmeringen weg en bevordert de voortgang.

Raad van Advies: Een RvA bestaat uit vier CdK's en burgemeesters van vijf grote steden in de Randstad. De RvA adviseert de programmaminister over strategische vraagstukken en zorgen voor afstemming.

Overleg

In Randstad Urgent vindt op drie manieren bestuurlijk overleg plaats:

- Tussen bestuurlijke duo's per project en evt. met de programmaminister;
- In het halfjaarlijks bestuurlijk overleg, gekoppeld aan het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Doel van het MIRT is dat Rijk en Regio gezamenlijk besluiten nemen over samenhangende investeringen in Ruimte, Infrastructuur en Transport. In de MIRT-overleggen worden ook financiële besluiten genomen over Randstad Urgent. Volgens het Programmaplan vindt er tweemaal per jaar een MIRT-overleg plaats op Randstadniveau (met Noordvleugel, Zuidvleugel, Utrecht). Hierbij komt het accent te liggen op de gebiedsgerichte netwerkaanpak. Binnen dit bestuurlijk overleg in het najaar wordt ook bezien of projecten aan Randstad Urgent moeten worden toegevoegd of afgevoerd.
- Tussen programmaminister en Raad van Advies.

Indien gewenst is er nog sprake van ad hoc overleg.

Voor Randstad Urgent is het bestuurlijk eigenaarschap voor het totaal en de 35 projecten geregeld, zijn de voorwaarden geschapen voor horizontale en 'verticale' interbestuurlijke samenwerking en is gepoogd onnodige bestuurlijke drukte in de vorm van overbodige overleggen te beperken. Alle partijen worden op hun verantwoordelijkheden aangesproken. Het programmaplan spreekt de hoop uit dat daarmee een bestuurscultuur van 'pappen en nathouden' wordt beperkt.

Verwachtingen

Na de eerste Randstad Urgent-conferentie, de door alle betrokken bestuurders ondertekende afspraken en de push van de programmaminister, zijn de verwachtingen hooggespannen, aldus het Programmaplan van begin 2008. Begrippen als tempo, versnellen, meters maken, doorzettingsmacht, kwaliteit van besluitvorming en gewenste omslag in de bestuurscultuur staan veelvuldig in het Programmaplan genoemd.

Waarden

Achter het programma gaan waarden schuil, die te typeren zijn met de zes S'en: efficiënt (Snel), niet complexer dan nodig (Simpel), met anderen (Samen), weten wat er in andere projecten speelt (Samenhang), stellen van prioriteiten (Selectief), energie los maken en helpen (Stimulerend). Dit worden ook wel veranderwaarden genoemd. Ze staan allemaal ten dienste van de zevende S van Slagvaardigheid. We lezen ook over een onderzoeksprogramma naar Duurzame Bereikbaarheid Randstad. Als de Randstad concurrerend moet worden, is een vergelijking met andere regio's in West-Europa ook nodig. Daarvoor is ook een internationale benchmark voorzien.

Het innovatieve

Randstad Urgent heeft niet alleen als bijzonderheid het sturen op ontwikkelingen in een gebied van vier provincies – de Randstad –, en de interbestuurlijke aanpak gericht op slagvaardigheid maar ook zijn er andere elementen. Een ervan is de aanwezigheid van een programmaminister. Een ander bijzonder element de *Faming & Shaming-aanpak* en de *Toolbox Randstad*. De programmaminister is de aangewezen persoon voor *Faming & Shaming*. Goede prestaties mogen in de schijnwerpers. De bedoeling is dat Randstad Urgent als een uitdagend 'sensitizing' concept werkt, een vaandel waarachter het aangenaam lopen is. De ambassadeurs schrijven gedreven over Randstad Urgent in de publicatie *Frisse blikken* uit 2009. Burgmans c.s. spreken hierin over een aanpak met opvallende noviteiten, waartoe ze rekenen het werken met bestuurlijke duo's, afspraken over strakke deadlines, één programmaminister en ambassadeurs die bestuurders scherp moeten houden en moeten prikkelen met andere zienswijzen en werkwijzen. Vier ingrepen om daadkrachtiger te werken. 'Die omslag gaat niet vanzelf', schrijven ze, maar 'vergt veel van de betrokkenen'. 'Zo zijn er met Randstad Urgent nieuwe rollen voor de bestuurders ontstaan, waarin zij scherper op tijd moeten sturen, intensiever moeten samenwerken en meer namens elkaar moeten spreken. Onderling vertrouwen, elkaar succes gunnen en boven de eigen lokale of sectorale belang uitstijgen zijn noodzakelijke voorwaarden gebleken'. Noodzakelijk betekent 'niet makkelijk en niet gebruikelijk'.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

De ambtelijke sturing is erop gericht om de bestuurlijke besluitvorming van de programmaminister te ondersteunen en mogelijk te maken en op weg daarheen het Bestuurlijk Overleg Randstad Urgent adequaat te bedienen opdat de ambities van het programma worden waargemaakt. Onder dat Bestuurlijk Overleg 'hangt' de Regiegroep Randstad Urgent onder leiding van de Programmadirecteur (en bij ontstentenis de programmamanager) en daaronder het meer operationele Coördinatieoverleg onder leiding van de programmamanager.

De formele leiding van Randstad Urgent berust bij de *programmadirecteur*. Die is het eerste aanspreekpunt voor de programmaminister (de minister van V&W). In de praktijk is dat een plv. directeur-generaal van V&W, die in de praktijk al veelvuldig met de minister spreekt over andere zaken dan Randstad Urgent. De programmamanager vindt dat 'handig' maar het kan in de praktijk ook wel eens 'schuren' omdat een lijnfunctionaris soms een andere verantwoordelijkheid heeft. In werkelijkheid is echter niet sprake van noemenswaardige 'feiten'. Lees: geen probleem. Waarom niet? De minister is heel duidelijk: alle contracten en dus alle afspraken moeten gerealiseerd worden en allemaal op tijd!

De dagelijkse leiding van het programma Randstad Urgent heeft de programmadirecteur gedelegeerd naar de *programmamanager* (Michiel Ruis). De programmamanager is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van het programma. Programmadirecteur en programmamanager vormen het ambtelijk gezicht van Randstad Urgent naar buiten.

De Regiegroep is het ambtelijk topperoverleg onder leiding van de programmadirecteur/pDG, dat maandelijks vergadert. Hier vindt ambtelijke afstemming plaats tussen Rijk en Regio op basis waarvan gezamenlijk (ambtelijk) sturing wordt gegeven aan het programma. De Regiegroep is het voorportaal voor het Bestuurlijk Overleg Randstad Urgent, dit overleg is zoveel mogelijk gekoppeld aan het MIRT-overleg. De Regiegroep bereidt de (annotatie van) de agenda van het Bestuurlijk Overleg Randstad Urgent voor. De inhoudelijke voorbereiding van de agenda en stukken is een verantwoordelijkheid van de programmamanager. Voorafgaand aan het plaatsvinden van een Regiegroepvergadering vindt Rijksvooroverleg plaats en regiovooroverleg.

Dan is er nog het coördinatieteam. De leden van het coördinatieoverleg bestaan uit vertegenwoordigers van de betrokken rijksdepartementen en de Regio. Zij worden geacht, zo schrijft het programmaplan, de *'linking pin'* te zijn tussen programma en achterban. De programmamanager met een programmasecretaris zijn dus de spijlen waar veel om draait.

Wie doet nu het werk? Er bestaat een programmateam Randstad Urgent, dat de dagelijkse werkzaamheden verricht. Dit team omvat circa 16 fte. Het gaat om een zo klein mogelijke club waarin het organiserend vermogen optimaal is en een variëteit van expertises aanwezig is.

Randstad Urgent ondersteunt waar mogelijk de projectleiders van de projecten. Ook hier treffen we weer overleggen aan volgens het programmaplan. Als de voortgang van het project volgens het contract verloopt heeft RU nauwelijks betrokkenheid bij het project. Als de voortgang dreigt te stikken, dan helpt RU of in het uiterste geval zal RU interveniëren.

Er was geen zware coördinatiestructuur op dg-niveau, wel op directeursniveau? Is dat te begrijpen? We vroegen het Chris Kuijpers, directeur-generaal Ruimte van het ministerie van VROM. Hij zegt: *'Nee, inderdaad geen coördinatievoorziening op dg-niveau. De reden daarvoor is dat het om uitvoering van projecten ging. Er is juist daarom wel coördinatie op directorenniveau'*.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

De programmaminister van Randstad Urgent is de minister van V&W. De medewerkers die werken aan Randstad Urgent zijn ook hoofdzakelijk afkomstig uit het departement van V&W. De reden daarvoor is dat deze V&W-medewerkers toch al moeten werken aan deze projecten. De programmadirecteur van Randstad Urgent is een plaatsvervangend directeur-generaal van V&W. Daarmee is 'het eigenaarschap' van Randstad Urgent vrij duidelijk: het ligt bij V&W en dat wordt door medewerkers van andere departementen ook zo gezien. Randstad Urgent wordt soms een 'speeltje' van V&W genoemd. Dat behoeft de zinvolheid noch de slagvaardigheid van het programma te remmen. Immers, blijkbaar is voorkomen dat Randstad Urgent van 'niemand' is en iedereen alles naar anderen schuift. Nee, het programma is duidelijk gesitueerd of 'belegd'.

Medewerkers van andere departementen

De programmadirecteur en feitelijk de programmamanager nemen overigens bepaalde personen uit andere departementen en de regio aan voor de duur van minimaal een jaar die feitelijk op het departement van V&W gestationeerd zijn. Ze gaan niet over naar het departement van V&W maar blijven gewoon op de p-rol van het eigen departement staan. In een enkel geval vergoedt V&W een ander departement de kosten van een medewerker. Wie eenmaal opgenomen is in Randstad Urgent heeft daar de hoofdtaak. De leiding van het programma wenst geen medewerkers die ‘voor een dagje’ komen werken en hun hoofdtaak elders hebben. Dat werkt niet want dan ligt hun loyaliteit elders.

Het project telt overigens genoeg personeel om de doelstellingen te bereiken. Daarover bereikten ons geen klachten.

Programmabegroting: financiële middelen

Het kabinetsprogramma Randstad Urgent wordt onder verantwoordelijkheid van de minister van V&W uitgevoerd. De financiering vindt plaats via het Infrastructuurfonds van de rijksbegroting. Hierin is onder artikel 18 ‘Overige uitgaven’ opgenomen art. 18.04 ‘Gebiedsgerichte aanpak’. Voor de jaren 2008 t/m 2010 zijn middelen gereserveerd ten behoeve van onder andere (inhuur van tijdelijk) personeel, uitbesteding van onderzoek, organisatie van programmabijeenkomsten en programmaproducten. De programmadirectie beschikt over een kleine 5 miljoen euro voor vier jaar voor het verrekenen van alle kosten verbonden aan Randstad Urgent.

Opdrachtgeverschap

In de dagelijkse praktijk is sprake van opdrachtgeverschap. Volgens de spelregels van wie wordt hier gewerkt? Volgens die van V&W/DGMO. De controller zit ook op die lijn. Er worden dus (vrijwel) geen nieuwe spelregels uitgevonden speciaal ten behoeve van het programma Randstad Urgent. Alle uitgaven binnen het programma dienen vooraf ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de programmamanager. Verantwoording van de programmabeheersing qua financiële middelen en personeel geschiedt jaarlijks conform de geldende richtlijnen van V&W/DGMO. In Randstad Urgent is ook voorzien in risicomanagement.

Eindtermijn

Een eindtermijn is voor het programma Randstad Urgent niet voorzien, maar in principe wordt ingezet op de duur van deze kabinetsperiode.

5 Voortgang van het programma

De voortgang van het programma vanaf de start tot medio november 2009 is zonder meer positief. Alle projecten liggen op schema, alle mijlpalen zijn eind november 2009 gehaald. De programmaminister benadrukt ook dat deadlines gehaald moeten worden en contracten nagekomen. Echter, nu komt de voortgang in meer politiek besluitvormingswater. De kans op vertraging in de voortgang neemt nu iets toe omdat nu bestuurlijke overeenstemming nodig is. Het gaat hier om een omslag van ‘feel good’-handelingen naar ‘do good’, van intenties naar beslissen en uitvoeren, ‘van visie naar de spa’.

Ging dit allemaal van een leien dakje? De duo-aanpak is in beginsel strijdig met de neiging van decentrale overheden om strategisch gedrag te gaan vertonen en te gaan lobbyen en onderhandelen. Dat gedrag verdwijnt niet zo maar. Burgmans c.s. melden ‘We hebben ervaren dat de rolverdeling in de praktijk nog wel eens dreigt te vervallen in de traditionele

verhoudingen of omwille van de onderhandelingspositie bewust schimmig wordt gehouden. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bestuurslagen, met name op het regionale schaalniveau, zijn niet altijd helder en kunnen deels overlappen of elkaar blokkeren. Er valt nog een wereld te winnen door in een eerder stadium in een open proces naar samenwerking te zoeken en de rechten, plichten, lasten en lusten scherper te definiëren'. Zij bevelen aan dat het rijk in een eerdere fase meer regie voert om dan later meer los te laten (De Jong, 2009).

Zij zien ook nog dat er sprake is van onbenut maatschappelijk potentieel voor de ontwikkeling van de Randstad. Ze erkennen dat PPS tot nu toe niet succesvol genoeg was en er nog kansen liggen.

Op de voortgang werken diverse (succes)factoren positief in, zoals de duidelijke ambities en aangegane contracten (duo-afspraken), het houden van conferenties, adequate voorbereiding en management, monitoring van de voortgang en jaarverslaggeving, en het oplossen van knelpunten in de voorwaardelijke sfeer door de programmaleiding.

De programmaminister had de verantwoordelijkheid voor de communicatie over het programma, onder andere naar de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft steeds kennis genomen van de voortgang. Dat gebeurt voornamelijk vanuit een wat kritische houding, aldus de programmaleiding, over de voortgang in de besluitvorming.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Het opstarten van dit interdepartementaal programma ging gepaard met enkele praktische probleempjes, die zich vaker voordoen. Als een programma ondergebracht is in het fysieke domein van een departement gaat het goed met communicatie als de conventies van dat departement worden aangehouden. Wie echter een programmawebsite wenst, persoonlijke kaartjes wenst te laten drukken met een eigen logo, toegangspasjes voor gedetacheerde medewerkers wil regelen en postbakjes komt in een situatie terecht van blokkades voortkomend uit ooit binnen een departement bedachte regels, gewoonten en specifieke beveiligingspraktijken. In de praktijk blijken die wel oplosbaar door keuzes te maken maar de programmamanager wijst er al direct in het gesprek wel op. Relativerend wordt dit – overdreven gesteld – het ‘grote verhaal van het klein leed’ genoemd. Daarmee wordt geïllustreerd dat interdepartementale kabinetsprogramma's, zelfs van het kaliber Randstad Urgent, als een nevenprogramma gelden ten opzichte van het werk door de staande organisatie (dat in feite eigenaar is van het kabinetsprogramma). Ook in andere opzichten blijkt dit. De programmaminister van V&W wordt in feite door de buitenwacht niet vaak als programmaminister primair gezien en zo komt hij ook niet in de persmedia. De programmaminister wordt ook door collegaministers gezien als minister van V&W, zo wordt door de programmamanager opgemerkt. En de begroting voor Randstad Urgent is een aanhangsel aan de V&W-begroting. Het programma Randstad Urgent is op papier een kabinetsprogramma maar in werkelijkheid geen krachtig eigenstandig programma. Van een locatie van alle interdepartementale programma's in een gebouw of van een verantwoordelijke secretaris-generaal voor al deze programma's is geen sprake maar er zijn enkele momenten geweest dat de programmamanager zich dit wel gewenst had, bijvoorbeeld bij het regelen van eigenstandige communicatie en het aantrekken van personeel. Van de andere kant ziet de programmamanager ook de voordelen van ondergebracht zijn in een ‘sterk’ departement.

Verdeeldheid aan de onderkant en verbinding aan de bovenkant

De kwaliteit van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en het management rond Randstad Urgent is redelijk positief geweest maar niet volmondig ‘heel positief’. Er moest wel eens een brandje geblust worden, zoals met representanten van een ander departement, maar dat is feitelijk wel gelukt. We troffen hier een soort Lijpharttheorie aan voor de rijksdienst. Arend Lijphart is bekend vanwege de verzuilingstheorie, ook wel pacificatietheorie genoemd. Volgens zijn analyse van de periode 1918-1968 was in Nederland sprake van zuilen in de samenleving en daarmee van verdeeldheid aan de basis in confessioneel en sociaal-economisch opzicht. Deze verdeeldheid werd op een werkbare manier door de toppen van politieke partijen of breder ‘de zuilen’ overbrugd door pacificatie-instrumenten zoals (geheim) overleg, elkaar vinden door goede onderlinge verhoudingen, depolitisering. We zien iets dergelijks ook in Randstad Urgent. Er zijn wel kokers (lees: zuilen) geconstateerd die een wig dreigen te drijven in de samenhang en verbinding en daarom is er dan werk aan de winkel voor de programmaleiding om te lijmen, te apaiseren, te verbinden. Dat is over het algemeen goed gelukt en de programmaleiding beschouwt dit ook als een taak die er bij hoort. Dan pak je de telefoon, aldus de programmamanagers, en dan is een probleem meestal wel snel uit de wereld.

De programmaminister

De programmaminister van Randstad Urgent heeft zijn werk goed gedaan. Hij is echter over het algemeen niet door anderen in de arena’s van Randstad Urgent gezien als programmaminister. Hij wordt in de media niet als zodanig geafficheerd maar gewoon betiteld als de minister van V&W. In de arena van onderraden van de ministerraad wordt hij gezien als een van de ministers, niet als de superminister die over Randstad Urgent gaat. Uit de ministerraad komt niet het beeld naar voren dat een programmaminister een natuurlijke primus inter pares-rol heeft rond een kabinetsprogramma als Randstad Urgent en als centrale beslisser wordt gezien.

Wordt de programmaminister wel erkend als de minister die de communicatie doet naar de Tweede Kamer? Het antwoord is positief, met een kanttekening.

Soms heeft een bewindspersoon moeite met opname in RU, omdat er relatief weinig bij te winnen is. (RU straalt minder op andere bewindspersonen af) en meer te verliezen (*shaming* bij niet halen afspraak). Bij regio geldt het omgekeerde. Graag in RU, niet veel te verliezen, wel veel te winnen (prestige, wellicht financiële middelen).

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Kon het programma Randstad Urgent feitelijk goed draaien (dus gerealiseerd worden) of niet? De programmamanager is positief omdat het eigenaarschap van het programma niet door de rijksdienst ‘dwarrelde’. Het was niet zo dat Randstad Urgent nergens bijhoort – en dus van niemand was – maar juist bij V&W onderdak is. Een kabinetsprogramma vereist dat een kern van ambtenaren loyaal werkt aan een programma als Randstad Urgent en daarin gelooft; dat was ‘geborgd’. Die borging is er als een ‘stam’ van ambtenaren het werken aan een interdepartementaal programma zonder meer als hoofdtaak heeft en niet als neventaak. De schaduwkant daarvan is dat Randstad Urgent als programma van Verkeer & Waterstaat geldt.

Personeelsvraagstukken

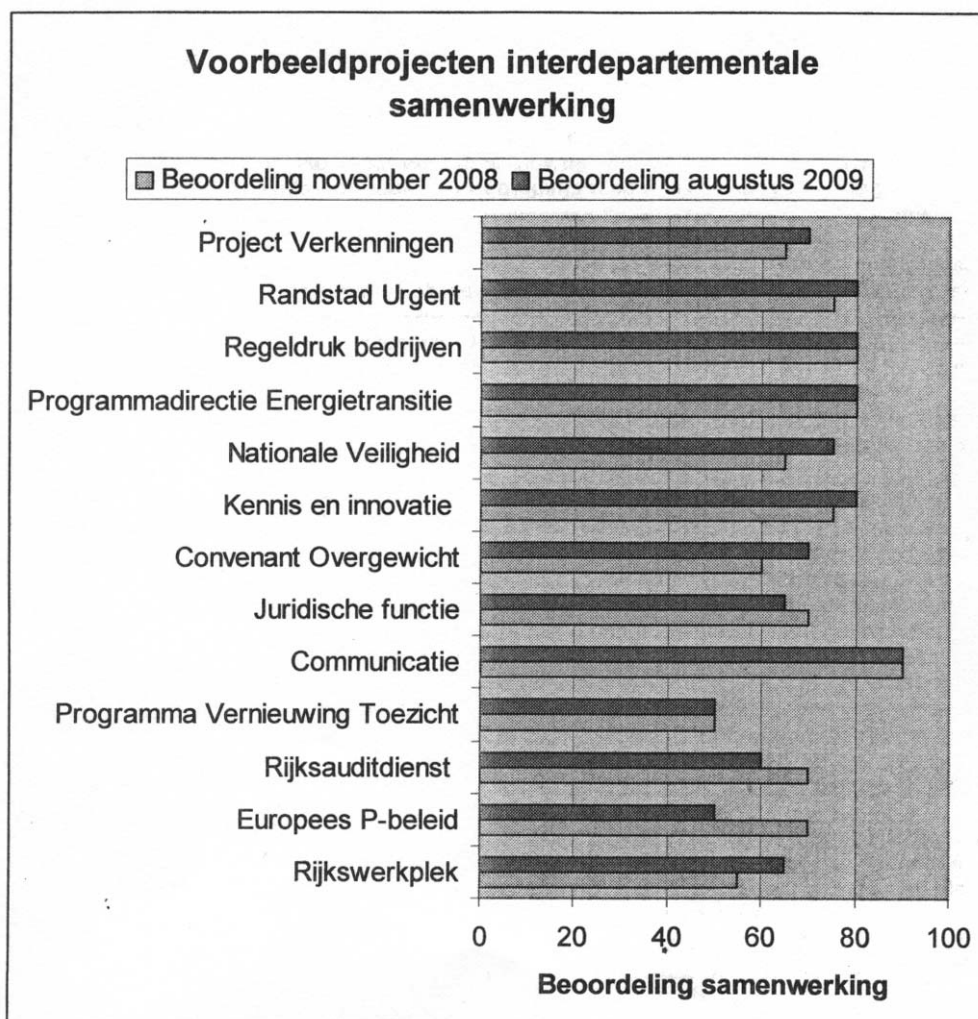
Op het vlak van ‘personeel’ dienen zich volgens de programmamanager drie onderwerpen aan: het bewaken van de omvang van participatie van medewerkers van andere departementen, het bezien van het functioneren van medewerkers aan het programma en de doorstroming.

1. Voor het bewaken van de kwaliteit en tijdsinvestering van medewerkers van andere departementen heeft de programmaleiding als straf gehanteerde regel gevolgd: wie gedetacheerd wordt, heeft de hoofdtaak vanaf dat moment in Randstad Urgent, en heeft een neventaak in het departement van herkomst. Kan dit niet dan wordt de medewerker niet in het programma geaccepteerd. De medewerker in het programma moet ook over kwaliteiten beschikken. Deelname aan het kabinetsprogramma moet vanuit een ander departement dan 'eigenaar' V&W niet gezien worden als restpost.
2. De programmamanager heeft op het gebied van 'human resources management' (hrm) ook zijn werk gedaan door het houden van functioneringsgesprekken. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de herkomst van de medewerker. Het geven van bijvoorbeeld (bescheiden) gratificaties vormde een onderdeel daarvan. In bepaalde gevallen is daarvoor het eigen budget van Randstad Urgent aangewend.
3. Waren de twee genoemde vraagstukken hanteerbaar te maken, lastiger was dat voor een derde onderwerp. Medewerkers van andere departementen die tijdelijk het merendeel van hun werktijd werken op V&W aan Randstad Urgent, neigen ertoe na zekere tijd naar hun eigen departement terug te willen om daar hun carrièrekansen niet te vergooien en er daar nog bij te horen. De volgende uitspraak illustreert dit: 'je moet oppassen dat je daar je bureau niet kwijtraakt' en 'let op dat ze je niet vergeten'. Er is volgens de programmamanager van Randstad Urgent vrij veel doorstroming geweest in deze groep (niet V&W-) ambtenaren. Daar staat tegenover dat er ook een categorie interdepartementaal gerichte ambtenaren aan het ontstaan is die van interdepartementaal project naar interdepartementaal project 'hoppen' of soms naar een interbestuurlijke project hoppen. Illustratief hiervoor is de uitspraak: 'het komt altijd wel goed' en 'na verloop van tijd zie ik wel'. Deze uitspraken zijn mede ingegeven door het feit dat in het uiterste geval tot inhuur van een externe kan worden overgegaan.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

Vastgesteld is dat Randstad Urgent volop voortgang kent want de gewenste mijlpalen zijn allemaal gehaald, geen enkele uitgezonderd. Het interdepartementaal overleg kan niet gekenschetst worden als een enorm succesnummer, dat zou overdreven zijn, maar volop boven de streep is het zeker.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



Gevraagd naar een rapportcijfer komt programmamanager Ruis met de uitspraak: ‘voor programmavoortgang het cijfer 10 en voor interdepartementale samenwerking 7.5’. De interdepartementale samenwerking heeft tot september 2008 dus zeker niet remmend gewerkt op de voortgang; alle mijlpalen zijn immers gehaald. Voor zover er belemmeringen dreigden, zijn die door proactief handelen van de programmatop gebaseerd op ‘goede verhoudingen, opgelost respectievelijk effectief weggewerkt. Een cultuuroffensief gericht op vertrouwen en samenwerking heeft daaraan bijgedragen.

Figuur 1: Voortgang in programma Randstad Urgent en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	voortgang: 10; samenwerking: 7.5		
	Voldoende			
	Negatief			

Is deze opinie om het gewichtig te zeggen extern te valideren? We troffen in de stukken de volgende mening van de ambassadeurs Antony Burgmans c.s. aan over wat oudere projecten uit het Randstadgebied waar de beweging zo'n beetje uit was. Ze schrijven: 'Tachtig tot negentig procent van Randstad Urgent projecten hebben in onze ogen dan ook een beweging laten zien, zij het in verschillende snelheden'. Door Randstad Urgent is er weer elan gegroeid om projecten aan te pakken en verder te brengen. Zij spreken van een immens effect in korte tijd dat zonder Randstad Urgent niet was bereikt (De Jong, 2009).

Is daarmee verzekerd dat in de huidige kabinetsperiode vanaf september 2009 ook voortgang in het programma behouden blijft en de samenwerking op hetzelfde niveau blijft? De programmamanager geeft hier als verwachting dat het programma op beide punten kan gaan schuiven naar het cijfer 7. Immers, nu komt de fase van het politiek-bestuurlijk knopen doorhakken en zoveel mogelijk politiek-bestuurlijk overeenstemming houden of bereiken.

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Is de aanpak van het kabinetsprogramma Randstad Urgent qua bestuurlijke sturing, organisatie en management (de samenwerkingsconfiguratie te noemen) herhaalbaar in de toekomst, na een volgende kabinetsformatie? Is de aanpak, met andere woorden, kwalitatief gezien transplanteerbaar? Op het moment van meting kan het antwoord niet anders dan *positief* zijn maar de voortgang is 'fragiel', zeg kwetsbaar, omdat de echte politieke keuzen nog gemaakt moeten worden en de doorzettingsmacht op de proef gesteld kan worden.

De sturing was tot nu toe '*bestuurlijk en ambtelijk zeker aan de maat*', menen programmamanager Michiel Ruis en directeur-generaal Ruimte Chris Kuipers. De eigenaarsrol van het departement van V&W en de rol van de programmaminister zijn als positief te kwalificeren, ondanks dat de top van het ministerie van VROM zich bij de start toch wat 'bekocht' voelde; zij had het programma 'Randstad Urgent' onder dak willen hebben. Dat gevoel is overigens snel weggeëbt door de goede ambtelijke relaties tussen de betrokken directeuren-generaal van VROM en V&W en tussen de ministers Cramer (VROM) en Eurlings (V&W).

De kwalificatie 'aan de maat' geldt ook voor de interbestuurlijke *duo-aanpak*. De ambtelijke betrokkenen bij het programma konden werken met projectmanagement omdat ze daarmee al vertrouwd waren. Financiële of personele belemmeringen zijn niet gebleken. Zo gezien is de aanpak transplanteerbaar naar de toekomst. Daarbij is van belang dat vooral de mensen het moeten doen. De programmamanager benadrukt dat de samenwerkings- en besluitvormings*cultuur* van groot belang is, meer dan een structuur. Vanuit het programma is daarop ook sterk ingezet.

Randstad Urgent kan echter om een specifieke reden niet zo maar herhaald worden. Wil gewerkt worden aan de concurrentiepositie van de Randstad na de vorming van een nieuw kabinet, dan is een nieuw 'sensitizing' (lees 'uitdagend') concept nodig, een nieuw vaandel dat enthousiasme en energie genereert in een interbestuurlijke (netwerk)setting bij overheden, marktpartijen en overige organisaties. Dat is de heilige overtuiging van de programmamanager en de leiding van het departement van V&W. Een concept als Randstad Urgent heeft gewerkt maar het slijt ook. Je houdt niet alle geesten gedurende een reeks van jaren scherp op hetzelfde programma en ook gaan de harten niet blijvend sneller kloppen. Om beweging te houden en energie naar boven te halen moet handelen betekenis gegeven worden. Dit inzicht spoort met inzichten uit '*the politics of meaning*'. De regio heeft bij monde van de Raad van Advies al aangegeven wel met RU door te willen gaan.

Vervulden de bestuurlijke noviteiten een goede of niet goede rol? Uit alle documenten en interviews komt absoluut niet naar voren dat het werken met bestuurlijke duo's niet meer moet en dat het werken met ambassadeurs een overbodigheid zou zijn. Zeker niet (zie: De Jong, 2009). De meeste reserves zijn er nog bij de Randstad Gezant. Maar diens rol van oliemannetje is dan ook een onopvallende.

9 Samenvatting en conclusies

'Randstad Urgent' is een bijzonder kabinetsprogramma doordat de kern niet alleen horizontale (interdepartementale) samenwerking betreft maar ook een verbinding tussen Rijk en Regio, dus een interbestuurlijk traject gericht op infrastructuurontwikkeling en ruimtelijke projecten in vier provincies.

Het programma 'Randstad Urgent' is tot nu toe qua voortgang geslaagd; alle mijlpalen zijn in november 2009 bereikt. De interdepartementale samenwerking is eveneens volop 'boven de streep', aldus programmamanager Michiel Ruis en Chris Kuipers, directeur-generaal Ruimte van het ministerie van VROM, eenstemmig. De samenwerking heeft de voortgang zeker bevordert respectievelijk mogelijk gemaakt; dus geen afbreuk gedaan aan het bereiken van mijlpalen, die immers alle bereikt zijn. Daarom is Randstad Urgent niet alleen als een complexe en omvattende maar in deze fase van ontwikkeling ook geslaagde interdepartementale samenwerkingsconfiguratie te beschouwen (in feite zelfs een toonbeeld van netwerkconfiguratie). Deze samenwerkingsconfiguratie bevat als kernelementen:

- de aanwezigheid van heldere ambities en mijlpalen,
- sturing door een programmaminister en de afwezigheid van (langdurige) bestuurlijke strijd; er was juist sprake van goede bestuurlijke relaties en betrekkingen tussen de directeuren-generaal
- het positief werken met bestuurlijke duo's tussen Rijk en Regio die contracten aangaan,
- het ambtelijk management dat over voldoende middelen beschikte, en
- de identiteit eigenaarschap van het programma.

Dat het programma was (en is) aangehaakt bij één departement (V&W) werkte positief omdat een substantieel deel van het programma ook de aandacht kreeg van en de essentiële taak was van V&W-ambtenaren. Het departement van V&W/RU is te kenschetsen als de stam en de wortels van de 'Randstad Urgent'-boom. Ambtenaren van andere departementen of medeoverheden werden naar V&W/RU gedetacheerd en kregen daar een hoofdtaak bij het programma. Binnen het geheel van deze toegevoegde medewerkers, die steeds langer dan een jaar aan het programma verbonden waren, was sprake van zekere doorstroming. Dit probleem was voor de programmaleiding wel hanteerbaar maar vereiste wel sturing.

Het eigenaarschap heeft ook een andere kant, namelijk: als het eigenaarschap van een programma duidelijk belegd is, zijn anderen lauw; dan moeten de representanten van 'de eigenaar' het ook dóén. Het programma is gezien als 'een speeltje' of onderdeel van V&W. Tot aanpassingen van de configuratie behoeft dit ons inziens echter niet te leiden.

Voortgang en samenwerking komen nu geleidelijk aan in een nieuw traject van besluitvorming. De vraag wat er overblijft van het halen van mijlpalen is vooral een kwestie van de opstelling van de minister, kabinetsbesluitvorming en doorzettingsmacht.

Nog een bijzonderheid

Er was geen zware coördinatiestructuur op dg-niveau, wel op directeursniveau? Is dat te begrijpen? We vroegen het Chris Kuijpers, directeur-generaal Ruimte van het ministerie van VROM. Hij zegt: *‘Nee, inderdaad geen coördinatievoorziening op dg-niveau. De reden daarvoor is dat het om uitvoering van projecten ging. Er is juist daarom wel coördinatie op directorenniveau’.*

De lijnorganisatie als alternatief

Is er in de toekomst alleen maar zo’n figuur denkbaar van een programmaminister met een interdepartementaal programma voor de ontwikkeling van de Randstad? In gesprek met Chris Kuijpers, dg van VROM, komt naar voren dat er wel degelijk een alternatief is. Hij meent dat als je de drie ministeries VROM, V&W en LNV samenvoegt, de lijnorganisatie het programma Randstad Urgent – al of niet voorzien van een nieuwe titel- gewoon kan uitvoeren. Dan ligt de belangrijkste afstemming gewoon *binnen* het ministerie. In het interview geven we ons nog niet aan deze gedachte over? We leggen Kuijpers voor: ‘Als nu eens vanuit het perspectief van een Deltacommissaris of een eventuele programmaminister voor klimaat naar de Randstad gekeken wordt, omdat de klimaatverandering de aandacht richt op hogere dijken en badkuipeffecten, dan moet er toch ook weer over de grenzen van het departement gekeken worden? Kortom, met structuurmaatregelen red je het niet allemaal? Er zullen kabinetsprogramma nodig blijven die over de grenzen van departementen heengaan? Kuipers:

‘Ja, dat erken ik. Maar we hebben hier eens nagegaan hoeveel contacten er per jaar zijn tussen mensen van VROM en van LNV en V&W, dat is enorm. Dus daarom zeg ik: laten we toch ook maar eens over samenvoeging van departementen denken. Dat maakt een paar dingen toch makkelijker. Dan is de afstemming tussen twee ministers niet nodig omdat er sprake is van een minister. En dat hier een dienst twee begrotingen zit te maken voor de minister van VROM en die van WWI is niet echt makkelijk’.

Informateur

Stel nu dat er bij een volgende kabinetsformatie een informateur aan het werk is. Wat zou die aan stappen kunnen zetten ten aanzien van een (interdepartementaal) kabinetsprogramma, zodat VROM niet weer zo verrast wordt als met het programma ‘Randstad Urgent’ dat gelokaliseerd werd bij V&W en de minister van Verkeer en Waterstaat ook programmaminister wordt. We vroegen het Chris Kuijpers, dg bij VROM. Hij meent:

1. Een informateur moet nagaan of er interdepartementale kabinetsprogramma’s te formuleren zijn en zo ja, welke. Daarvan zijn dan de contouren aan te geven. Een informateur zou selectief kunnen zijn qua aantal kabinetsprogramma’s.
2. Ten aanzien van die focus met kabinetsprogramma’s moet dan bepaald worden: wat wordt ontwikkeld en uitgevoerd onder leiding van een regiegroep van ministers en wie is de eerstverantwoordelijke, wat wordt gedaan door een coördinerend minister of staatssecretaris, wat door een programmaminister en/of wat wordt gewoon uitgevoerd als interdepartementaal programma.
3. Als gekozen wordt voor een programmaminister – stel – dan moet het beleidsdomein aangegeven worden, én zo mogelijk in de informatie dan wel direct na de formatie: de taken en bevoegdheden van de minister, de eigen begroting, en de andere PIOFAH-aspecten (personeel, huisvesting, etc.). Indien gekozen wordt voor een kabinetsprogramma conform ‘Randstad Urgent’ dienen ook zaken op kabinetsniveau geregeld te worden, zoals de vaststelling van een Plan van Aanpak.

4. Het verdient aanbeveling dat via het overleg van secretarissen-generaal (SGO) tijdig voorstellen kunnen worden gedaan van interdepartementale kabinetsprogramma's, die input zijn voor een informateur.
5. Het verdient aanbeveling dat programmadirecteuren kunnen beschikken over een draaiboek voor invoering van 'interdepartementaal programmatisch werken'.

Specifieke bronnen

Caluwé, L. de, Nieuwe bestuurscultuur vraagt om gedreven kartrekkers, in: M. de Jong, *Frisse blikken*, Uitgave Randstad Urgent, 2009.

Commissie-Besluitvorming Infrastructurele Projecten ('commissie-Elverding'), *Sneller en beter*, april 2008.

Hafkamp, W., De ambassadeur als schakelaar tussen de schalen, tijden en werelden, in: M. de Jong, *Frisse blikken*, Uitgave Randstad Urgent, 2009.

Interview met Michiel Ruis, programmanager, gehouden op 160909.

Jaarverslagen, diverse.

Jong, M. de, *Frisse blikken*, Uitgave Randstad Urgent, 2009.

Kort, M. e.a., Tussenevaluatie Nota Ruimtebudget, Berenschot, Utrecht, 5 februari 2009

Kreukels, T., De experimentele aanpak van Randstad Urgent moet dagelijkse praktijk worden, in: M. de Jong, *Frisse blikken*, Uitgave Randstad Urgent, 2009.

Lingbeek, O., Weinig samenhang in Randstadprojecten, in: *ROM*, 0907.

Ministerie van V&W, *Vernieuwen, verbinden, vertrouwen – Samenvatting Beleidsvoornemen Vernieuwing V&W 2008-2012*, Den Haag, 2008.

Programmaplan Randstad Urgent, 4 februari 2008.

Teisman, G., Ook urgente projecten verdienen een ambassadeur, in: M. de Jong, *Frisse blikken*, Uitgave Randstad Urgent, 2009.

Literatuur

Bekke, A., *Departementen in beweging*, Vuga, Den Haag, 1994.

Kort, M., B. Staffhorst e.a., *Tussenevaluatie Nota Ruimtebudget*, Berenschot, Utrecht, 5 februari 2009.

Breunese, J.N., en L.J. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1989.

Commissie-Wiegel, *Naar kerndepartementen*, TK 1992-1993, 21427, nr. 51.

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Geut, L. e.a., *Jan zonder Land, of de koning van het schaakbord? – Over programmaministers*, Berenschot, Den Haag, 18 dec. 2009.

Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Pearson Education Benelux, Rotterdam, 2006.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

Twist, M.J.W. van, M. van der Steen e.a., *Toekomst van de Rijksdienst*, Den Haag, 7 oktober 2009.

7 Het kabinetsproject ‘Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van 2020’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

Defensie bestaat al lang niet meer (alleen) uit het verdedigen van landsgrenzen omdat de krijgsmacht actief is (geweest) in meerdere vredesmissies in het buitenland. Recent wordt vaak een beroep op de Nederlandse regering gedaan om mee te doen aan internationale missies. Moet dat ook gebeuren? Meer of minder vaak gebeuren? Verandert de aard of locatie van die missies in de toekomst? Dat zijn slechts enkele vragen die bij een bezinning op de toekomst van de landmacht beantwoording behoeven.

Volgens het Plan van aanpak van het kabinetsproject ‘*Verkenningen*’, dat handelt over de toekomst van de krijgsmacht, moet meer in het algemeen naar lange termijnontwikkelingen in de wereld gekeken worden en daarmee ook naar risico’s en bedreigingen. Daarover zijn scenario’s te ontwikkelen, zodat de discussie over omvang en aard van de krijgsmacht op basis van een moderne analyse, zoals dat heet, kan worden gevoerd.

De start van het Project ‘*Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van 2020*’ ligt in 2007. In de beleidsbrief *Wereldwijd dienstbaar* van september 2007, bij de Defensiebegroting 2008, heeft het kabinet-Balkenende IV bekend gemaakt ‘*Verkenningen*’ uit te willen voeren naar de lange termijnperspectieven op vrede en veiligheid (in brede zin) voor de ambities en inspanningen op het gebied van de krijgsmacht in 2020, onder meer in relatie tot samenwerking met bondgenoten. Het kabinet heeft daarbij *nadrukkelijk* gekozen voor een interdepartementale aanpak en externe betrokkenheid. Hiermee wil het kabinet een basis leggen voor de politieke discussie over de vraag wat Nederland met de krijgsmacht wil en tegen welke kosten. Daarbij moet Nederland erop voorbereid zijn dat de wereld er over tien of twintig jaar anders kan uitzien. De *Verkenningen* zijn zo gezien eigenlijk een uitdaging en een plicht. Het project mondt dus ook uit in een discussie over bestedingen en kan een rol spelen bij de aanloop naar de voorziene Tweede Kamerverkiezingen van 2011.

Op 25 februari 2008 stelde het kabinet het Plan van Aanpak voor deze *Verkenningen* vast en op 5 maart 2008 markeerde een startconferentie in de Rijksacademie voor Financiën en Economie in Den Haag het begin van het project, waarop Van Middelkoop sprak.

Ten behoeve van het kabinetsproject is een *Interdepartementale projectdirectie Verkenningen* in het leven geroepen die is gaan werken aan toekomstscenario’s en krijgsmachtprofielen om uiteindelijk tot een synthese van beleidsopties te komen. De opdracht is een keuzemenu van beleidsopties aan te bieden, niet om een eigen keuze te maken.

De projectdirecteur rapporteert aan een *interdepartementale ambtelijke stuurgroep* die bestaat uit directeuren van de deelnemende departementen. Daarnaast bestaat er een externe klankbordgroep die onder leiding staat van oud-minister Gerrit Zalm. De *ministeriële regiegroep* onder voorzitterschap van de minister van Defensie stelt kaders vast en voert regie op hoofdlijnen. Dat is de basisstructuur die van onderop werkt en begon met een Plan van Aanpak, gevolgd door een Projectplan en Voortgangsrapportages.

De leiding van de interdepartementale directie berust bij Sebastian Reyn. Secretaris is Kees Turnhout van het ministerie van Defensie. Met beiden spraken we in november 2009 en we bekeken ook tal van documenten, zoals het Plan van Aanpak, het door het kabinet

vastgestelde Projectplan en Voortgangsrapportage. We spraken ook op 8 december 2009 met de directeur Nationale Veiligheid Henk Geveke (BZK).

De vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt het project Verkenningen in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking?

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het project Verkenningen, par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 ten slotte, geeft een samenvatting en conclusies. Daarin worden ook succesfactoren genoemd.

2 Inhoud van het interdepartementaal project ‘Verkenningen’

De kern

In de beleidsbrief *Wereldwijd dienstbaar* (TK 31 243, nr.1) bij de Defensiebegroting 2008 heeft het kabinet aangekondigd Verkenningen te laten uitvoeren naar het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn, mede in relatie tot het ambitieniveau en het bondgenootschappelijk perspectief. Het gaat niet alleen om budget want de insteek is (defensie)veiligheid in een veranderende wereld. Op 1 maart 2008 is het Plan van aanpak voor de Verkenningen aan de Tweede Kamer aangeboden. Eind 2008 is de Tweede Kamer speciaal ingelicht over de manier van werken met Verkenningen (TK 31242, nr. 4).

Ontkokering bestrijden

Het kabinet heeft *nadrukkelijk* gekozen voor een interdepartementale aanpak en externe betrokkenheid. Ten behoeve van het kabinetsproject is een Plan van Aanpak gemaakt. Daarin is ingegaan op de aanleiding om verkenningen uit te voeren; op de opdracht (waaraan verkenningen moeten voldoen); op de werkwijze die bij verkenningen wordt gehanteerd; op de projectorganisatie, waarin de interdepartementale aanpak en de externe betrokkenheid bij het project nadrukkelijk gestalte krijgen; op de communicatie over het project. In dit Plan van Aanpak staat: ‘Met deze aanpak beoogt het kabinet bovendien nadrukkelijk verkokerde werkpatronen tegen te gaan en wordt aangesloten bij de interdepartementale werkwijzen die in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* zijn beschreven (TK 31 201, nr. 4, d.d. 24 september 2007).

Opdracht

De opdracht voor het project Verkenningen is als volgt geformuleerd:
De Verkenningen dienen, op grond van de op de langere termijn te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario’s, zonder beperkingen beleidsopties te formuleren met betrekking tot de toekomstige ambities voor de Nederlandse Defensie-inspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen. Vanwege deze opdracht is het gewenst om een interdepartementale benadering te kiezen, aldus het kabinet. Het niveau van de Defensiebestedingen gaat velen aan. Het is geen zaak van Defensie alléén.

Basisdocument

Het project Verkenningen kent meerdere basisdocumenten. Ten behoeve van het kabinetsproject is een *Plan van Aanpak* (van 29 februari 2008) gemaakt. Daarin is ingegaan op de aanleiding om verkenningen uit te voeren; op de opdracht (waaraan verkenningen moeten voldoen); op de werkwijze die bij verkenningen wordt gehanteerd; op de projectorganisatie, waarin de interdepartementale aanpak en de externe betrokkenheid bij het project nadrukkelijk gestalte krijgen; op de communicatie over het project. In het *Projectplan* van 11 juli 2008 is een verdere uitwerking hieraan gegeven. Onderdelen hiervan zijn: de projectdefinitie; de methodologische opzet van de Verkenningen; de organisatie en werkwijze; de projectbeheersing.

Het *Projectplan* structureert de werkzaamheden voor het vervolg van het project (tot en met 2009). De verkenningen hebben naar hun aard betrekking op een scala van onderwerpen. Bij die onderwerpen worden interne en externe deskundigen betrokken. De verkenningen worden niet door de projectdirectie in isolement uitgevoerd. De betrokkenheid van velen is juist nodig vanwege de gewenste diepgang en de uiteindelijke zeggingskracht van het eindrapport. Het *Projectplan* is vooral van betekenis om de werkzaamheden te sturen en beheersen en focus te houden op het eindresultaat. De hoofdbestanddelen van het eindrapport zijn hierin al opgenomen.

Werkwijze

Over de werkwijze valt te lezen in het *Projectplan*. De Verkenningen zijn van start gegaan in maart 2008 en het eindrapport zal naar verwachting begin 2010 worden gepresenteerd, na de gemeenteraadsverkiezingen. Het kabinet-Balkenende IV heeft in 2009 besloten het eindrapport Verkenningen in 2010 gelijktijdig te presenteren met een rapportage van een Werkgroep Internationale veiligheid in het kader van de Brede heroverwegingen. De Verkenningen zijn opgebouwd uit drie fasen.

De oriëntatiefase:

Het uitgangspunt van de Verkenningen is een gedegen analytische aanpak. Hiervoor zijn in deze fase 38 *strategische vragen* geformuleerd.

De uitvoeringsfase:

In de uitvoeringsfase zijn deze vragen als deelverkenningen onderzocht (wat 55 verkenningen oplevert). Parallel daaraan zijn in deze fasen toekomstscenario's en krijgsmachtprofielen ontwikkeld.

De synthesefase:

In de synthesefase worden *beleidsopties* geformuleerd. De toetsing van de *krijgsmachtprofielen* aan de *toekomstscenario's* is daarvoor nodig. Dan wordt duidelijk welke profielen voldoende toekomstbestendig zijn om tot beleidsoptie te worden uitgewerkt.

Hoe zien de deelverkenningen eruit?

De (deel) Verkenningen vallen uiteen in *vijf hoofdbestanddelen* en ze monden uit in vijf hoofdbestanddelen van het eindrapport. Dat zijn:

1. Een gedegen analyse van de vertreksituatie, waarbij onder meer aandacht wordt geschonken aan de sterke en zwakke punten van de krijgsmacht in het licht van het huidige ambitieniveau. Daarbij is ook een terugblik aan de orde.

2. Een analyse van mogelijke ontwikkelingen die de komende vijftien tot twintig jaar van invloed zijn op het beroep dat op de krijgsmacht wordt gedaan (de vraagzijde genoemd);
3. Een analyse van mogelijke ontwikkelingen die de komende periode van vijftien tot twintig jaar van invloed zijn op de krijgsmacht als organisatie (de aanbodzijde genoemd);
4. Een overtuigende en aansprekende beschrijving van relevante toekomstscenario's. De toekomst laat zich niet voorspellen, er moet dus rekening worden gehouden met onzekerheid. De toekomstscenario's gaan uit van enkele kernonzekerheden.

En de scenario's?

Twee soorten producten zijn te noemen: *toekomstscenario's* en *krijgsmachtprofielen*. Toekomstscenario's zijn verhalen over hoe de toekomst eruit kan zien: niet als voorspelling maar als mogelijke uitkomst van belangrijke ontwikkelingen en zogenaamde drijvende krachten ('drivers'). De toekomstscenario's bevatten op zichzelf gezien geen beleidsadviezen of beleidsopties. Toekomstscenario's zijn geen doel op zichzelf maar een tussenstap, een hulpmiddel om beleidsopties te toetsen. Waar komen de beleidsopties dan wel vandaan? Van krijgsmachtprofielen. Krijgsmachtprofielen zijn kwalitatieve beschrijvingen op hoofdlijnen van de mogelijke toekomstige beleidsopties. Denk aan een profiel waarin het accent vooral wordt gelegd op het kunnen uitvoeren van stabilisatieoperaties of aan een profiel waarin het accent juist nadrukkelijk ligt op het kunnen afschrikken van potentiële agressors. Krijgsmachtprofielen worden getoetst aan toekomstscenario's.

Er zijn vier scenario's beschreven, waaruit de beleidsopties zullen voortkomen. De vier toekomstscenario's, die op 6 maart 2009 al aangeduid zijn (in het tijdschrift *PM*) en die we ook elders terugvinden, luiden als volgt:

1. 'Een multipolaire wereld, waarin de verhoudingen tussen de grootmachten of machtsblokken zijn verscherpt en in sommige gevallen zijn verslechterd. Protectionisme en ideologische tegenstellingen zijn sterker geworden'.
2. 'Het multilaterale stelsel versterkt zich met vallen en opstaan in antwoord op een reeks uitdagingen, waaronder de huidige economische crisis en het schaarstevraagstuk De wereldgemeenschap slaagt er bijvoorbeeld ook in de VN-Veiligheidsraad zodanig te hervormen dat de opkomende machten zich erkend voelen'.
3. 'Een wereld waarin de hang naar autonomie en zelfvoorzienendheid domineert. De mondialisering stagneert. Mensen worden teruggeworpen op hun eigen groep en identiteit. Veel staten hebben het moeilijk'.
4. 'Niet zozeer de staat, maar de transnationale netwerken staan centraal. Die netwerken bestaan uit verschillende, vooral niet-statelijke actoren die op een complexe manier met elkaar in verbinding staan. De grenzen zijn vervaagd, al zijn ze niet verdwenen. Als in het netwerk één zwakke plek ontstaat, kan dat leiden tot een crisis in het hele systeem. De sturing van de staat ontbreekt'.

Uitkomsten

Tijdens het gesprek met Sebastian Reyn en Kees Turnhout wordt duidelijk welke kant de uitkomsten opgaan. Er worden in het eindrapport vier beleidsopties gepresenteerd. De projectgroep was eind 2009 druk doende om deze vier beleidsopties verder uit te werken qua samenstelling en toerusting en het niveau van defensiebestedingen. Dit werk wordt in januari 2010 voltooid en in maart 2010 besproken met de regiegroep. *De Volkskrant* openbaarde 27 november 2009 ook de richting van de uitkomsten. We volgen de letterlijke tekst.

De Tweede Kamer krijgt medio 2010 vier opties voorgelegd over de toekomstige rol van de krijgsmacht. Aan de hand daarvan kan bepaald worden wat voor leger Nederland wil in 2020. Is dat een stabilisatiemacht, een interventiemacht, een verdedigingsmacht, of een combinatie? En wat gaat dat kosten? Na anderhalf jaar onderzoek werkt het project Strategische Verkenningen, waaraan vijf ministeries deelnemen, de beleidsopties uit.

‘De wereld wordt onzekerder, instabieler’, waarschuwde projectdirecteur Sebastian Reyn van de werkgroep 26 november 2009 in Amsterdam. Hij presenteerde een tussenstand aan een internationaal gezelschap van krijgskundigen. Analyse van tientallen toekomstscenario's en mogelijke militaire profielen levert volgens hem vier zinnige opties op. Zo kan de krijgsmacht zich beperken tot verdediging van het Nederlandse of Europese territorium; of zich toeleggen op kortstondige interventies in het buitenland; of zich specialiseren in langdurige stabilisatieoperaties. De vierde optie is die van een multifunctioneel leger.

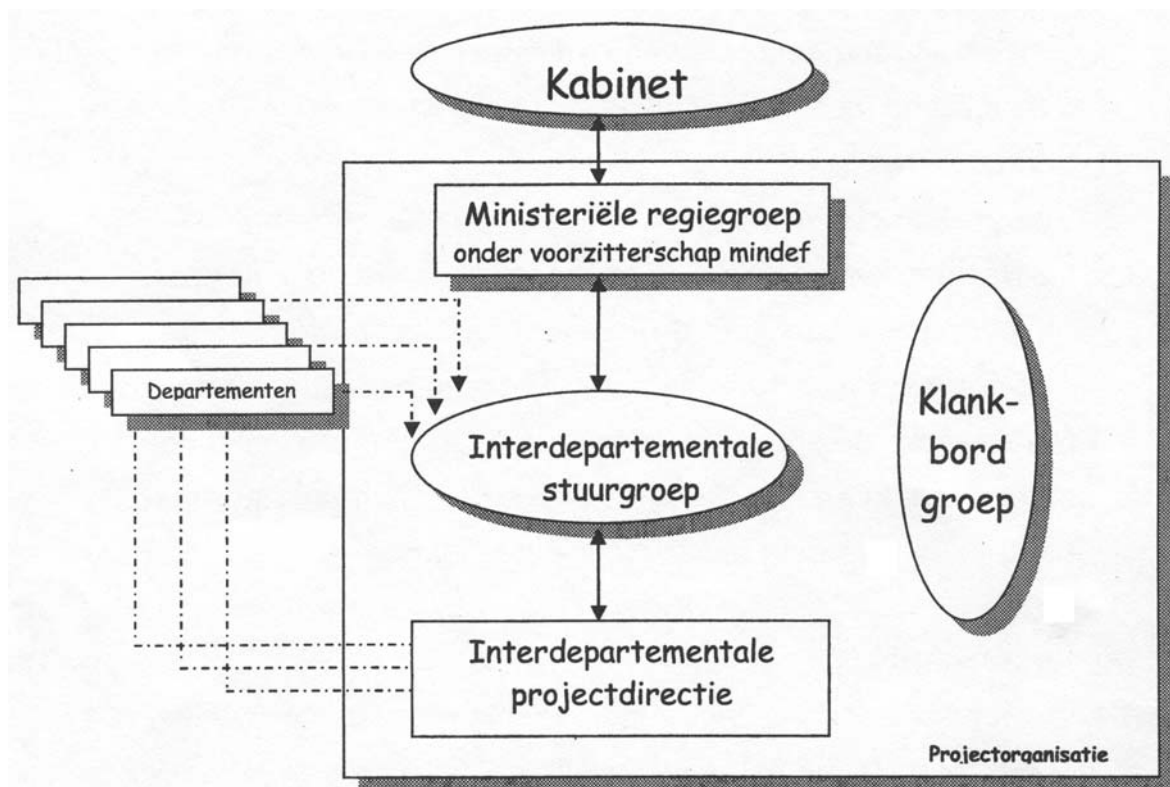
‘Het een is niet noodzakelijkerwijs duurder of goedkoper dan het ander’, waarschuwde Reyn: alles hangt af van het niveau van de ambities. Hij stelt dat de Nederlandse defensie onder spanning staat. Door de missie in Afghanistan, maar ook vanwege de Nederlandse neiging grote ambities te koppelen aan een klein budget. *‘We kijken ook of we dit niveau kunnen volhouden zonder extra geld.’*

De Volkskrant, 27 november 2009: ‘Het project Verkenningen presenteert medio 2010 de vier opties in uitgewerkte vorm. Momenteel worden per optie de consequenties – in personeel en uitrusting – voor de krijgsmacht geïnventariseerd. Desgevraagd kan Reyn geen wapensystemen of krijgsmachtdelen noemen die in 2020 overbodig zullen zijn. Onder meer Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn eveneens bezig met een strategische heroriëntatie. De kans op een grootschalige aanval op Nederlands grondgebied blijft de komende decennia klein, stelt de werkgroep, maar maatschappelijke verstoringen op grote schaal zijn mogelijk. Ook houdt de toenemende macht van China, India en Brazilië krijgskundigen bezig. En de Nederlandse bevolkingsdichtheid, de afhankelijkheid van informatietechnologie en klimaatverandering kunnen leiden tot instabiliteit. Criminele invloeden bedreigen de soevereiniteit van de Antillen en de immigratiedruk op de Europese Unie zal flink toenemen. In de toekomst zullen binnen één conflict diverse typen oorlog voorkomen, in grotere gebieden, met wisselende geweldsniveaus. Daarbij is onzeker welke rol staten en organisaties als VN en NAVO kunnen spelen. In geen van de scenario's lijken landen voortaan toe te kunnen met een kleiner leger’ (einde *Volkskrant*bericht).

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

De bijgevoegde figuur geeft de bestuurlijke en ambtelijke structuur van sturing op hoofdlijnen.

De *ministeriële regiegroep* bepaalt de kaders van het (kabinets)project Verkenningen en voert de regie op hoofdlijnen. De minister van Defensie – Van Middelkoop – is in 2008-2009 voorzitter van de regiegroep. De ministers van de deelnemende ministeries zijn lid van de regiegroep. Daartoe behoren naast de minister van Defensie de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (ministers Verhagen en Koenders), BZK (Ter Horst), Justitie (Hirsch Ballin), Financiën (Bos). In de ministeriële aansturing zijn representanten van alle coalitiepartijen vertegenwoordigd: van de ChristenUnie een (Van Middelkoop, minister van Defensie), van de PvdA drie (Bos, Koenders, Ter Horst) en van het CDA twee (Hirsch Ballin, Verhagen). De politieke zwaargewichten Bos en Verhagen zitten er ook in.



De participatie van het ministerie van Financiën in een collegiaal bestuurlijke formule als een ministeriële regiegroep heeft wel, bij spreekbeurten van de projectdirecteur in het buitenland de aandacht getrokken. Dat vond men opmerkelijk.

Ambitie

Het eindrapport van de Verkenningen moet ten minste gebaseerd zijn op:

- ‘Onderbouwde, plausibele, prikkelende en relevante toekomstscenario’s met uiteenlopende gevolgen voor Nederland en het beroep dat daarbij op de krijgsmacht wordt gedaan. Deze scenario’s moeten voldoende aansprekend zijn voor politici en beleidsmakers’;
- ‘Onderbouwde beleidsopties met voldoende onderlinge onderscheidendheid en politieke relevantie bieden’;
- ‘Consistentie binnen de beleidsopties tussen de ambities voor de Nederlandse defensie-inspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van defensiebestedingen’.

Mijlpalen voor zicht op voortgang

In het door de ministeriële regiegroep goedgekeurde *Projectplan* van 11 juli 2008 zijn duidelijk mijlpalen omschreven. Er zijn 49 onderzoekstrajecten gedefinieerd (*Voortgangsrapport* 12 maart 2009).

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

De interdepartementale projectdirectie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Financiën. De projectdirectie is verantwoordelijk

voor de uitvoering en coördinatie van het project Verkenningen en de organisatie van alle daarmee samenhangende activiteiten.

De interdepartementale stuurgroep is namens de ministeriële regiegroep verantwoordelijk voor de ambtelijke coördinatie van de Verkenningen.

Verwachtingen

Het project mondt – volgens de projectdirecteur – uit in een discussie over bestedingen en moet een rol spelen bij de aanloop naar de voorziene Tweede Kamerverkiezingen van 2011 en de daarop volgende kabinetsformatie. In de loop van 2009 bleek dat het project Verkenningen in principe ook betrokken wordt bij de door het kabinet ingestelde

Heroverwegingswerkgroepen – een negentien tal werkgroepen plus het project Verkenningen. In het midden van 2010 worden, naar verwachting, besluiten genomen over de uitkomsten van het werk van de groepen en andere inzichten.

De 49 gedefinieerde onderzoekstrajecten moeten in november 2009 allemaal afgerond zijn. De planning is opgenomen in het projectplan en in de voortgangsrapportages.

Het innovatieve

Het project Verkenningen is bewust ingericht om de ‘verkokering’ te bestrijden. Daarom is een ministerieel team geformeerd onder leiding van de meest betrokken minister, een ambtelijke uitvoerende interdepartementale stuurgroep en een interdepartementale beleidsdirectie.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

De basisstructuur van samenwerking bij het project Verkenningen is van onderop gezien dat er een *interdepartementale projectdirectie* is gevormd, met ambtelijke representanten van betrokken ministeries. Vijf departementen werken samen: Defensie, Justitie, BZK, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en Financiën. De projectdirecte bestaat uit ongeveer twintig medewerkers die gestationeerd zijn bij het ministerie van Defensie, terwijl het grootste deel van de betrokkenen afkomstig is van Defensie.

De projectdirecteur rapporteert aan een *ambtelijke interdepartementale stuurgroep*. In de interdepartementale stuurgroep zitten eindverantwoordelijken van de samenwerkende departementen, namelijk de betrokken departementale *directeuren*, die vervolgens *rapporteert aan de ministeriële regiegroep*.

De stuurgroep staat onder voorzitterschap van de plaatsvervangend hoofddirecteur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie.

De stuurgroep is namens de ministeriële regiegroep verantwoordelijk voor de ambtelijke coördinatie van de Verkenningen.

In de *ministeriële regiegroep* hebben de ministers zitting van Defensie, Financiën, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Justitie en Binnenlandse Zaken. Voorzitter is de minister van Defensie. Input van ‘stakeholders’ is voorzien door middel van workshops, waaraan onder meer vertegenwoordigers van politieke partijen, wetenschappelijke bureaus en externe deskundigen deelnemen. De klankbordgroep bestaat uit deskundigen op het vlak van defensie, veiligheid en financiën. De klankbordgroep is onafhankelijk. Om die onafhankelijkheid te waarborgen is het secretariaat van de groep ondergebracht bij het bureau SG van het ministerie van Defensie.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

Hoewel het kabinetproject nadrukkelijk interdepartementaal is en er ook uitbesteding van verkenningen plaatsvond, vormt een aantal medewerkers van het ministerie van Defensie de ambtelijke kern van het interdepartementale kabinetproject.

Medewerkers van andere departementen

In totaal werken ongeveer twintig mensen aan het interdepartementaal project. Het grootste deel is afkomstig van het ministerie van Defensie. De andere betrokken departementen leveren ook steeds een persoon. De betrokkenen van andere departementen zijn minimaal twee dagen per week gedetacheerd naar de kantoorruimte op de Prinses Julianakazerne in Den Haag (*Plan van Aanpak*, 29 februari 2008). Daar werken ze ook aan het project. De adjunct-hoofddirecteur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie die als projectdirecteur is aangesteld geeft desgevraagd aan er geen behoefte aan gehad te hebben dat medewerkers fulltime werkzaam zouden zijn aan het project Verkenning ‘*want ze moeten de band met hun eigen departement wel houden*’. Van loyaliteitsproblemen, hetzij loyaal aan het eigen departement van herkomst hetzij aan het Defensieproject, is bij de betrokkenen geen sprake geweest.

Programmabegroting: financiële middelen

Volgens de projectdirecteur en secretaris kent het project voldoende financiële middelen.

Opdrachtgeverschap

Opdrachtgever van het project Verkenning is het kabinet-Balkenende IV.

Eindtermijn

Het project kent een eindtermijn in 2010. Dan wordt de projectorganisatie ontmanteld.

5 Voortgang van het project

De voortgang van het kabinetproject Verkenningen is bijzonder positief te beoordelen, positiever dan blijkt uit de rapportage van het project Vernieuwing Rijksdienst (zie de figuur). En dat terwijl er toch vrij veel deelprojecten zijn geformuleerd en uitgezet, conferenties plaatsvonden en interacties in de betreffende organen die onderdeel zijn van het sturingsconcept. Van de 49 gedefinieerde onderzoekstrajecten, die in november 2009 gereed moeten zijn, zijn er op 19 februari 2009 40 opgeleverd, in maart 2009 al 44 in de afrondingsfase (*PM*, 6 maart 2009) en worden de contouren van het eindrapport dat in 2010 verschijnt langzaam zichtbaar. Het *Voortgangsrapport* van 12 maart 2009 stelt dat 46 rapporten op tijd worden verwacht.

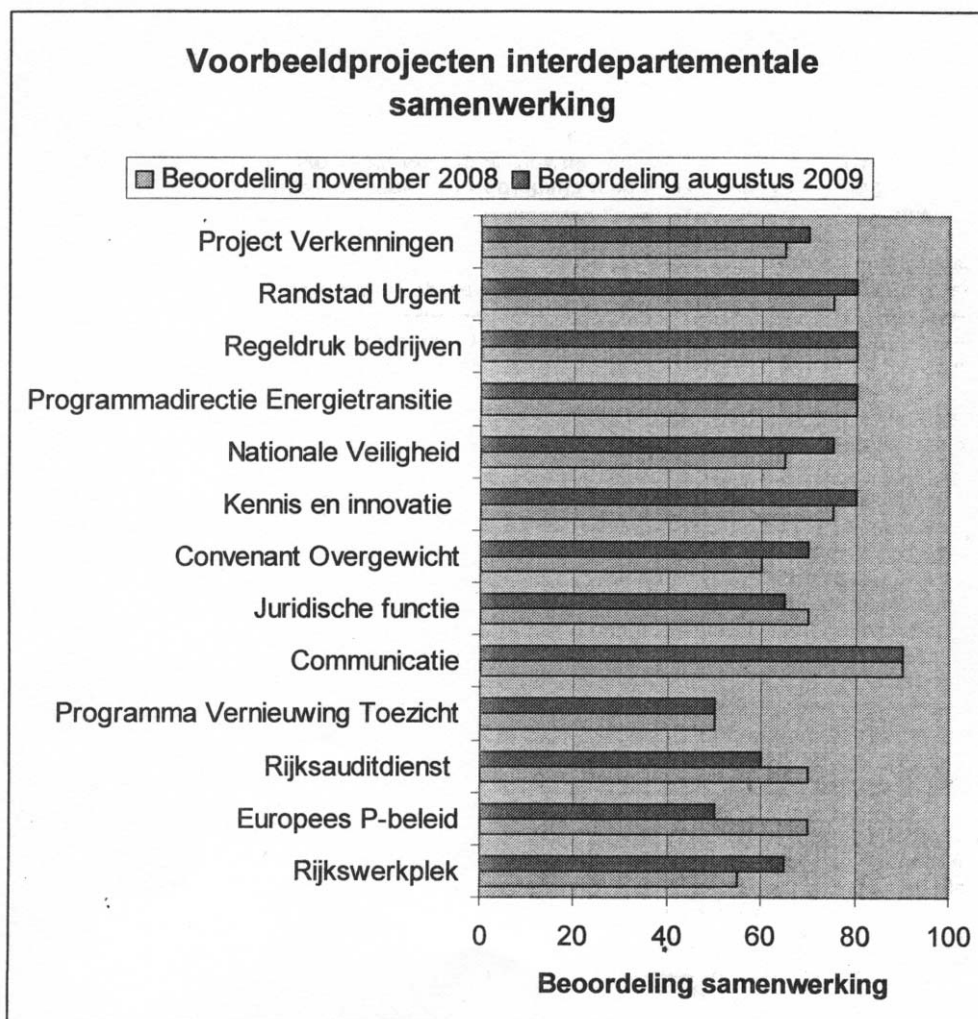
Het *Voortgangsrapport* van februari 2009 meldt ook zes aanvullende deelonderzoeken, waardoor het totaal op 55 onderzoeken komt. Per november 2009 zijn alle deelprojecten afgerond. Een bijzonder positieve score.

En de ministeriële regiegroep? Sinds de start van het project is de regiegroep vier keer bij elkaar geweest. De regiegroep blijkt eendrachtig te hebben gestuurd (collegiaal bestuur). Er is gesproken over het *Projectplan* de scenario's (wat is de indeling in dimensies?; zijn dit relevante en goede?) en de selectie van uit te werken beleidsopties. Er is ook wel even een – wat wij noemen – typisch ‘Haagse’ territoriumdiscussie geweest: de afbakening van het project Verkenningen ten opzichte van de buitenlandse veiligheid. Over dit laatste gaat het ministerie van Buitenlandse Zaken en dat is gemarkeerd. Dat past ook bij Buitenlandse Zaken.

Het werk van de klankbordgroep onder leiding van oud-minister Zalm wordt als positief betiteld. De klankbordgroep onder leiding van oud-minister van Financiën Gerrit Zalm en met deelnemers als de hoogleraren Den Boer, Colijn en Knapen, heeft ruim tien keer vergaderd. Vanzelfsprekend ging het hier om andere zaken dan in de regiegroep, zoals over de methodologie van het komen tot toekomstscenario's en krijgsmachtprofielen.

Is de voortgang van het project nog in parlementaire behandeling geweest? Het project voorziet niet in tussentijdse rapportages aan het parlement. Het parlement krijgt het eindrapport van de Verkenningen aangeboden door het kabinet.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



Op 16 november 2008 is de Tweede Kamer ingelicht over de manier waarop de verkenningen worden uitgevoerd.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

In de ambtelijke stuurgroep Verkenningen, bestaande uit directeuren van de verschillende betrokken departementen komen als het ware de ‘departementale lijndirecties’, een beetje ondeugend ‘de kokers’ te noemen, samen. De stuurgroep overlegt eens per zes weken met de projectdirecteur. Feitelijk heeft de ambtelijke stuurgroep goed gefunctioneerd en is dreigende mentale verkokering – het sterk opkomen voor het eigen departement – overstegen door probleem- en oplossingsgerichte samenwerking. Zoals van ‘de nieuwe rijksambtenaar’ (flexibel, omgevingsgericht, resultaatgericht, samenwerkingsgericht) verwacht mag worden. Dat kan natuurlijk ook omdat de Verkenningen tot de fase van het nemen van beslissingen over een synthese van de toekomstscenario’s en krijgsmachtprofielen hoofdzakelijk een uitvoeringsgerichte intellectuele exercitie is geweest. Politieke keuzen worden later gemaakt.

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Aan communicatie en beeldvorming is uiteraard aandacht besteed, zoals in het *Plan van Aanpak* was voorzien – maar geen bijzonder opmerkelijke. De directie Voorlichting & Communicatie van Defensie werkt in overleg met de directies voor voorlichting van de andere departementen een communicatieplan uit, zegt het *Plan van Aanpak*. Dit plan legt de basis voor een interactieve aanpak van de Verkenningen, niet alleen tussen de departementen maar ook met de politiek en maatschappij. .

Het project Verkenningen liep overigens mee in de reeks projecten op het gebied van nieuwe interdepartementale samenwerking, die door de secretaris-generaal voor de Vernieuwing rijksdienst worden genoemd. Mede daardoor kreeg het ook meer aandacht dan het geval zou zijn geweest als het daarin niet opgenomen was.

De projectdirecteur en -secretaris zien in de beeldvorming en communicatie wel een regulier aandachtspunt voor projectmanagement maar niet een speciale succesfactor in deze fase van het project. Ze noemen deze factor dan ook (nog) niet speciaal als een succesfactor voor het voltooien van het project. Wel zal de nodige aandacht moeten worden besteed aan de communicatie rond de presentatie van het eindrapport.

Een programmaminister?

Er is in dit project Verkenningen geen sprake van een programmaminister maar van een alternatief: de ministeriële regiegroep. De centrale sturing is belegd bij de ministeriële regiegroep, zeg maar een team van ministers, onder voorzitterschap van de minister die dit het meest aangaat: de minister van Defensie. Dat blijkt goed te werken.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Het project Verkenningen is een kabinetsproject. De leidinggevendenden Reyn en Turnhout hechten zeer aan deze aanduiding. De kern van de betrokken stafleden is weliswaar werkzaam op het ministerie van Defensie maar de reden daarvoor is dan ook gelegen in de daar aanwezige expertise. Het gaat erom beleidsalternatieven te verkrijgen voor de krijgsmacht. Daarmee is het volgens hen meer dan een krijgsmachtproject. Bij wijze van voorbeeld: aan vredesmissie zitten ook altijd aspecten van Buitenlandse Zaken. Er wordt volgens hen zeer zorgvuldig rekening gehouden met de inbreng van andere departementen dan van Defensie alleen. De projectdirectie legt daarom ook verantwoording af aan de interdepartementale stuurgroep.

Personeelsvraagstukken

Het project bestond uit een groep van ongeveer 20 mensen. Een aantal hiervan was voor twee dagen per week gedetacheerd vanuit de participerende departementen. De personele capaciteit was kwantitatief en kwalitatief aan de maat.

De projectdirectie heeft veel aandacht besteed aan teamvorming en het markeren van bijzondere momenten in de projectvoortgang. Het hele team is loyaal geweest en vond het ook wel uitdagend en interessant aan dit project mee te doen. Voor het overige zijn er geen bijzondere personeelsvraagstukken te melden.

Achteraf had de projectdirecteur een detachering van drie dagen per medewerker beter gevonden.

Fasering

Vraag aan de projectdirecteur Sebastian Reyn: *‘Maakt de interdepartementale aanpak de zaak niet gecompliceerd?’* Antwoord: *‘Jawel, maar we zijn toch één overheid, dus waarom zou het niet op deze manier kunnen?’*.

Vraag: *‘Welke problemen komt u tegen?’* Antwoord van Reyn: *‘Je bent natuurlijk meer tijd kwijt aan het uitleggen van zaken. In je eigen werkomgeving heb je aan een half woord genoeg, maar met mensen van buiten je directie ben je echt wel even bezig om op dezelfde golflengte te komen. Zeker in de beginfase van het project heeft dit veel tijd in beslag genomen’*.

Vraag: *‘Is dit project niet een grote oefening koffiedik kijken?’* Antwoord van Reyn: *‘We hebben niet de pretentie dat we kunnen voorspellen. Dat lukt zelfs weerman Erwin Kroll niet. Maar dat ontslaat je nog niet van de plicht te anticiperen op wat komen gaat. Sommige zaken zijn redelijk goed te voorspellen, zoals demografische ontwikkelingen. (...) Maar er zijn ook onduidelijkheden en onzekerheden. Bijvoorbeeld hoe de economische crisis zich verder ontwikkelt en welke gevolgen dat heeft voor de veiligheid’ (PM, 6 maart 2009).*

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

De projectdirecteur en secretaris geven in november 2009 aan dat ze de voortgang van het project Verkenningen als zeer positief kwalificeren. Alle doelen zijn gehaald. Het project lag en ligt volkomen op schema. Ze zeggen er met een gevoel voor understatement bij: *‘Dat past wel bij Defensie!’*.

Bij de vraag welk cijfer hij zou geven aan de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking treedt bij de geïnterviewden Reyn en Turnhout even een denkpaauze in. Ze geven een ‘acht’. Daarmee zijn ze optimistischer dan we aantreffen in de score 65 op het vlak van samenwerking in de figuur van voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking uit het project Vernieuwing Rijksdienst.

Het interdepartementale programma Verkenningen van de toekomst van de krijgsmacht is een prima lopend programma geweest, aldus de directeur Nationale Veiligheid Henk Geveke in een interview dat we 8 december 2009 met hem hadden. De samenwerking tussen het programma Nationale Veiligheid en de Verkenningen is eveneens ‘goed’ te noemen, aldus Geveke.

Figuur 1: Voortgang in programma en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking in het project Verkenningen

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	voortgang 9; samenwerking 8		
	Voldoende			
	Negatief			

Er zijn geen aanwijzingen verkregen dat de interdepartementale samenwerking op de een of andere manier remmend werkte op de voortgang van het project Verkenningen. Er zijn geen conflicten opgetreden tussen Defensie en een van de andere betrokken departementen.

Voortgangsrapportages

Het werken met *Voortgangsrapportages* springt er in dit project Verkenningen positief uit. We bekeken tien rapportages van de projectdirecteur voor de ambtelijke stuurgroep. Ze kennen alle dezelfde opbouw en verschijnen ongeveer elke maand. Na een algemene aanduiding van de voortgang in het project volgt een beoordeling van de kwaliteit van gewenste producten en een beoordeling op tijd en geld in termen van rood, oranje of groen en een toelichting daarop. Daarnaast is sprake van een rubriek Risico's en Issues, en aandacht voor Financiën.

Bij Risico's gaat het bijvoorbeeld om de kwaliteit en de (on)tijdige beschikbaarheid van de onderzoeksrapporten, de beschikbaarheid van middelen, de (on)beheersbaarheid, de eventuele onrust (politiek, achterban, media, politiek), de (on)zorgvuldige uitbesteding, onvoorziene externe schokken, de herkenbaarheid van het onderzoek voor politici, beleidsmakers, deskundigen.

Bij Issues gaat het bij voorbeeld om inhoudelijke oordelen over onderzoeksrapportages. Zo is bijvoorbeeld een aanzet gemaakt om de veiligheidsconsequenties van de crisis (vermoedelijk is de kredietcrisis bedoeld) voor de langere termijn. Het gerelateerde product betreft de Scenario's en beleidsopties. En we treffen aan dat er met het ministerie van BZK gesproken is over een uitwisseling van inzichten over de omgevingsverkenning die naar aanleiding van de crisis op initiatief van BZK en EZ wordt uitgevoerd.

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Het werken met een projectteam van ministers in een ministeriële regiegroep bleek goed te werken. Deze opzet is *voor herhaling vatbaar*. De projectdirecteur en -secretaris geven aan dat als ze het project opnieuw zouden moeten opzetten, ze eenzelfde opzet zouden hebben gekozen, dus door te werken met een ministeriële regiegroep van dezelfde samenstelling, een interdepartementale stuurgroep, een klankbordgroep en een interdepartementale projectdirectie. Klachten over een gebrek aan mensen en middelen zijn niet aangetroffen. De directeur Nationale Veiligheid, Henk Geveke, stemt desgevraagd, in een gesprek dat we 8 december met hem hadden, in met die conclusie.

Hoogstens zou het aanbeveling kunnen verdienen om van de andere departementen ambtenaren af te vaardigen die drie dagen in plaats van twee dagen gedetacheerd zijn. Onder meer in verband met het bij elkaar komen in vergaderingen.

Hoe de synthese van Verkenningen uitpakt in de politieke arena's van regering en parlement of de aanloop naar de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen, was ten tijde van de afsluiting van onze analyse, per medio november 2009, nog niet bekend.

Verkenningen en Heroverwegingen

De directeur Nationale Veiligheid Geveke participeerde in de interdepartementale stuurgroep Verkenningen, is betrokken bij het programma Nationale Veiligheid en maakt ook deel uit van de Heroverwegingswerkgroep Internationale veiligheid, waarover de minister-president de Tweede Kamer 20 november inlichtte. Hoe is de verhouding met de Heroverwegingen? .

Bij de aankondiging van de Verkenningen in 2007 heeft het kabinet aangegeven hiermee inzicht te willen krijgen en geven in de mogelijke ambities voor de krijgsmacht en het daarmee samenhangende niveau van defensiebestedingen. De Verkenningen monden uit in beleidsopties gebaseerd op de langere termijn (2020-2030), te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen. Het kabinet heeft in de tweede helft van 2009 besloten om, vanuit de noodzaak om tot forse reductie van overheidsfinanciën te komen van in totaal om en nabij €35 miljard, een reeks van 19 Heroverwegingsprojecten te benoemen, die in de eerste helft van 2010 rapporteren. De Verkenningen zijn als nummer 20 aan die Heroverwegingsgroepen toegevoegd. Dat klinkt logisch want de Verkenningen handelen ook over budgettaire vraagstukken en verschijnen begin 2010. Eind november 2009 is het kabinet tot het inzicht gekomen dat het voorkeur verdient de Verkenningen op grond van de oorspronkelijke opdracht te voltooien en de brede Heroverwegingen op het gebied van internationale veiligheid in een separaat traject aan de orde te stellen. Aanleiding voor dit besluit is *'het feit dat het project Verkenningen zich richt op de langere termijn, terwijl de brede Heroverwegingen zich richten op 2015'*, aldus de minister-president in een brief aan de Tweede Kamer van 20 november 2009. *'Bovendien worden de beleidsopties in de Verkenningen op een ander abstractieniveau uitgewerkt dan in de brede Heroverwegingen'* aldus premier J.P. Balkenende. Beide rapportages zullen wel gelijktijdig verschijnen. *'Voor het debat over de Voorjaarsnota 2010 zal het kabinet daarbij aangeven welke afwegingen het mede op basis van deze rapporten heeft gemaakt'*. In de woorden van Henk Geveke: *'De beide rapportages verschillen qua doel, abstractie, tijdshorizon en ambitie. Maar mogelijk kan er daardoor toch allerlei verwarring bij "gebruikers" ontstaan, met name bij degenen die beide willen verbinden'*.

9 Samenvatting en conclusies

Het kabinetsproject 'Verkenningen' werd in 2007 aangekondigd maar is in maart 2008 van start gegaan. Het doel was en is te komen tot verkenningen naar het niveau van de defensiebestedingen op de langere termijn in het licht van een veranderende wereld. De basisstructuur van samenwerking houdt van onderop gezien in dat er een interdepartementale projectdirectie is gevormd, met ambtelijke representanten van betrokken ministeries. Zes departementen werken samen: Defensie, Justitie, BZK, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en Financiën. De projectdirectie bestaat uit ongeveer twintig medewerkers die gestationeerd zijn bij het ministerie van Defensie, terwijl het grootste deel van de betrokkenen afkomstig is van Defensie. De projectdirecteur rapporteert aan een ambtelijke interdepartementale stuurgroep. In de interdepartementale stuurgroep zitten eindverantwoordelijken van de samenwerkende departementen, namelijk de betrokken departementale directeuren, die vervolgens rapporteert aan de ministeriële regiegroep. De stuurgroep is namens de ministeriële regiegroep verantwoordelijk voor de ambtelijke

coördinatie van de Verkenningen. In de ministeriële regiegroep hebben de ministers zitting van Defensie, Financiën, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Justitie en Binnenlandse Zaken. Voorzitter is de minister van Defensie.

De voortgang van het project is positief te beoordelen: alle doelen zijn gehaald. De interdepartementale samenwerking had in principe remmend of versnellend kunnen werken op de voortgang. Versnellend is de samenwerking niet geweest maar ook zeker niet vertragend. De interdepartementale samenwerking heeft de voortgang van het project Verkenningen absoluut niet geremd. Er is sterk beheersmatig geopereerd in de beste tradities van defensie.

Secretaris-generaal Bekker van Bestuurlijke Vernieuwing schreef eerder over het project: *‘De vorm van de projectdirectie staat garant voor de ontkokering in de beleidsvormende fase’*. Die stelling kunnen we onderschrijven. We troffen geen indicaties aan die op iets anders wijzen. Bekker schreef ook: *‘Verkokering lijkt soms wel weer de kop op te steken in de besluitvorming door de ambtelijke stuurgroep’*. Die stelling lijkt voor de hand liggend, immers het zijn de eindverantwoordelijke directeuren die zitting hebben in de interdepartementale stuurgroep. Maar de twee gesprekspartners, projectdirecteur Reyn en -secretaris Turnhout, distantieerden zich toch van die kwalificatie. Zij menen dat er natuurlijk wel verschillende perspectieven en opties in de stuurgroep waren aan te treffen maar die zijn ‘overstegen’. Reyn: *‘We zijn er altijd vrij vlot uitgekomen’*. Vlot, dat kon niet anders want de stuurgroep was immers niet remmend op de projectvoortgang.

Voortgang en samenwerking zijn dus positief te beoordelen. Van politieke conflicten en van ambtelijke conflicten in de periode van onderzoek – vanaf de start tot december 2009 – is geen sprake geweest. In feite gaat het hier dus om een ‘voorbeeldig’ project.

Een bom op Verkenningen?

Dit project dreigde overigens in de politieke arena van heroverwegingen terecht gekomen. Het zou van alle projecten nummer 20 zijn. In de woorden van Reyn: ‘19 plus 1’. Maar begin november 2009 besloot het kabinet alsnog een heroverwegingswerkgroep Internationale veiligheid in te stellen. Daarmee waren er dus ineens twee heroverwegingswerkgroepen over de krijgsmacht. In feite wordt het project Verkenningen weer weggehaald bij de Heroverwegingen, die gezamenlijk moeten leiden tot om en nabij 35 miljard aan besparingen. *‘Daar gaat het project Verkenningen. Zo de prullemand in. Dat zal Sebastian niet leuk vinden’*, riep een Haagse topambtenaar van een ander ministerie dan Defensie ons toe! Dat zal toch niet waar zijn.....De tijd moet het uitwijzen. Zouden we het kabinet kunnen begrijpen? Het project Verkenningen handelt over de toekomst van de krijgsmacht op de langere termijn en het budget daarvoor terwijl de heroverwegingsoperatie Internationale Veiligheid op kortere termijn budget moet opleveren.

Lessen

Zijn er ook lessen te trekken?

1 De *configuratie* voor het project Verkenningen, dus de organisatie van het project ‘staat als een huis’. De verkokering die het kabinet bij de start met deze aanpak wilde voorkomen, heeft zich misschien hier en daar nog wel eens mentaal voorgedaan maar is succesvol de kop ingedrukt en heeft geen enkele ‘uitwas’ laten zien. Het project kende een voortgang ‘volgens beoogd schema’. Er is goed interdepartementaal samengewerkt doordat het kabinet een ministerieel team in een regiegroep plaatste, onder leiding van de meest belanghebbende

minister; een regiegroep die door kaders te stellen het politiek primaat vorm gaf. Zo gezien, is een beweging gemaakt naar collegiaal bestuur in de vorm van balling van ministeriële verantwoordelijkheid die de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Defensie overstijgt. Bovendien was sprake van teamvorming aan de ambtelijke kant, een projectdirecteur die zijn vak verstond, en voldoende menskracht en budget. De stationering van ambtenaren van verschillende departementen op een plek hoort wel bij de *succesfactoren*.

Een relativering is mogelijk. Op het meetmoment hebben de bewindslieden in de regiegroep Verkenningen nog geen *politieke* keuze van een beleidsoptie gemaakt en dus nog niet gestoeid over het defensiebudget.

2 Dit project illustreert een basisregel bij interdepartementale samenwerking: laat geen misverstanden bestaan over in welke handen de politieke sturing is en zorg voor betrokkenheid van een ministeriële regiegroep. Zorg ook voor adequate schakeling, een koppeling van regiegroep naar ambtelijke stuurgroep en projectdirectie en omgekeerd. Dat dit allemaal adequate communicatie van mensen die makkelijk met elkaar door een deur kunnen, vraagt is duidelijk.

3 Er zijn geen aanwijzingen verkregen voor de stelling dat de vermelding van het project Verkenningen in de Lijst van het project Vernieuwing rijksdienst en rapportages daarover naar de Tweede Kamer positief heeft ingewerkt op de voortgang van het project en de samenwerking positief heeft beïnvloed. Een soort *Hawthorne-effect*, dat ‘door externe aandacht betrokkenen net een stap harder lopen’ konden we niet vaststellen. We gaan ervan uit dat het zo niet werkt. Dat neemt niet weg dat wel aan het ontstaan van een groepsgeest en het markeren en collectief vieren van tussenresultaten ‘is gewerkt’.

4 Zijn er nog *succesbevorderende variabelen* aan de orde? Dat Defensie ervaring heeft met het maken van plannen van aanpak en projectvoorstellen en projectmanagement was positief. Doelen stellen en daarop sturen, past ook bij uitstek bij defensiemensen. Deze factor wordt ook genoemd door de projectdirecteur en de secretaris.

5 Het werken met *Voortgangsrapportages* springt er in dit project positief uit.

Specifieke bronnen

Brief van de minister van BZK, *Nationale Veiligheid*, TK 2008-2009, 30 821, nr. 8.

Interdepartementaal Project Verkenningen – Houvast voor de krijgsmacht van 2020; Plan van Aanpak, 29 februari 2008.

Interviews op 12 november 2009 in de Prinses Julianakazerne in Den Haag met dr. S. (Sebastian) Reyn, projectdirecteur van de Interdepartementale projectgroep Verkenningen. En met Kapitein ter zee drs C. (Kees) L. Turnhout. Dhr. Turnhout is secretaris van de Interdepartementale projectgroep Verkenningen.

Gesprek met prof. dr. S. Zouridis, directeur Strategie ministerie van Justitie/UvT, 24 november 2009.

Minister van BZK, *Vernieuwing Rijksdienst: Voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking*, Brief van 2 september 2009.

Ministerie van BZK, *Nationale risicobeoordeling. Bevindingenrapportage*, Den Haag, juni 2008.

Ministerie van BZK, *Nationale veiligheid. Capaciteiten-analyse voor de taak ‘grootschalige evacuatie’*, Den Haag, juni 2008.

Ministerie van BZK, *Nationale veiligheid. Strategie*, Den Haag, 2007 (met een voorwoord van premier J.P. Balkenende).

Regiegroep Verkenningen, *Projectplan Verkenningen*, Definitief, 11 juli 2008.

Reyn, S.J.G., C.J. Turnhout en F.H. Gerretzen, *Stand van zaken project Verkenningen*.

Rijn, T. van, Interview met Sebastian Reyn, in: *PM*, 6 maart 2009.

Voortgangsrapportages.

Literatuur

Breunese, J.N., Het ministerie van Defensie, in: J.N. Breunese en R. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1992 (tweede druk), pp. 195-214.

Couzy, H., *Mijn jaren als bevelhebber*, Uitgeverij Veen, Amsterdam, 1996.

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de Rijksoverheid*, Samsom, Alphen, 1993.

Kickert, W.J.M., *Verhalen van verandering*, Elsevier, Den Haag, 2002.

Korsten, A.F.A., en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Muller, E. (red.), *Veiligheid*, Kluwer, Alphen, 2004.

Muller, E., U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme*, Kluwer, Alphen, 2008.

Muller, E., U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis*, Kluwer, Alphen, 2009.

Themanummer van het tijdschrift Bestuurskunde over de krijgsmacht.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

8 De Crisis- en herstelwet: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A.Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

Rond maart-april 2009 komt premier J.P. Balkenende op het CDA-congres als eerste met het idee naar buiten dat er een Crisis- en herstelwet moet komen. Die wet zou er ook daadwerkelijk komen. De Crisis- en herstelwet is gericht op de versnelling van infrastructurele projecten, andere grote bouwprojecten en projecten op het vlak van energie, innovatie en duurzaamheid. Daarom is de wet wel de wet ‘*tegen stroperig Nederland*’ genoemd (Van Keken, 2009). Met deze wet zet het kabinet-Balkenende IV een nieuwe stap in het bestrijden van de gevolgen van de economische crisis waarin de mondiale en de Nederlandse economie sinds het najaar van 2008 verkeren. De Nederlandse economie zal nog – volgens de verwachting eind 2009 – tot in 2014 de consequenties van de recessie ondervinden.

In 2009 is het wetgevingsproces in een ‘*pressure cooker*’ gekomen en de wet is ook daadwerkelijk tot stand gekomen. Over deze Crisis- en herstelwet gaat de volgende beschouwing. De vraagstelling luidt: Wat houdt de Crisis- en herstelwet in en is er (on)voldoende voortgang in het voorbereidingsproces geweest? Droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Er was op het meetmoment eind december 2009 sprake van het bereiken van een procesmatige mijlpaal, ook naar het oordeel van de Tweede Kamer. De wet is in extreem hoog tempo tot stand gekomen. We gaan dat beeld checken.

Om die vragen te beantwoorden, hebben we stukken geraadpleegd, met een schuin oog gekeken naar de parlementaire behandeling van de wet en op 8 oktober 2009 interviews gehouden, zoals met wetgevingsjuriste Rianne Jacobs, intensief betrokken bij de opstelling van de Crisis- en herstelwet, en met Menno Bouwes, hoofd Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van de Crisis- en herstelwet par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies. Daarin worden ook succesfactoren genoemd.

2 Inhoud van de Crisis- en herstelwet

Achtergrond en ambitie

De Crisis- en herstelwet is gericht op de versnelling van de besluitvorming over infrastructurele projecten, onder andere grote bouwprojecten en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. Met deze wet neemt het kabinet-Balkenende IV in 2009 een stap in het bestrijden van de gevolgen van de economische crisis waarin de mondiale en de Nederlandse economie sinds het najaar van 2008 verkeren. Weliswaar komt vanuit het

perspectief van medio 2009 de bodem van de recessie in zicht, maar de Nederlandse economie zal nog zeker tot 2014 de gevolgen van de recessie ondervinden, zeker op het terrein van de werkgelegenheid.

Het kabinet stond in 2008 en begin 2009 voor de opgave om Nederland samen met de medeoverheden en maatschappelijke partners door de ernstige economische omstandigheden te loodsen. Het kabinet pakt dit aan door met het oog op werkgelegenheid en duurzaamheid, met gerichte investeringen te komen en zo een stimulans te geven aan de economie. Daarnaast en tegelijkertijd wordt waar mogelijk de economische structuur versterkt zodat Nederland sneller en sterker uit de recessie te voorschijn komt.

In maart 2009 heeft het kabinet met een Aanvullend Beleidsakkoord *Werken aan de toekomst* de koers uitgezet. Hierin zijn maatregelen vastgelegd om de financiële sector te versterken, de negatieve effecten op de arbeidsmarkt te mitigeren en duurzaamheid te bevorderen. In dat verband worden onder andere maatregelen genomen om de woningbouw te stimuleren en tempo te houden in de bouw en het onderhoud van onderwijs- en zorginstellingen. Ook ruimtelijk-economische structuurversterking vormt een onderdeel van *Werken aan de toekomst*. In totaliteit heeft het kabinet, bovenop de meerjarige budgetten, aanvullend €2.65 miljard gereserveerd voor een financiële impuls met als doelen duurzaamheid, bereikbaarheid en (woning)bouw. Terwijl er op deze terreinen veel werk te doen is, vallen in de economische sectoren die daarvoor nodig zijn harde klappen. Met name de bouwnijverheid kan hier genoemd worden. Dat het werken aan woningbouw, bereikbaarheid en duurzaamheid een prikkel geeft aan de economisch vitale onderdelen en daar werkgelegenheid schept, is van groot belang. De extra middelen uit het Aanvullend Beleidsakkoord zijn echter niet de enige die helpen.

In het ruimtelijk domein doet zich een specifiek probleem voor dat betrekking heeft op de complexiteit van besluitvorming. Stroperigheid in de besluitvorming zorgt ervoor dat urgente projecten vertragen. De Crisis- en herstelwet schept nieuwe voorwaarden en mogelijkheden en neemt belemmeringen in wet- en regelgeving zoveel mogelijk weg, ten dienste van een versnelde aanvang en uitvoering van projecten. Met de Crisis- en herstelwet wordt met snelle en zorgvuldige procedures doelgericht gewerkt, zo meent het kabinet. De vereisten van Europese en internationale regelgeving worden in acht genomen.

De Crisis- en herstelwet vormt door de vernieuwende bestuurlijke aanpak ook een cultuuromslag. Het kabinet is van mening dat aanvullend op het budget en de regelgeving ook bestuurlijke processen en ambtelijke voorbereiding, begeleiding en uitvoering van projecten op orde moeten zijn. Met het interdepartementale programma Randstad Urgent en de MIRT-systematiek (ten behoeven van meerjarige investeringen op het vlak van verkeer en waterstaat) heeft het kabinet al werk gemaakt van niet-wettelijke maatregelen ter verbetering van bestuurlijke processen, die ook in lijn liggen met de rapportage van de commissie-Elverding. De Crisis- en herstelwet maakt het mogelijk om verder 'door te pakken'. Het is de uitzonderlijke en dringende economische situatie die om een ongewone aanpak vraagt, niet in de laatste plaats op het vlak van wet- en regelgeving. De Crisis- en herstelwet bevat een pakket onconventionele maatregelen en is daarom deels specifiek en tijdelijk van aard. Voorzien is dat het wetsvoorstel in werking treedt op 1 januari 2010 en vervalt op 1 januari 2014.

De kern

De kern van de Crisis- en herstelwet is dat met snelle en zorgvuldige procedures doelgericht wordt gewerkt aan werkgelegenheid door het realiseren van bereikbaarheid, bouw en duurzaamheid. Deze kernvraag is vanuit twee invalshoeken benaderd. Er is allereerst gekeken naar projecten. In kaart is gebracht welke projecten met een significant effect op de economie, werkgelegenheid en duurzaamheid op korte termijn, voor 1 januari 2014, kunnen starten en te maken hebben met juridische obstakels, waardoor de voortgang in het gedrang komt. Het resultaat van die exercitie is een breed geheel van projecten, zoals op het gebied van verbetering van de infrastructuur, stedelijke ontwikkeling, kustverdediging als de opwekking van duurzame energie. Daarnaast is de blik gericht op de vraag of er per rechtsgebied of in specifieke wetten mogelijkheden of beperkingen zijn voor versnelling, zonder dat het vasthouden aan Europese regelgeving en internationale regelgeving in het gedrang komt of ten koste gaat van de zorgvuldigheid. In de woorden van een van de betrokkenen: *‘de stofkam is dus door de wet- en regelgeving gehaald’*. Het gevolg daarvan is dat zich bepaalde wetswijzigingen aandienen.

Vanuit deze twee invalshoeken is een substantieel pakket aan maatregelen op tafel gekomen, waarmee een betekenisvol geheel aan voor de economie relevante projecten kan worden versneld.

De Crisis- en herstelwet bevat drie hoofdstukken met maatregelen. In de eerste plaats zijn te noemen de tijdelijke bestuursrechtelijke en andere maatregelen van de groslijst voor genoemde projecten en categorieën, die op 1 januari 2014 vervallen. Daarnaast zijn er de tijdelijke bijzondere voorzieningen voor milieuontwikkelingsgebieden en innovatie, die eveneens vervallen op 1 januari 2014. Daarnaast is er sprake van een aantal gewone wetswijzigingen, die niet alleen gelden voor de projecten op de projectenlijst maar voor alle projecten in het ruimtelijk domein. Deze wetten behouden hun werking na 1 januari 2014.

De maatregelen voor de lijst projecten en categorieën uit het eerste hoofdstuk van de Crisis- en herstelwet zijn tijdelijk van aard en hebben tot doel een spoedig verloop van het besluitvormingsproces te bevorderen. Zo moet de rechter in de beroepsprocedures voor projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen binnen zes maanden na ontvangst van het beroepsschrift uitspraak doen. Voor behandeling door de Raad van State geldt nu nog een termijn van één jaar. Met de Crisis- en herstelwet wordt de termijn dus gemiddeld met een half jaar verkort. Bij een beroepsprocedure wordt het mogelijk om een klein materieel gebrek in een besluit te passeren, zolang daarbij geen belanghebbenden benadeeld zijn. Ook wordt het relativiteitsvereiste geïntroduceerd. Dit vereiste heeft een filterfunctie, omdat een belanghebbende alleen een beroep kan doen op rechtsregels die betrekking hebben op het eigen belang. Zo mag bijvoorbeeld een omwonende van een project die geen zicht heeft op een project zich niet beroepen op welstandsbepalingen en iemand die wel zicht heeft op het project mag dat wel. Tot slot worden beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling beperkt.

Voor de projecten in de lijst is er tevens sprake van stroomlijning van het proces van de milieueffectrapportage. De verplichtingen om redelijke alternatieven in beeld te brengen en de commissie voor de milieueffectrapportage te laten adviseren vervallen, tenzij het bevoegd gezag anders bepaalt. Europese regelgeving ten aanzien van de milieueffectrapportage blijft gehandhaafd. Ook met de stroomlijning van het proces van de milieueffectrapportage wordt gemiddeld een half jaar tijdswinst geboekt.

Het tweede hoofdstuk van de Crisis- en herstelwet bevat bijzondere voorzieningen, die het mogelijk maken om met zogeheten ontwikkelingsgebieden ‘regelvrije zones’ in het leven te

roepen om snel, maar zorgvuldig urgente projecten te kunnen voltooien. Het kabinet zal deze milieuontwikkelingsgebieden later aanwijzen. Met de milieuontwikkelingsgebieden krijgen bestuurders meer mogelijkheden om milieuruimte voor gewenste ontwikkelingen vrij te maken. Het gaat hierbij om een combinatie van enerzijds maatregelen ter vermindering van de milieudruk en anderzijds nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij worden geldende milieunormen niet opgerekt. Ook innovatieve ontwikkelingen stuiten nu soms op wettelijke grenzen en tijdelijke experimenten worden met de Crisis- en herstelwet op een met milieuontwikkelingsgebieden vergelijkbare werkwijze mogelijk gemaakt.

Naast de maatregelen voor de lijst van projecten en categorieën zijn er dus ook nog algemene wetswijzigingen. Deze zijn opgenomen in het derde hoofdstuk van de Crisis- en herstelwet. De algemene wetswijzigingen bestrijken een breed scala onderwerpen en gelden niet alleen voor de projectenlijst, maar voor het gehele ruimtelijke domein. De wijzigingen in de Natuurbeschermingswet zijn gericht op vereenvoudiging door het terugdringen van het aantal benodigde vergunningen en het beter werkbaar maken van de implementatie van de Natura 2000-gebieden. De wijzigingen in de Onteigeningswet zijn gericht op uniformering en stroomlijning van procedures voor onteigening. Met deze wijzigingen in de onteigeningswet wordt gemiddeld genomen een half jaar tijdswinst geboekt.

Daarnaast is het van belang dat de provinciebesturen de regie nemen in het aanleggen van windmolenparken. Daarom komt er een coördinatieregeling op provinciaal niveau, waarbij de provinciebesturen bevoegd zijn alle benodigde besluiten te nemen bij de aanleg van middelgrote windmolenparken. Dit is vergelijkbaar met de Rijkscoördinatieregeling voor grotere windmolenparken.

Tot slot wordt in het derde hoofdstuk van de Crisis- en herstelwet ook een aantal specifieke knelpunten opgelost. Zo zijn er bij voorbeeld ook voorzieningen getroffen die gemeentelijke deelname in de aanleg van glasvezelnetten mogelijk maken, evenals voorzieningen die de toepassing van warmte-koudekoppeling stimuleren door het aantal benodigde vergunningen terug te dringen.

Al met al vormt de Crisis- en herstelwet volgens het kabinet een zorgvuldig overwogen pakket van projecten en wetgeving, dat het mogelijk maakt om snel en doelgericht te werken aan (woning)bouw, bereikbaarheid en duurzaamheid. Langs die weg kan de werkgelegenheid worden bevorderd. Het onderscheid tussen de specifieke tijdelijke maatregelen voor de projectenlijst en de generieke wijziging van bijzondere wetten is een belangrijke garantie voor zorgvuldigheid. Het is mogelijk dat er bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de minister-president nog nieuwe projecten of categorieën worden toegevoegd aan de lijst.

3 Bestuurlijke aanpak

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

De totstandkoming van de Crisis- en herstelwet is een initiatief van de minister-president geweest, die daarin het kabinet meekreeg. Vier departementen waren intensief betrokken bij de Crisis- en herstelwet. Drie keer is er bewindslidenoverleg geweest waarbij de ministers van AZ, VROM, V&W en Justitie betrokken waren, aangevuld met de minister voor WWI, van LNV en EZ.

Overleg

Er is volop overlegd, waarbij met strakke tijdschema's werd gewerkt. Dat de concepttekst van de wet op 3 juli 2009 in het kabinet is behandeld was zeer snel. Dit is nooit eerder vertoond. De bemoediging van de premier met de Crisis- en herstelwet door het initiatief te nemen en belangstelling te tonen, heeft goed gewerkt volgens Rianne Jacobs.

Verwachtingen

Het ambtelijk doel was direct duidelijk. De verwachtingen over de wet zijn bij het begin van het voorbereidingsproces gemarkeerd. Per 1 januari 2010 moest de wet ingaan.

Nederland wordt duurzamer door de Crisis- en herstelwet. De wet neemt juridische belemmeringen weg voor al in het Aanvullend Bestuursakkoord gemaakte afspraken. Maar er is ook voor gekozen nieuwe projecten toe te voegen. Door het wegnemen van juridische belemmeringen worden ook duurzame innovatieve ontwikkelingen versneld. De wet maakt het eenvoudiger om windmolenparken te realiseren. Voor landbouwbedrijven wordt het door het terugdringen van het aantal vergunningen makkelijker om installaties voor CO-vergisting, waarbij duurzame energie uit mest gewonnen wordt, aan te leggen of te wijzigen. In het havengebied van Rotterdam wordt een proef gedaan met de gebiedsgerichte werkwijze om grondwaterverontreiniging aan te pakken. Op een Chemelot-terrein in de gemeente Sittard-Geleen worden belemmeringen weggenomen om een tot CO₂-opslag te komen. In het kader van de duurzaamheid wordt ook de Nederlandse kustverdediging aangepakt.

De verwachting is dat de wet ook een positief effect heeft op de bereikbaarheid in Nederland. De wet voorziet in de versnelling van een scala aan infrastructurele projecten, van spoor- en snelwegen tot bruggen en snelwegen. Niet alleen kan dan gedacht worden aan de A4 Midden-Delfland, ook al aan de orde in het programma Randstad Urgent, maar ook aan de A74 bij Venlo. Ook bestaande wegen worden aangepakt, zoals de aanpassingen van de A2 bij Maastricht en de verbreding van de A1/A6/A9 Amsterdam-Almere. Ook de renovatie van bruggen, zoals de brug bij Ewijk, is voorzien.

De Crisis- en herstelwet zorgt ook voor een toename van het aantal kwalitatief goede woningen en bedrijfslocaties. In de *Nota Ruimte* was al integrale gebiedsontwikkeling voorzien maar die krijgt door de wet ook weer een impuls. Woningbouw wordt gestimuleerd en er wordt tempo gehouden of opnieuw gebracht in bouw en onderhoud. Bij woningbouw gaat het vooral om grotere projecten van meer dan twintig woningen of om herstructurering van woon- en werkgebieden. Daarbij valt te denken aan de Noordelijke IJeoever in Amsterdam, de Zuidplaspolder in Gouda, de ontwikkeling van de Spoorzone in Den Bosch, de Stadshavens in Rotterdam, het Waalfront in Nijmegen. Qua bedrijventerreinen ligt de nadruk op herstructurering.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

Er is na het initiatief van premier Balkenende, en met instemming van het kabinet, vaart gekomen in de uitwerking van het idee van een Crisis- en herstelwet. Direct volgde overleg op het niveau van directeuren-generaal en daarop is ook een stuurgroep gevormd van ambtelijke vertegenwoordigers van vier departementen en een schrijfgroep gevormd. Tussen de stuurgroep en de schrijfgroep stonden personen die meedachten met de schrijvers.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

Het eigenaarschap van het wetgevingsproject was niet specifiek aan de orde. Binnen departementen is overigens wel strijd geleverd over te maken keuzen op het vlak van bij voorbeeld het onteigeningsrecht en natuurbescherming.

Medewerkers van andere departementen

Er is een kleine schrijfgroep geformeerd van juristen van enkele departementen.

Opdrachtgeverschap

Er was evident sprake van een bestuurlijke opdracht en betrokkenheid van bewindslieden.

Eindtermijn

De wet moest 1 januari 2010 ingaan.

5 Voortgang

De voortgang in het proces om te komen tot een Crisis- en herstelwet was groot. Er is heel hard gewerkt om het wetsontwerp 3 juli 2009 in het kabinet te krijgen. Nooit eerder werd zo gericht op het halen van deadlines gewerkt.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Opstarten: communicatie en beeldvorming

De communicatie over het wetgevingstraject behoefde niet aangejaagd te worden omdat het onderwerp urgent was gemaakt door de premier en het kabinet als geheel.

De programmaminister

Er was geen sprake van een of meer programmaministers.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Er is geen specifieke afdeling of dienst of departement eigenaar geweest van de totstandkoming van de Crisis- en herstelwet. Juist de hoge politieke prioriteit en extreme tijdsdruk maakte dat veel vloeibaar werd.

Personeelsvraagstukken

Vraagstukken op het gebied van personeel waren niet aan de orde. Het deelnemen aan een team dat de wet maakte, was een eervolle zaak.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

Het project verdient qua voortgang en samenwerking in de ogen van de geïnterviewde gesprekspartners Jacobs en Bouwes een zeer hoge score.

Figuur 1: Voortgang in ontwerpproces Crisis- en herstelwet en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	Voortgang: 10; samenwerking: 7		
	Voldoende			
	Negatief			

Opmerkelijk was dat er een bewindslidenoverleg is geweest waarbij ook de stuurgroep- en schrijfgroepleden aanwezig waren. Zo waren de lijnen kort.

Dat de deadlines gehaald werd is mogelijk geworden door projectmanagement en de medewerking van velen. De samenwerking is dus als positief te kwalificeren, en ook de sfeer was positief. Maar er moesten wel politieke keuzen gemaakt worden.

Zijn er dan geen kritische punten te noemen? De voortdurende termijnstelling heeft grote druk bij de leden van de schrijfgroep veroorzaakt.

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Volgens de bij de Crisis- en herstelwet betrokken juriste van het ministerie van Justitie Rianne Jacobs is het wetgevingsproces goed verlopen en zou het zo overgedaan kunnen worden, als je uitgaat van het politiek en temporeel uitgangspunt dat onder hoge druk vaart gemaakt moest worden.

Tot de commentaren op het wetgevingsproces behoort dat de vrees bestaat dat de verwachtingen over de wet te hoog gespannen zijn geweest. De onzekerheid over de concrete uitwerking is groot. Zegeviert de VOC-mentaliteit of stokt alles in de juridische molen?

De Crisis- en herstelwet is in sneltreinvaart in twee dagen behandeld en medio november 2009 aangenomen door de Tweede Kamer. De wet ademt de mentaliteit die premier Balkenende graag ziet. Maar kabinet en Tweede Kamer zijn wel van diverse kanten gewaarschuwd dat de wet verkeerd kan uitpakken. Deels waren die waarschuwingen ‘besmet’ door eigenbelang, zoals bij natuur- en milieugroepen die zich buitenspel gezet voelen. Maar ook onafhankelijke juristen en de Raad van State formuleerden kritiek.

Een eerste discussiepunt betreft de vraag of de versnelling van procedures niet al zodanig is dat deze wet daar niets meer aan toevoegt. Zo is er de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en de Spoedwet wegverbreding. Die zorgen al voor versnelling, ook al zijn ze medio 2009 nog betrekkelijk onbekend bij gemeentebesturen. Desalniettemin roepen werkgevers dat een crisiswet helpt.

Een andere vraag is of de wet internationaal-rechtelijk door de beugel kan. Sommigen vinden de onderbouwing hiervan te mager. Een voorbeeld betreft het relativiteitsvereiste. Met de introductie daarvan beoogt het kabinet te bereiken dat alleen direct belanghebbenden bezwaar kunnen maken tegen een besluit. Volgens bepaalde criticasters is dat onderdeel bedoeld om milieuorganisatie wind uit de zeilen te halen. Maar de vraag is of dit strijdig is met het Verdrag van Aarhus (Staatscourant nr. 46, 18 november 2009). Gaat de Raad van State hierover prejudiciële vragen stellen aan het Europees Hof van Justitie? Zou dat het geval zijn dan ontstaat grote vertraging, zo is geopperd tijdens een hoorzitting van de Tweede Kamer in oktober 2009.

Een derde discussiepunt betreft de milieu-effectrapportage (MER). Bij de modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage verandert er niets aan het MERplichtig zijn van projecten, zo maakt minister Cramer in 2009 – volgens de *Staatscourant* van 18 november 2009 – duidelijk aan de Eerste Kamer bij de beantwoording van vragen over de wijziging van de Wet milieubeheer. De Commissie voor de MER moet bij grote infrastructurele projecten advies uitbrengen, maar volgens enkele wetten zal die advisering niet of alleen in bepaalde gevallen plaatsvinden. In dat kader zijn van belang: de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding

en de Crisis- en herstelwet. Als consequentie van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten is de advisering door de Commissie voor de MER bovendien geschrapt voor dertig tamelijk eenvoudige wegverbredingsprojecten (waarvan er achttien zijn gebaseerd op de Spoedwet wegverbreding en twaalf op de Tracéwet) (bron: *Staatscourant* nr. 46, 2009).

Aannemend dat de Crisis- en herstelwet juridisch niet in moeilijk vaarwater belandt, dan nog is de vraag wat met de wet daadwerkelijk bereikt wordt. Sommigen spreken van ‘*een goedbedoelde wet met onzeker effect*’, anderen over een wet met veel *symbolische waarde* (*NRC Handelsblad*, 8 oktober 2009). Volgens de Raad van State is het maar de vraag of de wet tijdwinst oplevert en de economie wordt aangejaagd. Het kabinet stelt geen extra budgetten beschikbaar maar haalt budgetten in de tijd wel naar voren. Van een doorrekening van de wetsgevolgen door het Centraal Planbureau heeft het kabinet afgezien.

Kan ook het omgekeerde optreden, dat wil zeggen dat de wet vertragend werkt? Hiervoor is wel gewaarschuwd omdat er langlopende trajecten zijn die onder twee regimes kunnen gaan vallen. Dat levert complicaties op en verwarring, aldus Hugo Priemus (*de Volkskrant*, 8 oktober 2009).

Ten slotte is er de categorie die de wet het voordeel van de twijfel geeft. Niets doen heet in die optiek fataal. Mensen als de Gelderse gedeputeerde Co Verdaas en hoogleraar gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw behoren tot deze gelederen (*NRC Handelsblad*, 8 oktober 2009). Er zijn ook optimisten geteld: degenen die nu al weten dat de wet vooral na 2014 moet blijven bestaan; na evaluatie natuurlijk.

9 Samenvatting en conclusies

De Crisis- en herstelwet, die in 2009 tot stand kwam, is ingezet om de realisatie van een breed scala van projecten op het gebied van (woning)bouw, bereikbaarheid en duurzaamheid op een zorgvuldige wijze te versnellen. Daarmee kunnen bedrijven in de bouwsector, van weg- en waterbouw tot ingenieursbureaus weer aan het werk, zodat de werkgelegenheid in deze sector een impuls krijgt.

De minister-president heeft met de ministers van Justitie, VROM, Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Economische Zaken 58 projecten aangewezen die effect hebben op de werkgelegenheid en de economie, en die door de wet versneld kunnen starten. Hiertoe behoren ook tientallen windmolenparken, woningbouwprojecten en wegaanleg. Op voordracht van de minister-president kunnen nieuwe projecten aan de lijst worden toegevoegd.

De Crisis- en herstelwet is een initiatief geweest van minister-president Balkenende. Deze wet is in 2009 onder grote politieke druk en met medewerking van velen voortvarend tot stand gekomen. De operatie kan uit politiek en temporeel perspectief als een groot succes worden beschouwd. Dat de totstandkoming positief en onder extreme tijdsdruk is verlopen, wordt bevestigd in interviews met enkele betrokkenen. Het parlementair debat over de wet bevestigt dit. Hoe de wet in de praktijk uitpakt, is geen punt van onderzoek omdat de wet per 1 januari 2010 ingaat en ons onderzoek toen afgesloten was. We noteerden wel discussie over dit punt in de hoorzittingen die door de Tweede Kamer zijn georganiseerd en in de literatuur.

Als de totstandkoming van de wet een succes genoemd wordt en de interdepartementale samenwerking dit succes bevordert heeft en niet geremd is de vraag welke de succesfactoren waren.

Les

De totstandkoming van de Crisis- en herstelwet is om enkele voor de hand liggende redenen een succes. Er is sprake geweest van grote politieke prioriteit, veel bestuurlijke aandacht en sturing van het proces (er zijn keuzen gemaakt) en de ambtelijke betrokkenheid en sturing was optimaal. Wat gedaan moest worden, is gedaan. *'Het was politiek overigens ook heel lastig om te zeggen dat je tegen bent'*, aldus Hugo Priemus, voormalig hoogleraar aan de Technische Universiteit Delft (Vermeer, 2009). Het is wel een wet 'tegen stroperig Nederland' genoemd (Van Keken, 2009).

Specifieke bronnen

Interview op 8 oktober 2009 met mr. Menno Bouwes (hoofd Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van het ministerie van Justitie) en met mevr. mr.dr. Rianne Jacobs (wetgevingsjurist bij het ministerie van Justitie).

Keken, K. van, Een wet tegen stroperig Nederland, in: *de Volkskrant*, 8 oktober 2009.

Vermeer, O., Een goedbedoelde wet, met onzeker effect, in: *NRC Handelsblad*, 8 oktober 2009.

Literatuur

Adviescommissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (commissie-Elverding), *Sneller en beter*, Den Haag, april 2008.

Brekel, P.M. van den, e.a., *Bestuursrecht*, Boom, Amsterdam, 2007.

Commissie-Ruding, *Op de goede weg en het juiste spoor*, Den Haag, mei 2008.

Meijden, D. van der, *Vraagbaak milieubeheer*, Sdu, Den Haag, 2009.

Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, TK 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6, Den Haag, 2004.

9 Het kabinetsprogramma ‘Versterking Juridische Functie Rijk’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, dr. C.J.M. Breed en drs. P. de Jong

1 Inleiding

Het kabinet-Balkenende IV heeft het kabinetsbrede ‘*Programma Versterking Juridische Functie Rijk*’ (PVJFR) gestart. Het initiatief daartoe lag bij de departementen die op basis van een visitatie van de commissie-Hoekstra vonden dat de juridische functie versterking kon gebruiken. Het programma is dus een verbinding tussen een beweging van bovenaf en van onderop. Het programma (PVJFR) kent daadwerkelijk thema’s, themagroepen, een programmateam gehuisvest op het departement van Justitie, een programmadirecteur, een stuurgroep onder leiding van een externe voorzitter die de producten van themagroepen beoordeelt en de minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin als de politiek-bestuurlijk gedelegeerd opdrachtgever. Dit programma staat als kabinetsprogramma op zich zelf maar maakt ook deel uit van het programma Vernieuwing Rijksdienst van de secretaris-generaal voor Vernieuwing van de Rijksdienst.

De neutrale en algemene vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt het ‘Programma Versterking Juridische Functie Rijk’ (PVJFR) in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Blijken zal dat het volgens de secretaris-generaal Vernieuwing rijksdienst gaat om een ‘groen’ kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang en adequate interdepartementale samenwerking. Er was op het meetmoment eind september 2009 sprake van het bereiken van procesmatige mijlpalen, ook naar het oordeel van de Tweede Kamer. Ergo, we kijken of er sprake is van bevorderende (succes)factoren. We gaan dat beeld checken.

Om die vragen te beantwoorden, hebben we in oktober 2009 stukken geraadpleegd en interviews gehouden, zoals met de programmadirecteur van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk (PVJFR) Cees van Dijk en de secretaris van het programmateam Monique Wesselink.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk (PVJFR), par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies. Daarin worden ook succesfactoren genoemd.

2 Inhoud van het kabinetsprogramma ‘Versterking Juridische Functie in de Rijksdienst’

De kern

Het is aan weinig twijfel onderhevig dat een goede vervulling van de juridische functie van groot belang is voor het adequaat functioneren van de rijksoverheid. De samenleving stelt immers hoge eisen aan de kwaliteit van het overheidsbeleid en die kwaliteit wordt in vele termen uitgedrukt zoals onder meer doelgerichtheid, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid. De gezamenlijke directeuren wetgeving en juridische zaken van de departementen en de directeur wetgeving van de Raad van State hebben daarom het 'Programma Versterking Juridische Functie Rijk' (in het vernieuwingsjargon PVJFR) opgezet. Dit programma is qua pretentie gericht op de versterking van de kwaliteit van de juridische functie van de rijksoverheid en draagt langs die weg bij aan de vernieuwing van de rijksoverheid. Die investering is gericht op de werving en opleiding, meer samenwerking bij de uitvoering van taken tussen juristen, beleidsmedewerkers en uitvoerders, maar ook tussen de wetgevingsdirecties van de verschillende departementen. De ministeries moeten ervoor zorgen dat ze juridisch 'in control' zijn. Daarvoor worden voor alle juridische taken kwaliteitscriteria ontwikkeld.

Door tal van wetgevingsjuristen, beleidsbewerkers en interne en externe adviseurs wordt in verschillende werkgroepen, projecten en pilots gewerkt aan de uitvoering van dit programma.

Daarnaast werken de departementen samen aan de vernieuwing van het wetgevingsbeleid. De kabinetsnota *Vertrouwen in wetgeving* is daarvoor de basis. Oogmerk is om manieren te vinden om wetgeving eenvoudiger en sneller te maken, met minder vergunningen en minder lasten, en om te komen tot de ontwikkeling van nieuwe rechtsfiguren die toegesneden zijn op de maatschappelijke realiteit en een betere aansluiting bewerkstelligen op Europese regels.

Het programma ter versterking van de juridische functie van het Rijk wordt uitgevoerd in opdracht van het kabinet-Balkenende IV. Het geeft allereerst uitvoering aan de aanbevelingen van het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving *Met recht verbonden*, dat onder voorzitterschap stond van de Staatsraad R.J. Hoekstra. Het programma geeft ook onafhankelijk daarvan uitvoering aan maatregelen tot de versterking van de juridische functie in het Programma Vernieuwing rijksdienst.

Basisdocument

Verslag van de Interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving, *Met recht verbonden*, maart 2007.

Ministerie van Justitie, *Programma versterking juridische functie Rijk*, 2008.

Ministerie van Justitie, Nota *Vertrouwen in wetgeving*.

Kwaliteitsysteem Juridische Functie Rijk, eindconcept 16 april 2009.

Testplan kwaliteitssysteem juridische functie Rijk, 2009.

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

Ook al is het een kabinetsprogramma, de minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin is de politiek-bestuurlijk verantwoordelijke aandachtsgebiedhouder, de gedelegeerd opdrachtgever namens het kabinet. Alle departementen en de Raad van State zijn bij het programma betrokken, inclusief Algemene Zaken hoewel dit departement van AZ zelden op beleidsvelden gerichte wetgeving produceert zoals de departementen dit doen.

Ambitie

Het algemeen doel van het Programma Versterking Juridische Functie rijk is om duurzame antwoorden te geven op de aanbevelingen van het rapport *Met recht verbonden* van de

Visitatiecommissie Wetgeving en Juridische Functie en een toekomstgerichte visie te geven op de rol van de directies Wetgeving en Juridische Zaken.

Mijlpalen voor zicht op voortgang

Tot de hoofddoelstellingen van PVJFR behoren:

1. Het verbeteren van de functionaliteit en de dienstbaarheid in de onderlinge samenwerking van de directies Wetgeving en Juridische Zaken met de directoraten en directies die belast zijn met de beleids-, uitvoerings- en handhavingstaken;
2. De ontwikkeling van een systeem voor juridische kwaliteitsborging dat per ministerie op eigen maat kan worden toegesneden en ook mogelijkheden biedt voor interdepartementale kwaliteitsontwikkeling door middel van visitaties;
3. Versterking van de positie van de rijksoverheid op de arbeidsmarkt voor juristen;
4. Verbeteren van de opleidingsmogelijkheden voor juristen bij de rijksoverheid alsmede verhogen van de juridische sensitiviteit van niet-juristen;
5. Het beschrijven van een systematiek waarmee een ministerie de juridische kwaliteit kan beïnvloeden en waarborgen.

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

Het kabinet kent een onderraad van ministers: de Raad voor Veiligheid en Rechtsorde. Hierin hebben zitting: de minister-president, en de ministers van Jeugd en Gezin, Justitie, BZK, Defensie, Financiën, V&W, VROM, Defensie, en de staatssecretaris van Justitie. De minister-president is voorzitter. In deze onderraad komen vraagstukken aan de orde als: Wetgevingskwaliteit (mede omvattend algemene wetsvoorstellen op het terrein van Justitie en andere departementen); de Veiligheidsketen; het Veiligheidsbeleid en -programma; Preventie, handhaving en opsporingsvraagstukken; Beleid voor Terrorismebestrijding; Antidiscriminatiebeleid; vraagstukken van Respect.

Het is een paradox om van een kabinetsprogramma te spreken. Men zou nadrukkelijk betrokkenheid en bemoeienis van bewindslieden van het kabinet-Balkenende IV met het Programma Versterking Juridische Functie Rijk verwachten gezien de aanduiding 'kabinetsprogramma' maar feitelijk is die betrokkenheid en bemoeienis in die vorm gering. Van actieve sturing vanuit het kabinet is geen sprake, zo melden de gesprekspartners eensluidend. Interesse is er bij de minister van Justitie en bij anderen zeker.

Overleg

De Onderraad kent een ambtelijk voorportaal in de vorm van de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW), naast de interdepartementale commissie veiligheid: ICV). Deze ICCW bestaat al jaren maar heeft op instigatie van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk recent *een verbreding* ondergaan *met algemene juridische aangelegenheden*. Daaronder worden die aangelegenheden verstaan die gemeenschappelijk of departementsoverstijgend zijn en betrekking hebben op de juridische functie van de rijksoverheid.

Onder de juridische functie van de rijksoverheid vallen de bestuurlijk-juridische advisering, geschilbeslechting, het sluiten van overeenkomsten of convenanten en (juridische) besluiten.

Zoals geldt voor het algemeen wetgevingsbeleid vervult de Commissie voor algemeen juridische aangelegenheden de functie van *voorportaal* voor besluitvorming door de Raad

voor Veiligheid en Rechtsorde of de Raad voor Bestuur als forum voor gedachtevorming en besluitvorming betreffende het openbaar bestuur, prestaties van de overheid, en de vernieuwing van de rijksdienst.

Elke minister blijft verantwoordelijk voor het eigen beleidsterrein wat betreft wetgeving en overige juridische aangelegenheden. De collegiale sturing vanuit het kabinet zit 'gevangen in' de ministeriële verantwoordelijkheid, dat wil zeggen wordt erdoor begrensd. Zou het kabinet als kabinet willen sturen dan kan dat natuurlijk wel.

Verwachtingen

In 2007 heeft de Visitatiecommissie wetgeving en juridische functie het rapport *Met recht verbonden* uitgebracht. In reactie op het rapport heeft het kabinet de noodzaak van permanente zorg voor de juridische functie benadrukt (Kamerstukken 2007-2008, 31201, nr. 32: 10). Ter uitwerking van de aanbevelingen van dit rapport van de visitatiecommissie-Hoekstra en de kabinetsreactie is het Programma Versterking Juridische Functie Rijk ingesteld. Binnen het programma zijn onder meer de structuur en de rijksbrede kaders van de juridische functie van de rijksoverheid in kaart gebracht. Daaruit bleek dat behoefte bestaat aan een overlegorgaan waarin gemeenschappelijke of departementsoverschrijdende juridische aangelegenheden kunnen worden besproken en mogelijke risico's voor het Rijk bij de uitvoering van de taken tijdig op een goed niveau worden onderkend. Deze taak is overeenkomstig de aanbevelingen van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk belegd bij de ICCW. De ICCW bestond al, maar haar taak is uitgebreid met departementsoverstijgende zaken die de uitoefening van de juridische functie betreffen. Het Programma Versterking Juridische Functie Rijk heeft daarbij overwogen dat hierdoor meer recht wordt gedaan aan de meer strategische rol van de ICCW, zoals het bieden van forumwerking op het vlak van visievorming en het ontwikkelen en toepassen van kwaliteitscriteria voor juridische werkprocessen. De taakuitbreiding is bedoeld als aanvulling op reeds bestaande vormen van interdepartementaal overleg en uitwisseling van ervaringen. De uitbreiding van de taak van de ICCW is niet bedoeld om de bestaande overleggen overbodig te maken of te degraderen tot commissies van de ICCW. Maar wel wordt onderkend dat bestaande overleggen, zoals die van de juridisch adviseurs of het overleg van de functionarissen van de Wet openbaarheid van bestuur, de commissie kunnen adviseren dan wel de coördinatie van sommige onderwerpen op zich kunnen nemen. Soms bestaat er samenhang met issues die ook al in de Interdepartementale Commissie voor Bestuur of de Interdepartementale Commissie voor Europees Recht aan de orde komen. Daarvoor kan dan een praktische oplossing worden gekozen, zoals de mogelijkheid dat de ICCW alleen de juridische kant bespreekt.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

Het kabinetsprogramma 'Versterking Juridische Functie Rijk' kent een ambtelijke stuurgroep met een voorzitter van buiten. Hierin heeft de secretaris-generaal van Algemene Zaken Richard van Zwol zitting, alsmede alle directeuren op het gebied van wetgeving van de departementen en die van de Raad van State. De stuurgroep staat onder voorzitterschap van de voormalige burgemeester van Nijmegen E.M. d'Hondt. Deze stuurgroep beslist over tussenproducten van de themagroepen. De participatie van de directeuren in de stuurgroep springt er positief uit, aldus programmadirecteur Van Dijk.

Er bestaat een programmateam versterking juridische functie Rijk. Cees van Dijk is de programmadirecteur.

De stuurgroep is voorbereidend op de ICCW. De ICCW is het scharnierpunt tussen de departementen.

In de ambtelijke voorbereiding speelt de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW) een duidelijke rol als voorportaal voor behandeling van stukken in de Raad voor Veiligheid en Rechtsorde.

Het PVJFR heeft volgens Van Dijk ‘veel energie losgemaakt qua strategisch en tactisch denken bij de deelnemers. Men zal er m.i. verstandig aan doen die verworvenheid te behouden door bijvoorbeeld periodiek een specifieke ICCW-bijeenkomst te beleggen waarin gemeenschappelijke doelen worden bepaald en gevolgd’ (mailverkeer 16 november 2009).

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

De programmadirecteur en het programmateam is gevestigd op het ministerie van Justitie. De minister van BZK en de minister van Justitie hebben gezamenlijk het voorstel gedaan tot wijziging van de regeling betreffende de ICCW, die moet leiden tot uitbreiding van de taak van de ICCW met juridische aangelegenheden.

Medewerkers van andere departementen

Er is niet specifiek sprake van fte's ten behoeve van het programma.

Programmabegroting: financiële middelen

Het budget voor het Programma is door Justitie en AZ ter beschikking gesteld.

Opdrachtgeverschap

Het programma is wel een kabinetsprogramma maar het initiatief is niet verankerd in een regeerakkoord. Het initiatief komt van onderop. Bijgevolg kunnen we niet spreken van duidelijk politiek-bestuurlijk opdrachtgeverschap. De stuurgroep vervult wel een schakelrol.

Eindtermijn

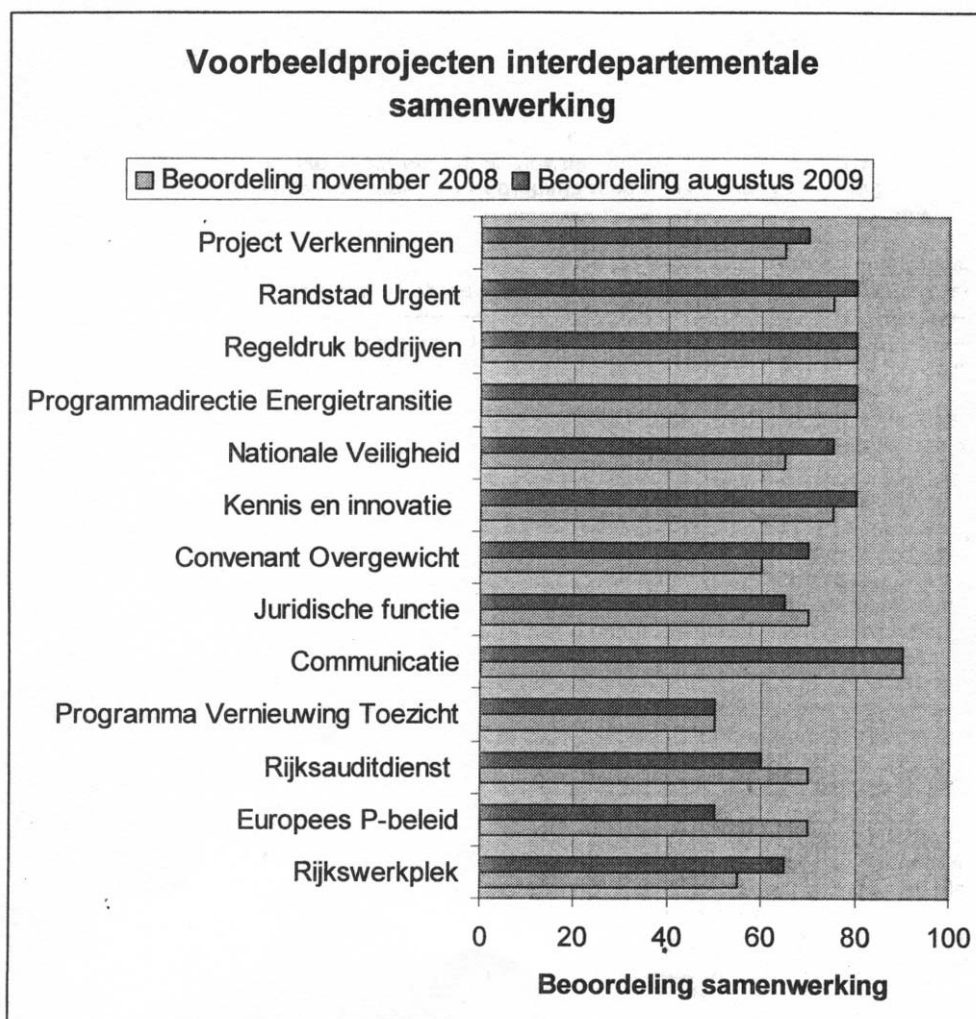
Het programma eindigt eind 2009/begin 2010.

5 Voortgang van het programma

Het kabinetsprogramma PVJFR is door de Secretaris-Generaal Vernieuwing Rijksdienst in de *Voortgangskrant Special Vernieuwing Rijksdienst* van september 2009, gebaseerd op informatie van augustus 2009, nog gelabeld met de kleur ‘oranje’. Het kon wel wat sneller volgens de secretaris-generaal. In die *Voortgangskrant* staat: ‘*Dit programma is inmiddels goed op gang gekomen en heeft een aantal duidelijke resultaten opgeleverd. De uitbreiding van de Academie voor Wetgeving met een Academie voor Overheidsjuristen is een van die resultaten: na de selectie uit een groot aantal aanmeldingen zijn de overheidsjuristen in spe per 1 september 2009 aan hun opleiding begonnen*’.

In de lijst van ‘Voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking’ uit het programma Vernieuwing rijksdienst zit dit programma in de middenmoot van plussers.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



Op basis van gesprekken met de programmadirecteur (Cees van Dijk, ministerie van Justitie) en de secretaris van het programmateam (Monique Wesselink) komen we tot de vaststelling dat men hiermee wel kan leven maar van mening is dat het programma mogelijk toch al wel met de kleur 'groen' te tooien valt. Dat het nog beter kan, wordt niet bestreden. Laten we de doelstellingen langslowen.

Functionaliteit en dienstbaarheid

De eerste hoofddoelstelling van PVJFR betreft het verbeteren van de functionaliteit en de dienstbaarheid in de onderlinge samenwerking van de directies Wetgeving en Juridische Zaken met de directoraten en directies die belast zijn met de beleids-, uitvoerings- en handhavingstaken. Er blijkt in 2008-2009 inderdaad gewerkt aan het verbeteren van de intra- en interdepartementale samenwerking, onder andere door een betere verbinding te krijgen tussen het beleidsproces en het juridisch proces. Er hebben op dit vlak ook drie leeronderzoeken plaatsgevonden, namelijk naar de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie-Oosting inzake het interbestuurlijk toezicht op wetgeving in medebewind; de totstandkoming van de wet, waarin onder andere de Flora- en Faunawet, en de Habitat- en Wetlandrichtlijnen opgaan; en de herziening van de wet Rijksbelastingen. Doel daarvan was om op te sporen welke voorwaarden noodzakelijk zijn om de verbindingen tussen

medewerkers die werken aan de formulering van de inhoud van beleid, de uitvoerders en de regelgevers te verbeteren en tussen regelgevers onderling.

Ook is ten behoeve van de besluitvorming over de institutionele inrichting van de interdepartementale samenwerking op juridisch gebied een inventarisatie gemaakt van welke juridische overleggen er in het algemeen zijn. De programmadirectie heeft niet het oogmerk om met voorstellen te komen tot wijziging in deze overleggen, maar wel om de samenwerking te bevorderen en de suggestie te doen indien nodig expertise te bundelen. En door de interactie van deze overleggen met de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW) te bevorderen.

Programmadirecteur Cees van Dijk en de wetgevingsjurist van de Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid Monique Wesselink, secretaris van het programmateam, zijn van mening dat alle directeuren Wetgeving en Juridische Zaken inmiddels wel beseffen dat een attitudeverandering nodig is en er meer verbindingen tussen de beleidsinhoudelijke denkers en werkers en de financiële, juridische en uitvoerende mensen nodig zijn. Er is overigens ook meer aandacht nodig voor de beroepsethiek van juristen, menen zij.

Belangrijk is ook dat cursussen over juridische sensitiviteit voor niet-juristen en cursussen over politiek-bestuurlijke sensitiviteit voor juristen worden aangeboden. Men ziet in deze discussie een kans voor de Academie voor Overheidsjuristen. Deze academie heeft, samen met zusterinstituut de Academie voor Wetgeving tot doel de kwaliteit van de juridische functie binnen het Rijk te vergroten door het aanbieden van gespecialiseerde opleidingen. De Academie voor Overheidsjuristen richt zich op juristen die zich binnen de rijksoverheid bezig houden met juridische werkzaamheden, anders dan wetgeving. Zoals juristen gespecialiseerd in advisering, het behandelen van bezwaar- en beroepszaken en het opstellen van contracten en convenanten.

Systeem voor juridische kwaliteitsborging

De tweede hoofddoelstelling betreft de ontwikkeling van een systeem voor juridische kwaliteitsborging die per ministerie op eigen maat kan worden toegesneden en ook mogelijkheden biedt voor interdepartementale kwaliteitsontwikkeling door middel van visitaties. Deze programmadoelstelling komt voort uit de aanbevelingen van de commissie-Hoekstra om te komen tot een set indicatoren voor de juridische kwaliteit en in feite ook een discussie in wetenschapskringen (Klosse e.a., 2003; Veerman, 2004; Stoop, 2005).

Een kwaliteitssysteem biedt de mogelijkheid binnen het eigen ministerie de kwaliteit van het juridisch functioneren van het ministerie inzichtelijk te maken. Dat kan door specificatie van kwaliteit naar verschillende werkprocessen en startnota's van wetgevingstrajecten, iets dat de commissie-Hoekstra ook bepleit.

Er is een plan voor implementatie van de indicatoren ontwikkeld, waarbij een fasegewijze ontwikkeling voorzien is. In pilots zal het voorgestelde systeem beproefd worden.

Het Eindconcept van een notitie over een '*Kwaliteitssysteem Juridische Functie Rijksdienst*' van 16 april 2009 van de hand van een themagroep, maakt onderscheid in vier niveaus van kwaliteitsborging:

1. 'Beoordeling van het werk van degenen die rechtstreeks van doen hebben met klanten, medewerkers, interne toetsers, management;

2. Een collegiale toetsing ('peer review') op systeemniveau door diegenen die in hetzelfde schuitje zitten: collega's die al dan niet met dezelfde (soort) kwaliteitsbeoordeling werken;
3. Een onafhankelijke beoordeling door een deskundige (audit): sommige departementale auditdiensten ontwikkelen zich zo dat ze dit aan zouden kunnen;
4. Een eenduidige verantwoordingslijn (rapportagecyclus) naar degenen die de eindverantwoordelijkheid hebben met de mogelijkheid tendensen te beschrijven, streefbeelden te bepalen en aanbevelingen te doen'.

De directeuren Juridische Zaken zijn in hun departement verantwoordelijk voor kwaliteitsborging op niveau 1 terwijl een ambitie van het interdepartementaal overleg is om de niveaus 2, 3 en 4 meer te gaan benutten. Doel is een verdere professionalisering van de juridische functie te bewerkstelligen maar tevens om een verdere professionalisering van de Rijksdienst te bereiken. Om de kwaliteitsborging ook structureel te organiseren wordt een vaste cyclus voorgesteld. Dat moet leiden tot rapportages voor eigen gebruik in het departement maar alle rapporten zouden besproken moeten worden in de ICCW. Dat stelt de ICCW in staat om aanbevelingen te doen en bevindingen aan te bieden aan de minister van Justitie, eventueel vergezeld van aanbevelingen voor de gehele Rijksdienst. De rapportagecyclus kan het karakter krijgen van ene groeimodel.

Als de departementen jaarlijks een verslag maken van de kwaliteit van het juridisch werk, bijvoorbeeld in de vorm van zelfevaluatie, kunnen deze rapportages ter wille van leerprocessen in de ICCW (zoals gesteld voorportaal voor twee onderraden van de ministerraad) door de directeuren besproken worden. Voorzien is om de Raad van State hierbij ook te betrekken.

De bedoeling is dat vanaf 2012 alle ministeries op de voorgestelde manier rapporteren over de kwaliteit van de juridische functie, aldus het *Testplan kwaliteitssysteem Juridische Functie Rijk*. 'We zijn in staat om in het voorjaar van 2012 via de ICCW tot een gezamenlijke kwaliteitsrapportage te komen'. Uitgangspunt is dat de implementatie niet volgens een 'big bang' gaat maar stapsgewijze via de 'zwaan-kleef-aan'-methode.

Positie rijksoverheid op arbeidsmarkt

De derde hoofddoelstelling van PVJFR heeft betrekking op de versterking van de positie van de rijksoverheid op de arbeidsmarkt voor juristen. Ook vanuit deze doelstelling zijn activiteiten ontplooid. In 2009 is een folder *Jurist bij het Rijk* ontwikkeld en onder de juridische studenten verspreid. Ook worden vanaf 2009 open dagen georganiseerd voor deze studenten zodat ze al vroeg vertrouwd raken met de rijksoverheid en informatie krijgen over vervolgoopleidingen, zoals de Academie voor Wetgeving, de Academie voor Overheidsjuristen, het rijkstraineeship en de RAIO. Studenten kunnen vanaf 2009 ook structureel masterclasses volgen bij de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen. Het aantal juridische stageplekken zal worden vergroot, zodat eerder kijk verkregen wordt op de talenten. Het contact tussen de rijksoverheid en de juridische faculteiten zal eveneens worden vergroot. Zo is een lijst met gastdocenten met jonge ambtenaren, top ambtenaren en experts samengesteld waar universiteiten voor hun onderwijs gebruik van kunnen maken. Ook wordt geëxperimenteerd met duale promotieplekken. Met bepaalde universiteiten zijn al banden. Zo is het WODC via een leerstoel verbonden met de Universiteit Maastricht en was er een band met de Universiteit van Tilburg.

Opleidingsmogelijkheden

De vierde hoofddoelstelling van PVJFR betreft het verbeteren van de opleidingsmogelijkheden voor juristen bij de rijksoverheid alsmede het verhogen van de juridische sensitiviteit van niet-juristen. Naast de bestaande Academie voor Wetgeving is door het programma Versterking Juridische Functie Rijk een Academie voor Overheidsjuristen opgericht. Deze Academie is per 1 september 2009 van start gegaan. Ook is een cursus 'Beleid en wetgeving' ontwikkeld die sinds 1 september 2009 wordt aangeboden. Langs deze weg wordt getracht te bereiken dat juristen meer adequate verbanden leggen tussen regelgeving en beleid.

De rijksoverheid zal ook bepaalde faciliteiten bieden wat betreft promoties en publicaties voor ervaren juristen bij de Rijksoverheid.

Systematiek

De vijfde hoofddoelstelling van PVJFR heeft betrekking op het beschrijven van een systematiek waarmee een ministerie de juridische kwaliteit kan beïnvloeden en waarborgen. Ook deze doelstelling is inspiratiebron voor activiteiten. Duidelijk zal zijn dat als de juridische functie onder de maat is, daar allerlei risico's aan verbonden zijn. Een voorbeeld zijn de aanbestedingsregels. Het veronachtzamen daarvan kan tot grote vertragingen leiden in het uitvoeren van overheidstaken, zoals de uitvoering van grote infrastructurele werken. Er wordt daarom gewerkt aan een rapport 'structuur en rijksbrede kaders van de juridische functies met aanbevelingen over de wijze waarop binnen de organisatie van de ministeries de zelfstandige en onafhankelijke juridische inbreng tot het hoogste besluitvormingsniveau optimaal kan worden gewaarborgd. Het SG-Overleg heeft zich inmiddels reeds positief uitgelaten over de in dit rapport opgenomen aanbevelingen uitgelaten. Deze aanbevelingen hebben ook al bij verschillende departementen daadwerkelijk geleid tot het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Zit er nog spanning tussen de genoemde Stuurgroep en de ICCW? Het blijkt dat de stuurgroep en ICCW grotendeels dezelfde samenstelling van leden kent (aldus ook Monique Wesselink, secretaris van het programmateam). Alleen de Stuurgroep staat onder extern voorzitterschap, namelijk van mr. E.M. d'Hondt. Bovendien heeft hierin ook de directeur wetgeving van de Raad van State zitting, alsmede de SG van AZ.

Is hier sprake van bestuurlijke drukte als gevolg van het feit dat dezelfde leden elkaar in twee gremia treffen? Dit is niet zo en het wordt ook ontkend door de secretaris van het programmateam Wesselink. Beide organen hebben namelijk een verschillende taak. De ICCW is een adviesorgaan en is het voorportaal voor twee Onderraden van de ministerraad, nl. de Raad voor de Veiligheid en de Rechtsorde en de Raad voor Bestuur. De ICCW is strikt genomen geen onderdeel van het kabinetsprogramma Versterking Juridische Functie Rijk.

De stuurgroep is onderdeel van het kabinetsprogramma Programma Versterking Juridische Functie Rijk (PVJFR) en beoordeelt het werk van themagroepen.

Het adviesorgaan ICCW is breed interdepartementaal samengesteld en wordt voorgezeten door de Directeur Wetgeving van het ministerie van Justitie met als plaatsvervanger de directeur wetgeving van Binnenlandse Zaken. De ICCW gaat over algemeen wetgevingsbeleid en algemene constitutionele aangelegenheden. Door een voorstel van het programma Versterking Juridische Functie Rijk is de taak van de ICCW uitgebreid met algemene juridische aangelegenheden. De ICCW heeft tot taak desgevraagd of uit eigener

beweging te adviseren over algemene juridische aangelegenheden en onderwerpen van algemeen wetgevingsbeleid.

De programmaminister

Van een programmaminister is in dit interdepartementale programma geen sprake.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Het programma is een kabinetsprogramma met de minister van Justitie als verantwoordelijk bewindsman.

Personeelsvraagstukken

Dit onderwerp is niet specifiek van toepassing omdat de menskracht voor het programmateam voornamelijk afkomstig is van het ministerie van Justitie.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

De plannen van aanpak uit de themagroepen zijn in 2009 in uitvoering. Op diverse terreinen loopt die uitvoering ‘zonder meer goed’, aldus rapporteert de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst aan minister Ter Horst, die dit op 2 september doorbriefft aan de Tweede Kamer. De samenwerking tussen de verschillende juridische diensten met de beleidsdirecties is nog voor verbetering vatbaar. Soms spelen nog departementale reflexen op, waardoor het rijksbreed delen van juridische expertise door middel van een pool niet van de van de grond is gekomen. De lichte teruggang in de beoordeling van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk houdt verband met de vermindering van het gevoel van urgentie op een beperkt aantal thema's. ‘*De interdepartementale samenwerking is daardoor wat afgeremd*’, aldus schrijft de minister Ter Horst op 2 september 2009 op basis van waarnemingen de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst aan de Tweede Kamer. Dat wordt op 8 oktober 2009 in een interview met programmadirecteur Cees van Dijk bevestigd.

Figuur 1: Voortgang in programma en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	voortgang 8; samenwerking 7		
	Voldoende			
	Negatief			

Waarom krijgt de interdepartementale samenwerking volgens de programmadirecteur een cijfer ‘zeven’ en niet meer? Naar zijn mening kunnen er nog verdergaande stappen worden gezet naar standaardservice-achtige constructies op onderdelen in de juridische functie. Gedacht wordt daarbij aan doorsnee WOB-verzoeken, aanbestedingsrecht, aansprakelijkheidsrecht en contracten.

In de ogen van de programmadirecteur en een lid van het programmateam is er positieve beweging op dit front. Het is een kwestie van aandacht aan blijven besteden, dit proces daadwerkelijk blijven bevorderen en laten zien dat het voortdurend gaat om kwaliteit van wetgeving

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Het programma eindigt eind 2009/begin 2010. Gezien voorgaande uitkomsten is de vraag of toch niet de vinger aan de pols gehouden moet worden. Het werk is nog niet helemaal gedaan.

De samenwerkingsformule bij het kabinetsprogramma 'Versterking Juridische functie in het Rijk' is hybride. Het programma ter versterking van de juridische functie in de rijksdienst behoort tot de programma's opgenomen in de lijst van de SGVRD. Het programma is daarmee niet alleen een aandachttrekkend programma, het is bovendien een kabinetsprogramma maar daar staat tegenover dat van een zware politiek-prioritaire insteek geen sprake is; het programma komt niet voor in het regeerakkoord. Het programma is van onderop ontstaan. Dat verklaart dat het politiek bestuur, de betrokken bewindslieden, veel aan ambtelijke samenwerking overlaat. Het programma wordt niet geleid door een actief bestuurlijk team van ministers. Ministers staan aan de zijlijn. Laten dit programma hoofdzakelijk lopen zoals het loopt. Kan deze structuur de ambtelijke verkokering, pontificaal gesteld het willen behouden van eigen wetgevingsvrijheid en invulling van de juridische, dan doorbreken? Hiervoor is dwang, budget of cultuur een potentieel activerend prikkelsysteem. De praktijk is dat het vooral een zaak is van cultuur en gedrag om tot samenwerking op juridisch gebied te komen; dwang en financiële prikkels werken hier niet. Er is een toenemende samenwerkingsbereidheid; samenwerking heeft voordelen.

Een dergelijke samenwerkingsstructuur kan in een tijdgebonden context zekere waarde hebben gehad (zo gezien zijn we als onderzoekers 'mild'), het is voor tal van andere onderwerpen geen geschikte formule met veel toekomstpotentie omdat er te weinig bestuurlijke druk op de ketel is die tot samenwerking en voortgang 'prest'. De bestuurlijke verantwoordelijkheid bestaat op papier wel maar is feitelijk 'onzichtbaar'. Dit is een constatering, die te begrijpen is in het kader van de structurele overbelasting van bewindslieden, waarover Philip Idenburg (1985) ooit schreef.

9 Samenvatting en conclusies

Het Programma Versterking Juridische Functie Rijk (PVJFR) geeft uitvoering aan acties die een ontkokerde, kwalitatief hoogwaardige juridische functie voor de gehele rijksdienst dichterbij moet brengen. Het programma wordt gedragen door alle Directeuren Wetgeving en Juridische Zaken van de afzonderlijke departementen en die van de Raad van State, die zijn gerepresenteerd in een overkoepelende stuurgroep die onder voorzitterschap staat van mr. E.M. d'Hondt, oud-burgemeester van Nijmegen en voormalig voorzitter van de Verenigde Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU). De in verschillende themagroepen ontwikkelde voornemens worden door de stuurgroep beoordeeld. De minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het kabinetsprogramma.

Het programma heeft meer dan voldoende voortgang gehad. Het een groot succes noemen is sterk overdreven maar er positieve beweging ontstaan en minder verkramptheid in het zich teveel oriënteren op eigen departementen, inclusief Justitie. De interdepartementale samenwerking heeft naar vermogen invulling gekregen. Deze heeft niet remmend gewerkt op de voortgang maar deze ook zeker niet versneld.

Betrokken ministers hebben aan het tempo en kwaliteit van samenwerking geen bijzondere aandacht geschonken; hun prioriteiten en die van de Tweede Kamer lagen voornamelijk elders. Desalniettemin heeft de minister van Justitie zekere belangstelling gehad voor dit kabinetsprogramma.

Wat heeft het programma aan resultaten opgeleverd? Er is naast de bestaande Academie voor Wetgeving, een Academie voor Overheidsjuristen opgericht. De opleiding is per 1 september 2009 van start gegaan. Daarnaast is de taak van de ICCW uitgebreid met algemene juridische aangelegenheden. Ook heeft het SG-Overleg zich positief uitgelaten over de in het rapport *Structuur en rijksbrede kaders van de juridische functies* opgenomen aanbevelingen en hebben deze aanbevelingen ook al bij verschillende departementen daadwerkelijk geleid tot het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden.

Door middel van pilots is gewerkt aan de invoering van kwaliteitssystemen met indicatoren aan de hand waarvan de kwaliteit van de verschillende werkprocessen kan worden gemeten.. Het bevorderen van het interdepartementaal, ontkokerd samenwerken tussen juridische directies heeft daarnaast prioriteit. Door middel van onderzoek wordt geïnventariseerd wat de succesfactoren zijn voor de samenwerking. Dat een interdepartementaal team in *full speed* voortvarend en succesvol werkte aan de totstandkoming van een door de Tweede Kamer aanvaarde Crisis- en herstelwet kan als een uiting worden gezien van positieve samenwerking (zie *Voortgangskrant special Vernieuwing Rijksdienst*, september 2009: 3).

Succes- en faalfactoren

Als de samenwerking nog niet helemaal is wat die zou moeten zijn en als er nog hardnekkige restanten van een verkokerde opstelling van ambtelijke eenheden op het gebied van wetgeving en juridische zaken van departementen bestaan, hoe die dan te doorbreken? De programmadirecteur erkent dat een van de succesfactoren van samenwerking, die doordringt in de departementen, ‘cultuur en gedrag’ is. Daarop kan hij proberen invloed te hebben, het activeren van politiek-bestuurlijke prioriteit ligt buiten zijn invloedssfeer.

Binnen het Programma Versterking Juridische Functie Rijk zijn de mogelijkheden verkend van een actuele beroepshouding, opdat de juridische functie in wisselwerking met beleid, uitvoering en handhaving op een eigentijds wijze inhoud krijgt. Er wordt inspiratie gehaald uit de ervaringen op dit vlak bij notarissen, advocaten en de rechterlijke macht. Wetgevers moeten eerder bij beleidsvorming betrokken worden en beleidsadviseurs en beleidsvoerders moeten oog krijgen voor juridische implicaties.

Specifieke bronnen

Interview op 8 oktober 2009 met de heer Cees van Dijk, programmadirecteur voor versterking van de juridische functie in de rijksdienst, ministerie van Justitie.

Interview op 8 oktober 2009 met Monique Wesselink, wetgevingsjurist Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid, ministerie van Justitie.

Kabinetsnota *Vertrouwen in wetgeving* en bijbehorend advies van de Raad van State, Kamerstukken II 2008-2009, 31 731, nrs. 1 en 2.

Kwaliteitsstelsel Juridische Functie Rijk, eindconcept 16 april 2009.

Ministerie van Justitie, *Programma versterking juridische functie Rijk*, 2008.

Testplan kwaliteitssysteem juridische functie Rijk, 2009.

Verslag van de Interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving, *Met recht verbonden*, maart 2007.

Literatuur

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Idenburg, Ph., *Informatie-overlast*, Vuga, Den Haag, 1985.

Klosse, S. e.a., *Op zoek naar kwaliteit – Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Sdu, Den Haag, 2003.

Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politiek primaat – Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Eburon, Delft, 2001.

Stoop, J.L.H.M., *Betekenis van het wetgevingskwaliteitsbeleid*, Boom, Den Haag, 2005.

Thijn, E. van, en T. Cardoso Ribeira, *De informatieparadox*, Lemma, Utrecht, 2004.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

Veerman, G.J., *Het meesterschap van de wetgevingsjurist*, Sdu, Den Haag, 2001.

Veerman, G.J., *De wet als zinsbegoochelingsinstrument – Over de kwaliteit van wetgeving, Maastricht*, 2004 (oratie).

Vlies, I.C. van der, *Handboek wetgeving*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991 (2^e herziene druk)

WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag, 2002, rapport nr. 63.

10 Van Vlootbouw naar ‘BALANS-groep’: samenwerking tussen agentschappen

Prof. dr. A.F.A.Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

Kunnen al die (rijks)agentschappen op zichzelf het werk aan of zou het tot voordeel strekken als ze bijvoorbeeld personeel van elkaar zouden inzetten om piekbelastingen op te vangen? Zouden agentschappen meer samen kunnen werken om opdrachtgevende departementen bij te staan in hun rol als goede opdrachtgever? Werken agentschappen van departementen als die van Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en bijvoorbeeld Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) onderling samen of niet? Maken ze zich sterk door middel van lobby binnen de rijksdienst?

Er is inderdaad een samenwerkingsverband ontstaan. De samenwerking tussen een aantal agentschappen die sinds het aantreden van het kabinet-Balkenende IV ontstaat, is geïnitieerd door de secretarissen-generaal van drie betrokken departementen. De ambtelijke leiding van drie hier van belang zijnde departementen – Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) – heeft de agentschappen *Dienst Regelingen* (DR), de EVD (EVD staat niet meer voor Economische . Voorlichtingsdienst omdat zij veel meer doet), *SenterNovem* en het *Agentschap SZW* in 2008 en 2009 de mogelijkheden en kansen tot verdergaande samenwerking laten verkennen in het zogenaamde project *Vlootbouw*. Dat project heeft enige tijd later een *naamsverandering* ondergaan zodat ook andere agentschappen konden toetreden. Besloten is toen ook maar de naam te veranderen in BALANS, wat verwijst naar *BAten/LAstendiensten Nieuwe Stijl*. Op de BALANS-groep gaan we hier in.

De vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houden de plannen van de BALANS- groep voor samenwerking tussen agentschappen in en is er (on)volgende voortgang in die samenwerking tussen de agentschappen geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking?

Om de genoemde vragen te beantwoorden, hebben we stukken geraadpleegd en allereerst een interview gehouden met de secretaris van BALANS –Alida Bos. We spraken een maand later met de directeur van het Agentschap NL van het ministerie van EZ dat na een fusieproces op 1 januari 2010 start, Ab van Ravestein; Van Ravestein is tevens lid van de bestuursraad en ministersstaf van Economische Zaken. En we spraken met de ‘*general director*’ van de Dienst Regelingen – Jolanda Denis – en met de plaatsvervanger van directeur Loekemeijer van het agentschap SZW – Harm Jan Bouwknegt. De interviews vonden in oktober en november 2010 plaats.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van BALANS, par. 3 gaat over de eventuele bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de

toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies. Daarin worden ook succesfactoren genoemd.

2 De vorming van de BALANS-groep

Twee soorten organisaties

Wat zijn agentschappen voor organisaties? De rijksoverheid kent grofweg twee soorten organisaties: organisaties die volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen en verzelfstandigde organisaties in de vorm van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid op basis van een verzelfstandigingswet *beperkt* is. Binnen de eerste categorie bevinden zich weer typen, waartoe ook de intern verzelfstandigde eenheden behoren. Agentschappen zijn intern verzelfstandigde organisatorische eenheden. Ze staan binnen een departement op afstand en zijn intern verzelfstandigd, zoals dat heet, in tegenstelling tot zbo's die extern verzelfstandigd zijn (Kraak en Van Oosterroom, 2002; Van Oosterroom en Slootmaker, 2004). Over agentschappen gaat het hier. Daar kennen we er een aantal van en sommige kennen veel personeel.

De Wion als casus

Zo kent de Dienst Regelingen (DR) die vooral maatregelen voor het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit uitvoert – en in deze beschouwing prominent aan bod komt – ongeveer 1425 fte aan personeel. Onbeduidend zijn agentschappen ook in budgettair opzicht zeker niet. Daar komt bij dat ze vaak ook subsidieregelingen uitvoeren die voor burgers en bedrijven van belang zijn. Zo worden daarom wel eens aangeduid als 'subsidiefabrieken'. Die kwalificatie doet deze organisaties onrecht. Neem het volgende voorbeeld. Voor het verplicht melden van ploeg- en graafwerk bij het Kadaster, een zbo, heeft de minister van Economische Zaken – Van der Hoeven – een oplossing gevonden. Zij wil, hoewel er in 2009 drie agentschappen onder haar ressorteren, de Dienst Regelingen – die vooral voor LNV werkt – inschakelen om een collectieve aanmelding namens alle boeren bij het Kadaster te laten verzorgen. Deze collectieve aanmelding verlicht de administratieve lasten en kosten in de sector. Minister Van der Hoeven ontvouwt haar voorstel in een wijzigingsvoorstel van de *Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten* (Wion), dat ze begin november 2009 naar de Tweede Kamer stuurde. De Dienst Regelingen komt in aanmerking want deze dienst beschikt al over de relevante perceelsgegevens van alle boeren. Die kunnen ook worden gebruikt voor de melding bij het Kadaster. Boeren hoeven zich niet meer apart te registreren bij het Kadaster en dat bespaart veel moeite en kosten, aldus de minister. Dienst Regelingen zal de melding bij het Kadaster elektronisch verzorgen en de netwerkinformatie elektronisch aan de boeren tonen in hun dossier. De eerste collectieve aanmelding wordt medio 2010 verwacht en zal dan naar verwachting voor 50.000 boeren plaatsvinden. De mogelijkheid dat een individuele boer een aanmelding doet bij het Kadaster en kaartmateriaal opvraagt, blijft bestaan. Die stap zetten, kan nodig zijn in spoedeisende situaties. De verplichte aanmelding bij het Kadaster veroorzaakte eerder zoveel onrust dat minister Van der Hoeven het onderwerp even parkeerde, maar de onrust is met deze oplossing weggenomen.

De keuze van de Dienst Regelingen is een typisch voorbeeld van wat mogelijk is als gevolg van de samenwerking in de BALANS-groep. Normaliter zou een ministerie altijd shoppen bij de eigen agentschappen, zelfs als dit meer administratieve lasten geeft voor burgers en bedrijven. Maar door de 'goede verhoudingen' tussen de leidinggevendenden van agentschappen en de kennis van elkaars werkwijzen als agentschappen werd het een slimme oplossing gevonden om de van oudsher aan LNV gelieerde Dienst Regelingen van LNV in te schakelen.

Beperking van de lastendruk is ook een doelstelling van het kabinet-Balkenende IV, dus ook dat is een positief punt.

Vernieuwing rijksdienst

DR is een van de agentschappen die met andere agentschappen samenwerkt in de BALANS-groep. De samenwerking onder de vlag van BALANS is *een respons* geweest op de discussies over de kwaliteit en vernieuwing van de rijksdienst en op de concrete suggestie dat een doelmatiger uitvoering van subsidieregelingen tot de mogelijkheden zou behoren. Uiteindelijk is de samenwerking van agentschappen vanuit de departementen door de secretarissen-generaal gestart. Dit initiatief om te komen tot de BALANS-groep kan dus *niet* beschouwd worden als een kabinetsprogramma, aldus Alida Bos, secretaris van de BALANS-groep, die wij hierover in oktober 2009 op haar kamer bij de Dienst Regelingen – gelegen aan de Haagse Laan van Nieuw-Oost-Indië – spraken. Van een politiek gestuurd programma dat voortkwam uit het regeerakkoord of een later kabinetsberaad is geen sprake. BALANS is te zien als een *initiatief van onderop*.

Druk vanuit de Kamer?

Dat de samenwerking tussen agentschappen voortkwam uit een opdracht van de drie secretarissen-generaal wil niet zeggen dat de Haagse politici niets met de agentschappen van doen hadden. De Tweede Kamer heeft recent bij de behandeling van een begroting van Economische Zaken in een Kamerbreed aanvaarde motie uitgesproken dat alle agentschappen moeten fuseren. Maar zover is het niet gekomen en van dat structuurgericht denken nemen de agentschapsdirecteuren desgevraagd ook afstand. Ze zeggen: ‘de structuur moet de functie volgen’ en niet andersom. En agentschappen moeten niet te ver komen te staan van moederdepartementen, ook al is het een mogelijkheid dat agentschappen voor andere rijksonderdelen werken, wat nu ook al zo is. Minister Van der Hoeven van EZ kon ook ‘niks’ met die motie want zij gaat weliswaar over enkele agentschappen van EZ maar *niet* over alle Haagse. Van die motie is dan ook niet veel terecht gekomen, maar wel iets.

Fusies

Inmiddels zijn de beide genoemde EZ-agentschappen (SenterNovem en de EVD) met een derde agentschap (Octrooiencentrum Nederland) samengevoegd. Er is gefuseerd. Blijkbaar kunnen gerichte fusies nog wel. Het nieuwe agentschap – agentschap NL geheten – gaat 1 januari 2010 van start. De minister van EZ heeft daarmee in de geest van de Kamermotie gehandeld. Inmiddels zijn ook twee OCW- agentschappen (IBG en Cfi) gefuseerd tot DUO. Dat fusie de samenwerking in de BALANS- groep enigszins doorkruiste, is overigens niet in strijd met kabinetsdoelstellingen voor de Vernieuwing Rijksdienst want die past daar wonderwel in omdat het gaat om pogingen tot verbetering van de Rijksdienst en meer doelmatigheid.

De kern: Vlootbouw

Hoe verhouden de agentschappen van onder meer de ministeries van EZ en LNV zich tot elkaar? In de kabinetsnota *Vernieuwing Rijksdienst* is aangegeven dat een vorm van samenwerking tussen agentschappen gerealiseerd moest worden.

‘Voorts zal onderzocht worden of het mogelijk is om de uitvoering van (subsidie)regelingen te verbeteren en efficiënter te maken. Belangrijk element daarbij is een harmonisatie van subsidievoorwaarden (...). Daarnaast is efficiencyverbetering mogelijk door samenwerking tussen een aantal diensten die met uitvoering zijn belast. Te noemen zijn Senter/Novem, de Dienst Regelingen, dienstonderdelen van SZW en VWS. De Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en de Informatie Beheer Groep (IBG)

ressortierend onder OCW kunnen hierbij worden betrokken dan wel onderling gaan samenwerken'.

Op verzoek van de secretarissen-generaal van de departementen van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben de agentschappen Dienst Regelingen (DR), de EVD, SenterNovem en het agentschap SZW in 2008 en 2009 de mogelijkheden en kansen tot verdergaande samenwerking verkend in het zogenaamde project *Vlootbouw*. Uitgangspunt daarbij was dat er geen organisatiestructuurwijzigingen plaatsvinden.

De genoemde onderdelen van het ministerie van OCW (Cfi en IBG) zijn niet aangesloten bij de vloot omdat de minister van OCW (Plasterk) heeft gekozen voor een fusie. Ook de agentschappen van het ministerie van VWS draaien tot eind 2009 niet mee in de samenwerking. Maar DUO zal weer aanschuiven bij de samenwerkende partners, zegt directeur Ab van Ravestein van Agentschap NL.

Resultaatmelding

Namens het Agentschap SZW, het Agentschap Uitvoering en de Dienst Regelingen is in juli 2009 verslag uitgebracht van de resultaten van die verkenning van samenwerking. Deze samenwerking heeft de naam BALANS-groep gekregen, verwijzend naar de samenwerking tussen organisaties met een BAten/LAstensstelsel- Nieuwe Stijl. De benaming 'Vlootbouw' is daarmee uit beeld.

Agentschappen kort getypeerd

Deze drie agentschappen van EZ, LNV en SZW zijn kort als volgt te typeren. Het ministerie van EZ telde tot 1 januari 2010 drie agentschappen: SenterNovem, de EVD en de Octrooicentrum Nederland. Deze agentschappen zijn gefuseerd, waardoor per 1 januari 2010 een nieuw agentschap is gestart onder de naam Agentschap NL dat ongeveer 2300 personeelsleden telt. Het nieuwe agentschap zal ook weer vestigingen kennen in Utrecht, Zwolle, Den Haag en Sittard. De drie EZ-agentschappen voerden in 2009 regelingen uit voor de departementen van Economische Zaken; Buitenlandse Zaken; VROM; LNV en Verkeer en Waterstaat; alsmede voor de EU en enkele provincies en gemeenten. Het kan gaan om uiteenlopende zaken zoals het organiseren van een congres over biodiversiteit, het programma Het Nieuwe Rijden, MJA voor de industrie of het ondersteunen bij het opzetten van een windmolenpark in zee. De verhouding van uit te voeren programma's van EZ versus de rest bedraagt qua in te zetten budget ongeveer 60-40. De fusie van het EZ-trio heeft zonder meer geleid tot een inkrimping, zeg een *doelmatigheidsoperatie* van 10 procent, aldus Van Ravestein. De fusie en wat daarmee in termen van doelmatigheidsbevordering is bereikt, is het gevolg geweest van een kabinetstaakstelling, aldus directeur Ab van Ravestein. Het moest en het kon.

Het nieuwe Agentschap NL heeft in 2010 in concreto al gauw met veertig opdrachtgevers van doen. Binnen EZ is veel energie gezet op coördinatie van de opdrachtgeversrol. Denken in termen van opdrachtgever-opdrachtnemerschap en goed, gecoördineerd opdrachtgeverschap hebben een positief effect op de effectiviteit en efficiency van de uitvoering door de baten/lasten-dienst.

De Dienst Regelingen telt ongeveer 1425 fte aan personeelsleden, waarvan 250 uitzendkrachten, en voert vooral regelingen uit van het ministerie van LNV. DR zorgt al 25 jaar voor uitvoering van overheidsbeleid, door wet- en regelgeving te vertalen naar een betrouwbare uitvoering op maat.

De kracht van DR ligt in het uitvoeren van regelingen die gericht zijn op het duurzaam gebruik en beheer van het landelijk gebied, dierenwelzijn en de productie van voedsel. Bij de uitvoering van (Europese) regelingen verzorgt DR de uitvoering, betaling, certificering en verantwoording. Daarnaast ondersteunt DR bij crisis en rampenbestrijding met administratieve en facilitaire diensten. Naast LNV werkt DR o.a. voor de ministeries van EZ, BZK en V&W, voor de Provincies en voor diverse gemeentes.

Het agentschap SZW is van de drie het kleinste agentschap. Dit agentschap telt 150 fte aan personeel. De uitvoering van het ESF, het Europees Sociaal Fonds, is een grote klus voor de dienst. De dienst werkt niet alleen voor het departement van SZW, waartoe het behoort, maar bijvoorbeeld ook voor Justitie, OC&W en VROM. Denk daarbij aan regelingen op het gebied van kinderopvang, adoptiekosten en inburgering, aldus Harm Jan Bouwknecht, hoofd financiële zaken binnen het agentschap SZW. De opdrachtgever van de regeling adoptiekosten is via het agentschap NL bij het agentschap SZW terechtgekomen.

Al deze agentschappen scoren ruim voldoende in klanttevredenheidsonderzoeken, zo stellen de directeuren Van Ravestein (Agentschap NL) en Denis (DR). Bouwknecht sluit zich daarbij aan.

Basisdocument

De *Voortgangsbrief Vlootbouw/BALANS* van 16 juli 2009, gericht aan de secretarissen-generaal van LNV, EZ en SZW kan worden beschouwd als het basisdocument.

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

De betrokken departementen waren in eerste instantie LNV, EZ en SZW. De bewindslieden van LNV (Gerda Verburg), EZ (Maria van der Hoeven) en SZW (Piet-Hein Donner) bleven en blijven de ministeriële verantwoordelijkheid houden voor 'hun' agentschappen. Van een coördinerende bewindspersoon uit het kabinet- Balkenende IV voor de BALANS-samenwerking is geen sprake. BALANS is een vrijwillige, zuiver ambtelijke operatie die niet vanuit het kabinet of slechts één bewindspersoon is gestart.

Ambitie

De ambitie van de BALANSgroep is om van onderaf functionele samenwerking te zoeken op gemeenschappelijke thema's. Samenwerking zonder structuurwijziging en op eigen initiatief. Er zijn dan ook geen mijlpalen benoemd voor de samenwerking.

Waar de directeuren van de agentschappen voor staan, is overigens wel duidelijk. Ze hebben zelf medio 2009 in een brief aan de drie sg's van de departementen van LNV, EZ en SZW de richting aangegeven. Door de samenwerking tussen de drie agentschappen hopen de betrokken agentschappen elkaars organisaties beter te leren kennen. En '*door inzicht in elkaars specialismen verwijzen de organisaties nieuwe opdrachtgevers nu sneller naar elkaar door als een opdracht niet in hun pakket past*', aldus directeur P. Loekemeijer van SZW en de twee andere agentschapsdirecteuren (brief d.d. 16 juli 2009 aan sg's).

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

De ministers zijn voor hun eigen agentschap volledig ministerieel verantwoordelijk, stelden we. Bijgevolg waren de ministers van OCW en EZ ook betrokken bij de fusies van agentschappen op hun terrein. Het ging hen aan en het had hun interesse. Bij de initiatieven

tot samenwerking in BALANS-kader was en is dat veel minder het geval. Van expliciete bestuurlijke sturing van de samenwerking tussen agentschappen door een bepaalde verantwoordelijke minister of een regiegroep van bewindslieden is *geen* sprake. BALANS is een ambtelijke zaak van agentschapsdirecteuren onderling met de drie sg's van de in eerste instantie betrokken departementen als opdrachtgever. Er is dus ook geen sprake van regulier overleg tussen secretarissen-generaal van de drie departementen die bij het initiatief betrokken waren en de ministers van de drie departementen LNV, EZ en SZW die ministerieel verantwoordelijk zijn voor de participerende agentschappen. Dit is geen omissie, slechts een constatering die begrijpelijk wordt door navraag te doen naar wat de BALANS-groep doet.

De BALANS-groep is geen zelfstandige rechtspersoon; deze voert zelf zelfstandig niets uit. De groep directeuren en betrokken medewerkers overleggen met elkaar, stemmen af, bevorderen dat andere organisaties dan het eigen moederdepartement op de hoogte zijn van de expertise. De groepsleden proberen vooral qua bedrijfsvoering verder te komen door van elkaar te leren of samen een 'vuist' te maken. Daarover verderop meer.

Verwachtingen en waarden

Wat waren verwachtingen rond die samenwerking in BALANS? BALANS zou in beginsel kunnen zijn:

1. een overlegorgaan;
2. en/of een uitwisselingskantoor van expertise of boventallig personeel (shared services-kant);
3. een soort ANWB-paal voor opdrachtgevers van agentschappen;
4. en/of een gezamenlijke productiemachine (samen een taak voor een departement uitvoeren?);
5. en/of een verband voor het bereiken van bepaalde doelen binnen de rijksdienst (meer doelmatigheid bereiken via P-direkt?);
6. en/of samen commentaar geven aan de ministerraad of het minister van Justitie over de (on)uitvoerbaarheid van (beoogde) ontwerpwetgeving.

BALANS blijkt een combinatie van 1, 2, 3 en 5. Over 4 en 6 is niets vernomen in de interviews. De productie verloopt vooral binnen bestaande agentschappen, niet door middel van 'joint ventures'. En de eventuele rol als waakhond tegen onuitvoerbare wetgeving is in dit onderzoek aan ons blikveld onttrokken geweest. Van een link met agentschappen van de Europese Unie is geen sprake.

Het streven bij de leiding van de agentschappen om te leren van elkaar, het ondernemen van gezamenlijke activiteiten en het doorverwijzen van opdrachtgevers naar het 'goede' agentschap past in het programma en verbetertraject van de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst. Het gezamenlijk overleg en de strevingen van de drie agentschappen sluit aan op het streven om te komen tot een doelmatige rijksdienst en een lerende organisatie. De samenwerking tussen agentschappen kan gezien worden als 'in potentie innovatief'.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

De directeuren van de agentschappen van de drie departementen LNV, EZ en SZW komen een aantal keren per jaar onder voorzitterschap van de directeur van Dienst Regelingen bij elkaar om te overleggen over een aantal thema's. Dit overleg is een kernactiviteit van de samenwerking.

Eigenaarschap, ambtelijke kern, budget

Er is bij BALANS geen sprake van een eigen ambtelijke kern of een substantiële verankering bij een bepaalde organisatie.

Het LNV-agentschap Dienst Regelingen levert de secretaris voor BALANS. Het vervullen van het secretariaat is een kleine activiteit uit de werkweek van Alida Bos, in het dagelijks leven afdelingsmanager bij het ministerie van LNV.

BALANS is in de kern vooral een zaak van overleg tussen directeuren van agentschappen en daarbij betrokken medewerkers. BALANS kent *geen* eigen medewerkers.

BALANS kent geen eigen begroting. BALANS beschikt niet over eigen middelen ten behoeve van de onderlinge samenwerking van agentschappen.

Opdrachtgeverschap

De secretarissen-generaal van LNV, EZ en SZW fungeerden als opdrachtgever naar de directeuren van de agentschappen om samenwerking te onderzoeken en mogelijk te maken.

Eindtermijn

‘*Wat gij ook doet, bedenk het einde*’ schreef een Grieks wijsgeer ooit. Maar er is geen eindtermijn voorzien voor BALANS. Wie naar vorengenoemde mogelijke functies van BALANS kijkt, ziet nog groeimogelijkheden. BALANS bemerkt een positief effect van de huidige samenwerking en wil de samenwerking voortzetten zolang dit positieve effect voortduurt.

5 Voortgang

Ook al was de samenwerking van agentschappen in de kabinetsnota *Vernieuwing Rijksdienst* aan de orde, de Tweede Kamer kent BALANS niet echt als kabinetsinitiatief en heeft dus ook nooit geïnformeerd naar de voortgang en de invloed van de samenwerking. BALANS is ook geen kabinetsinitiatief. Niet onbegrijpelijk omdat parlementariërs zich over het algemeen niet inlaten met de interne gang van zaken in de rijksdienst. De Tweede Kamer heeft zich wel uitgelaten over de wenselijkheid van fusies van agentschappen en is op haar wenken bediend: de fusie van drie EZ-agentschappen en van twee OCW-agentschappen.

BALANS was ooit wel opgenomen in het programma van de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst. Het initiatief is toen gekwalificeerd als ‘oranje’ qua voortgang en adequate interdepartementale samenwerking, aldus Alida Bos, secretaris van BALANS, maar is inmiddels uit de voortgangsrapportages verdwenen. Waarom is niet duidelijk voor de secretaris van het BALANS-beraad, die we daarover in oktober 2009 spraken. (De fusies van de agentschappen van EZ en OCW tot respectievelijk agentschap NL en DUO, staan volledig los van de Balansgroep). Een rol kan gespeeld hebben dat gaande de rit fusie-initiatieven van twee agentschappen van OCW en van drie agentschappen ressorterend onder de minister van EZ, van de grond kwamen. In juni 2008 is het eindrapport verschenen van de *stuurgroep Holding Ondernemend Nederland*. Die stuurgroep adviseerde tot samenvoeging van de drie EZ-agentschappen en tot coördinatie aan de opdrachtgeverszijde van de door EZ te verstrekken opdrachten. Eind oktober 2008 is de kwartiermaker voor het Nieuwe Agentschap aangesteld. De verwachting was in juli 2009 dat het samenvoegingstraject eind 2009 afgerond zou zijn. Wilden de initiatiefnemers van samenwerking tussen agentschappen geen structuurwijzigingen, ze zijn er in feite (zij het per departement: EZ en OCW) toch gekomen!

Tevredenheid; stappen op gebied van bedrijfsvoering

BALANS kende geen plan van aanpak of startdocument anders dan een brief aan de sg's van LNV, SZW en EZ, en kende derhalve ook geen mijlpalennotitie. Niet is aangegeven waar BALANS uit wil komen, wat de groep precies op welk moment aan concreet resultaat wil(de) bereiken. Er was op het meetmoment, eind september 2009, dus ook geen sprake van het bereiken van vooraf geformuleerde mijlpalen. Maar betrokkenen zaten zeker niet stil. Ze zijn wel tevreden over wat bereikt is.

De directeuren van de genoemde agentschappen zetten bij hun in 2008 en 2009 verkende pogingen tot samenwerking tussen de agentschappen hoofdzakelijk in op kansen op het terrein van *bedrijfsvoering*, schrijven ze in een verantwoordingsdocument, een terugblik die 16 juli 2009 verscheen. Toen de sg's opdracht gaven om de samenwerking tussen agentschappen van drie departementen te onderzoeken, vroegen ze in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen: een uitvoeringsraad; P-direkt; juridische aangelegenheden; ICT; communicatie; en huisvesting. Hiervoor zijn werkgroepen geformeerd. Ook zijn mogelijkheden voor beter opdrachtgeverschap in kaart gebracht, een bekend thema bij agentschappen (zie Geelhoed e.a., 2004).

Er is gestart met het aanbieden van gezamenlijke *opleidingen* en en gedeelde 'problemen' meer samen op te pakken. Dat leidt tot *uitwisseling van kennis en ervaring* en vergroot kansen op *mobilititeit* van het personeel. De directeuren zijn in hun verslag van juli 2009 positief over wat aan samenwerking bereikt is. Loekemeijer (Agentschap SZW), Van Ravestein (Agentschap Uitvoering) en Denis (Dienst Regelingen) schrijven

'Synergie is ook zichtbaar geworden in interdepartementale projecten. Wij trokken samen op in trajecten als het rijksbrede subsidiekader en de taakstelling voor baten/lastendiensten' (einde citaat).

Fusie

Intussen heeft zich een samenvoegingsproces voltrokken van drie baten/lastendiensten, te weten SenterNovem, EVD en Octrooicentrum Nederland. Door deze samenvoeging ontstaat een slagvaardige nieuwe organisatie *'die ervoor zorgt dat de verschillende (subsidie-) instrumenten en programma's beter op elkaar worden afgestemd en dat de verschillende doelgroepen, waaronder ondernemers, beter bediend worden'* aldus de Vierde Voortgangsrapportage van het Programma Vernieuwing Rijksdienst van september 2009.

Nieuwe partners

Andere baten/lastendiensten zijn in 2009 benaderd om ook mee te doen met het initiatief van de sg's. Vanaf de tweede helft van 2009 gaan de directeuren van de Agentschappen Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden en het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg deelnemen.

Onbevredigende patstelling rond P-direkt

Alle agentschappen zijn door de moederdepartementen gehouden deel te nemen aan P-direkt. Dit proces liep *niet goed*, aldus de directeuren Loekemeijer, Van Ravestein en Denis in een brief van 16 juli 2009 aan de sg's van LNV, EZ en SZW. Uit onderzoek naar de faciliteiten die P-direkt biedt, komt naar voren dat deelname daaraan de agentschappen dwingt om een *schaduwadministratie* op te zetten met alle P-gegevens, tarieven gekoppeld aan de personen en een aan hen gekoppelde urenadministratie. Die administratie is voor een baten/lastendienst van essentieel belang om te kunnen functioneren want op grond van die combinatie stuurt men rekeningen aan opdrachtgevers. P-Direkt biedt die faciliteiten niet en dat is

onbevredigend, zo werd ons in de interviews met de directeuren eind november 2009 nog eens duidelijk. De samenwerkende agentschappen hebben daarom een *Programma van Eisen* geformuleerd waaraan P-direkt moet voldoen om de noodzaak van een schaduwadministratie te voorkomen. Lukt het niet om de drie genoemde wenselijke faciliteiten aan P-direkt toe te voegen, dan zullen de agentschappen tegen mogelijk forse eenmalige en jaarlijkse kosten aanlopen die consequenties hebben voor de tarieven. Dit is in juli 2009 gemeld aan de drie secretarissen-generaal van LNV, EZ en SZW. Daarop volgde een verkenning of de kosten voor een P-direkt dat tevens voldoet aan de eisen die de agentschappen daaraan moeten stellen uit het bij het programmabureau Vernieuwing Rijksdienst beschikbare ICT-budget gefinancierd kunnen worden. Eind november 2009 is op dit vlak geen vooruitgang geboekt. De agentschapsdirecteuren hebben in de stuurgroep voor P-direkt niet gedaan weten te krijgen wat ze wilden en nu zitten ze met de handen in het haar. Ze moeten nu eigen *bypasses* organiseren, wat hun functioneren duurder maakt. Het SG-Overleg schiet hen niet te hulp. Een patstelling dus. De directeuren van de agentschappen waarmee we spraken, zeggen die op korte termijn niet te kunnen doorbreken.

Juristenpool of toch niet?

Wat speelde nog meer? Onderzocht is welke mogelijkheden er zijn om juristen, die voor het agentschap SZW werkten, onder te brengen bij de afdeling Juridische Zaken van de Dienst Regelingen. Beide groepen juristen verrichten namelijk veel werk dat aan de Europese Unie gerelateerd was en is. Ze zouden kennis en kunde kunnen uitwisselen, piekbelasting kunnen opvangen en taken kunnen verdelen. Voor deze oplossing is uiteindelijk niet gekozen. Het *shared service*-denken schiet niet makkelijk wortel als het gaat om de juridische functie. Het ministerie van SZW koos er namelijk voor om de juristen op het kerndepartement onder te brengen. SZW wil de juristen niet kwijt. De neiging tot '*houden wat je hebt*', bleek ook bij de analyse van het kabinetsprogramma '*Versterking van de juridische functie*', waarover we spraken met de Justitiemedewerkers Cees van Dijk en Monique Wesselink. Ergo, er wordt door agentschappen wel gewerkt aan gezamenlijke opleidingen, maar dat doen de agentschappen niet alleen. Dat kunnen ze niet claimen want het is een ontwikkeling voor de gehele rijksdienst. Maar de juristen proberen elkaar wel te steunen bij de opvang van pieken.

Hier wreekt zich dat de samenwerking tussen agentschappen vrijwillig en van onderop is georganiseerd en sterke *tegen gewichten ontbreken*. De samenwerking tussen agentschappen gaat zover als elk departement toestaat dat ze gaat, een agentschap maakt tenslotte onderdeel uit van het departement. Inzake het juridisch domein is dat niet erg ver.

ICT, huisvesting en communicatie

Op het gebied van ICT leverde het overleg tussen de agentschappen nog niet veel op. 'De agentschappen zijn via de moederdepartementen betrokken bij GOUD (Gezamenlijke Ontwikkeling van een Uniforme rijksDesktop; onderdeel van het project digitale Werkomgeving Rijk), maar voor de agentschappen van EZ geldt dat ook de verhuizing van de beleidskern naar het pand waar LNV al is gehuisvest er mogelijk toe leidt dat voor een combinatie van EZ en LNV ICT wordt gekozen' (BALANS-brief van 16 juli 2009). Of de agentschappen gehouden zijn om daaraan deel te nemen, was in augustus 2009 nog niet duidelijk.

Ook qua huisvesting blijken er in 2009 aanvankelijk nog geen voordelen te halen. Huisvestingsvraagstukken blijken beter binnen het eigen departement op te lossen. Maar het blijkt dat als in het land hier en daar ruimte over is en een agentschap een tekort heeft, men elkaar attendeert en bijspringt, aldus Harm Jan Bouwknecht van het Agentschap SZW. Een

concreet voorbeeld is de situatie in Zwolle, waar het Agentschap NL ruimte nodig heeft en het huurcontract van het Agentschap SZW overneemt.

Is er op het vlak van communicatie nog beweging gekomen? Zeker door de fusie van agentschappen binnen EZ is dat het geval. Binnen de ‘vloot’ liggen hier nog meer mogelijkheden.

Conclusie: Over de voortgang van de BALANS-groep zijn we evenzeer positief als de directeur van de betrokken agentschappen dat zelf zijn. Er zit groei in de kwaliteit van de opdrachtgeversrol richting agentschappen. (P-direkt is genoemd als voorbeeld; dit is zeker geen hoofddoel van de samenwerking.) Een pool van SZW-juristen en DR-juristen bleek nog niet haalbaar.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Door de leidinggevenden van de afzonderlijke agentschappen uit de BALANS-groep wordt teruggekoppeld naar een kring van betrokkenen uit het eigen agentschap en het departement. Van actief communicatiebeleid op dit vlak is geen sprake geweest. De noodzaak daartoe is nog niet gevoeld.

Een website die het gezicht is van de BALANS-groep binnen de rijksdienst ontbreekt. Begrijpelijk, agentschappen neigen niet tot opsmuk, ze bollen hun lobby om bij P-direkt iets af te dwingen niet op. Ze voeren uit wat uitgevoerd moet worden en niet meer dan dat. De directeuren zegen dat ook met zoveel woorden in het interview.

De programmaminister

Van een programmaminister voor de rijksdienst of specifiek de uitvoering van beleid en de rol van agentschappen daarbij is geen sprake. De directeuren zien ook niet direct de noodzaak daartoe. Zij benadrukken dat een zekere wisselwerking nodig is tussen ‘beleid’ en ‘uitvoering’ (zie het rapport van de commissie-Wiegel uit de jaren negentig).

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

De drie agentschappen die hun samenwerking startten, zijn te zien als ‘eigenaar’, zij het dat ze hun samenwerking opengesteld hebben voor andere agentschappen. Andere agentschappen tonen ook interesse in participatie.

Personeelsvraagstukken

Er bestaat geen eigenstandige unit en geen afzonderlijk budget voor het samenwerkingsproject en derhalve is er geen sprake van het aantrekken van personeel of uitbesteden van taken.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

We vatten het voorgaande nog even samen. Op verzoek van de ambtelijke leiding van drie departementen hebben de agentschappen Dienst Regelingen (DR), de Economische voorlichtingsdienst (EVD), SenterNovem en het Agentschap SZW in 2008 en 2009 de mogelijkheden en kansen tot verdergaande samenwerking verkend in het zogenaamde project Vlootbouw. Dat project heeft een naamsverandering ondergaan omdat na verloop van tijd werd onderkend dat ook andere agentschappen zouden kunnen toetreden. Besloten is toen ook

maar de naam te veranderen in BALANS, wat verwijst naar BAten/LAstendiensten Nieuwe Stijl. BALANS is geheel vrijwillig vanuit de departementen gestart en kan dus *niet* beschouwd worden als een kabinetsprogramma. BALANS is te zien als een initiatief van onderop.

BALANS kent geen plan van aanpak en derhalve ook geen mijlpalennotitie. Niet is aangegeven waar BALANS uit wil komen, wat de groep precies op welk moment wil bereiken. Er was op het meetmoment eind september 2009 dus ook geen sprake van het bereiken van vooraf geformuleerde mijlpalen.

BALANS is zeker niet koersloos. De drie partner-agentschappen hebben de smaak van de samenwerking te pakken gekregen. Enkele acties illustreren dit.

1. Interdepartementaal brede subsidietrajecten zijn gezamenlijk opgepakt, zoals blijkt uit een voorstel voor een rijksbreed subsidiekader van het ministerie van Financiën. *‘Door die inbreng zijn voor Financiën de gevolgen van de voorstellen voor zowel de subsidieontvangers als de uitvoering duidelijk geworden. Het uniforme kader is daardoor op onderdelen bijgesteld’* (brief 16 juli 2009). Van Ravestein, Denis en Bouwknecht wijzen hier ook op in het interview.
2. De directeuren zetten zich in om tot voor baten/lastendiensten werkbare spelregels rondom de taakstelling te komen. Geen goede uitvoering, zonder goede opdracht.
3. De directeuren hebben onderkend dat P-direkt niet voor opdrachten aan agentschappen gemaakt lijkt en zich daarom tot de 'sg's gewend. Deze 'lobby' was vooralsnog niet effectief.
4. De genoemde Wion-casus illustreert dat agentschappen een rol kunnen vervullen binnen een overheid die burgers en bedrijven lagere administratieve lasten 'oplegt'.

Figuur 1: Voortgang in programma en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking in de BALANS groep

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	voortgang 8; samenwerking 7		
	Voldoende			
	Negatief			

De leidinggevendenden van de drie agentschappen zijn nadrukkelijk tevreden over de voortgang en hun samenwerking. De projectsecretaris geeft voor voortgang het cijfer 8 en voor de samenwerking een 7. De samenwerkingsvorm heeft de voortgang niet geremd. De samenwerking *‘smaakt naar meer’* schrijven de partners in de BALANS-groep (brief d.d. 16 juli aan sg's).

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

De rijksdienst kan niet zonder agentschappen. Deze agentschappen verdienen naar de mening van de agentschapsdirecteuren meer waardering van politieke representanten in het parlement omdat het agentschappen zijn die veel beleid uitvoeren en de klanttevredenheid ruim voldoende of meer is. Agentschappen zijn voor een aantal taken het gezicht van de rijksdienst naar burgers en bedrijven. BALANS is mede om die reden zonder twijfel een project met toekomstwaarde, ook volgens de directeuren die we in november 2009 spraken. Het zoeken en vinden van wegen voor optimalisatie van bedrijfsvoering is nuttig gebleken. De samenwerking kan daarom als meer beschouwd worden dan slechts als een 'intelligente sur

place'. Buiten de oorspronkelijke initiatoren zijn nieuwe agentschappen waargenomen die ook willen meedoen in BALANS. Nieuwe partners voor samenwerking dienden zich dus aan. Ook in ander opzicht zitten agentschappen niet stil. Drie agentschappen gingen een fusie aan: de Octrooiraad, SenterNovem en de EVD, wat leidde tot het Agentschap NL. Twee agentschappen van OCW fuseerden tot het agentschap DUO. Er is dus wel degelijk beweging ontstaan, vooral in de samenwerking op het vlak van de bedrijfsvoering.

In een gesprek met twee directeuren van de betrokken agentschappen wordt duidelijk dat er een (korte) agenda voor toekomstige actie in de maak is. Daarin komt nadrukkelijk de wenselijkheid van een aangepast P-direkt naar voren. En de verdere optimalisatie van de relatie tussen opdrachtgever-opdrachtnemer. Hoe duidelijker de opdrachten, hoe beter de uitvoering.

In structuurveranderingen anders dan de genoemde fusies geloven de gesprekspartners vanuit de agentschappen niet. Wie zou ministerieel verantwoordelijk worden als alle agentschappen tot één agentschap zouden samensmelten? Agentschappen moeten bovendien niet te ver af komen te staan van de beleidskernen van departementen, zeggen onze gesprekspartners in koor. En daarbij kunnen ze verwijzen naar bestuurskundige inzichten. Agentschappen zijn altijd gezien als eenheden die net als zbo's een soort *ex ante-evaluatie* zouden moeten maken van beleidsvoorstellen, dus een inschatting van doelbereiking en effectiviteit van beleid. Wie ze daarvoor niet benut, is onverstandig bezig.

Het pleidooi van Kamerlid Charly Aptroot om te komen tot één Haags agentschap is even 'wijs' als veronderstellen dat alle departementen in één departement kunnen opgaan. Alles kan, maar daarom is het nog niet verstandig.

BALANS zou meer zichtbaar kunnen zijn voor andere agentschappen. De organisatie is nu zo lichtvoetig dat een gemeenschappelijke website zelfs ontbreekt. Van scenario's over mogelijke toekomst van agentschappen is geen sprake. Agentschappen blijken 'down to earth' te functioneren; ze zijn volgend ten aanzien van beslissingen over nieuw beleid. Daar is volgens twee geïnterviewde directeuren van agentschappen niets op tegen.

9 Samenvatting en conclusies

Op verzoek van de ambtelijke leiding van drie departementen hebben de agentschappen Dienst Regelingen (DR), de Economische voorlichtingsdienst (EVD), SenterNovem en het Agentschap SZW in 2008 en 2009 de mogelijkheden en kansen tot verdergaande samenwerking verkend in het zogenaamde project Vlootbouw. Dat project heeft een naamsverandering ondergaan. Ook andere agentschappen wensten toe te treden. Besloten is toen ook maar de naam te veranderen in BALANS, wat verwijst naar BAten/LAstendiensten Nieuwe Stijl.

BALANS is geheel vrijwillig vanuit de departementen gestart en kan dus *niet* beschouwd worden als een kabinetsprogramma. Desalniettemin is het initiatief te waarderen. In de stukken en interviews zijn door ons geen contra-argumenten tegen dit initiatief aangetroffen. BALANS is te zien als een *initiatief van onderop*. Wat rond agentschappen gebeurt, is overigens niet allemaal eigen initiatief. Vanuit de Tweede Kamer zijn impulsen ontstaan om tot fusies van agentschappen te komen. Die fusies ontstonden ook. Drie EZ-agentschappen fuseerden en vormen met ingang van 1 januari 2010 het agentschap NL. en twee OCW-agentschappen fuseerden.

BALANS zou in beginsel kunnen zijn:

1. een overlegorgaan;
2. en/of een uitwisselingskantoor van expertise of boventallig personeel (shared services-kant);
3. een soort ANWB-paal voor departementale opdrachtgevers van agentschappen;
4. en/of een gezamenlijke productiemachine (samen een taak voor een departement uitvoeren?);
5. en/of een verband voor het bereiken van bepaalde doelen binnen de rijksdienst (meer doelmatigheid bereiken via P-direkt?);
6. en/of samen commentaar geven aan de ministerraad of het minister van Justitie over de (on)uitvoerbaarheid van (beoogde) ontwerpwetgeving.
- 7.

BALANS blijkt een combinatie van 1, 2, 3 en 5. Over 4 en 6 is niets vernomen in de interviews. De productie (lees uitvoering van beleid) verloopt vooral binnen bestaande agentschappen, niet door middel van ‘*joint ventures*’. Daarvoor bestond nog geen noodzaak. Van een link met agentschappen van de Europese Unie, zoals het milieuagentschap, is (nog) geen sprake.

BALANS kent geen plan van aanpak en derhalve ook geen mijlpalennotitie. Niet is aangeven waar BALANS uit wil komen, wat de groep precies op welk moment wil bereiken. Er was op het meetmoment eind september 2009 dus ook geen sprake van het bereiken van vooraf geformuleerde doelstellingen. Maar de samenwerking leeft zeker bij de leidinggevendenden van de drie samenwerkende agentschappen. Zij beschouwen de voortgang en samenwerking als positief. En ze bereikten ook voortgang. Andere agentschappen tonen bereidheid tot samenwerking. En er ontstond een fusie van drie agentschappen op EZ-terrein. De samenwerking wordt voortgezet, ook met andere agentschappen. Maar het optimaliseren van de bedrijfsvoering in P-direkt is niet gelukt. Hier is actie dringend gewenst.

Lessen

Les een: de BALANS-groep is een *lichtvoetig organisatieverband*, gericht op overleg en samen optrekken waar dat nodig is. Het verband biedt kansen voor nieuwe organisaties om zich aan te sluiten. Een betere markering in de rijksdienst is mogelijk (‘maak een website’).

De tweede les is dat verantwoordelijke ambtelijke leidinggevendenden van agentschappen de indirecte signalen uit de politiek-bestuurlijke omgeving zeker verstaan. Er is samenwerking tussen agentschappen gestart, er is voortgang geboekt, er ontstonden fusies. Er bestaat wel degelijk volop samenwerkingsbereidheid tussen agentschappen. Verkokering is slechts in lichte vorm aangetroffen (‘eigen juristen houden’).

Les drie: de BALANS-groep loopt tegen *bedrijfsvoeringsproblemen* aan als het meer doelmatigheid wil nastreven. P-direkt is nog niet geschikt gemaakt voor uitvoeringsorganisaties ‘die rekeningen moeten sturen naar opdrachtgevers’ en zich naar opdrachtgevers moeten verantwoorden. Tot nu toe maakt niemand zich tot tolk van deze problemen. Vanuit de leiding van P-direkt is nog geen toekomstperspectief geboden op oplossing hiervan, aldus de directeuren.

Specifieke bronnen

Gesprek met de secretaris van de BALANS-groep Alida Bos, 20 oktober 2009.

Gesprek met Harm Jan Bouwknecht (Agentschap SZW), Ab van Ravestein (Agentschap Uitvoering, EZ; na 2010 agentschap NL) en Jolanda Denis (Dienst Regelingen) op 24 november 2009.

Vierde Voortgangsrapportage van het Programma Vernieuwing rijksdienst, september 2009.
Programma Vernieuwing rijksdienst, Kwaliteitsontwikkelingen van de Rijksoverheid, september 2009.

Literatuur

- Allix, M., en A. Smullen, Modernisering door agentschapsvorming, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, 2004, nr. 7, pp. 305-314.
- Bekke, H., e.a., *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1994.
- Bruijn, J.A. de, *Economische Zaken. Profiel van een ministerie*, Vuga, Den Haag, 1989.
- Burger, J.C., *Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Profiel van een ministerie*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- Geelhoed, J., K. de Pater en K. Schutz, Opdrachtgeverschap bij Economische Zaken, in: R. van Oosterom en J. Slootmaker (red.), *Agentschappen: actualiteiten*, Sdu, Den Haag, 2004, pp. 73-81.
- Kraak, A., en R. van Oosterom (red.), *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering*, Sdu, Den Haag, 2002.
- Leerdam, J. van, *Verzelfstandiging en politieke economie*, Eburon, Delft, 1999.
- Oosterom, R. van, en J. Slootmaker (red.), *Agentschappen: actualiteiten*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Oosterom, R. van, en S. van Thiel, Agentschappen: kruiwagen voor modernisering, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, 2004, nr. 7, pp. 292-301.
- Slootmaker, J., Hoe word je professioneel toezichthouder op agentschappen, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, 2004, nr. 7, pp. 328-332.
- Sylvester, J., *De praktijk van privatisering*, Sdu, Den Haag, 1999.
- Thiel, S. van, *Quangocratization. Trends, Causes and consequences*, ICS, Utrecht, 2000.
- Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

11 Het ‘Convenant Overgewicht’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

Convenanten zijn in Nederland een tijd lang populair geweest in de milieuhoek en gezondheidszorg. Ten tijde van het ministerschap van Ed Nijpels (VVD; VROM) in het kabinet-Lubbers II (1986-1989) en vooral onder minister Hans Alders (PvdA; VROM) in het kabinet-Lubbers III (1989-1994) vierden convenanten hoogtij. Ze werden toen door de rijksoverheid afgesloten met bij voorbeeld de verpakkingsindustrie of de verfindustrie. Denk aan het verpakkingsconvenant dat in 1991 tussen het ministerie van VROM met de Stichting Verpakking en Milieu werd gesloten. Daarin werd afgesproken om het verpakkingsafval te verminderen tot nul in 2000: zestiende moet zijn hergebruikt en de rest verbrand; de hoeveelheid verpakking moet zijn teruggebracht tot het niveau van 1986.

Convenanten opstellen getuigt van ‘*goede bedoelingen*’-politiek. Convenanten doen immers een beroep op medewerking van de ondertekenaars, op zelfsturing. Ze bevatten een oproep aan een zogenaamde doelgroep, een intentie en/of afspraak. Ze behoren tot de categorie van meerzijdige instrumenten, getuigen van partnerschap en staan in dienst van het algemeen belang.

Moeten we ze positief waarderen of niet? De jurist Ad Geelhoed (1983) sprak van een wat zwakker instrument dan wetgeving of economische instrumenten, maar was niet negatief. Een convenant opstellen, dat is als ‘*fluiten in het schemerduister*’, schreef daarentegen de jurist Willem Konijnenbelt, lid van de Raad van State, in 1992. Hij had geen hoge pet op van convenanten. Het waren in zijn ogen juridisch gezien ‘softe’ instrumenten. Niemand is gebonden aan een convenant en er zijn geen sancties mee verbonden om naleving af te dwingen. Controle op convenanten, dat verdraagt zich niet met elkaar. Convenanten hebben iets van *symboolpolitiek*: je doet iets, spreekt iets uit en dat is beter dan niks maar of het wat uithaalt? Je kunt er met gemak onderuit. Van de andere kant zijn ze wel een hulpmiddel in een netwerkmaatschappij waar veel actoren allemaal iets met een verschijnsel te maken hebben en een overheid alleen nagenoeg machteloos is om iets aan dat verschijnsel te doen. Of het *Convenant Overgewicht* (hierna ook ‘het convenant’) eenzelfde lot van symboolpolitiek beschoren is of toch een nuttig middel is in tijden van de netwerkmaatschappij? Goede bedoelingspolitiek? Niet afdwingbaarheid?

De problematiek van overgewicht is al enkele jaren zeer actueel. Overgewicht wordt wel de ‘*ziekte van morgen*’ genoemd (*NRC Handelsblad*, 24 november 2009). Een balans tussen eten en bewegen, dat is het uitgangspunt van de tien partijen, die begin 2005 het Convenant Overgewicht tekenden. De ministers van VWS (mede namens de staatssecretaris) en de minister van OCW traden op als bestuursorgaan voor het sluiten van het convenant. Inmiddels is het convenant getekend door twintig partners. Het doel is de gezonde keuze gemakkelijk, aantrekkelijk en vanzelfsprekend te maken. Voor iedereen, op elk moment van de dag en op elke plek om uiteindelijk de stijgende trend van overgewicht in Nederland een halt toe te roepen.

Het Convenant Overgewicht is te zien als een *horizontaal samenwerkingsverband* van de minister van VWS (en de staatssecretaris), de minister van OCW en – later – de minister van

Jeugd en Gezin. Bij dat convenant waren in 2005 tien partijen uit overheid, bedrijfsleven en overige organisaties betrokken. Ter ondersteuning werd een *Convenantbureau overgewicht* opgericht. Wat in dat ‘convenantnetwerk’ gebeurt, is niet een zaak van overheidsbeleid implementeren, maar van realiseren van activiteiten waartoe de partners in een stuurgroep samen komen.

De neutrale en algemene vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt het programma ter bestrijding van overgewicht (‘in de wandeling *‘Convenant Overgewicht’*) in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Blijken zal dat het volgens een overzicht van de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst gaat om een programma van het kabinet-Balkenende III met ‘redelijk positieve’ voortgang en adequate interdepartementale samenwerking, die remt. Daarmee zijn we er echter niet. Blijken zal dat de achter het Convenant Overgewicht schuilgaande doelstellingen op hoofdpunten in 2009 niet zijn bereikt maar desalniettemin is sprake van veel dynamiek en actiegerichtheid van de kant van convenantpartners.

Om die vragen te beantwoorden, hebben we tal van documenten geraadpleegd, interviews ingezien en berichtgeving in de media geanalyseerd. We legden in december 2009 aan Alma van der Greft, medewerkster van de directie Voeding van het ministerie van VWS, een aantal vragen voor die in overeenstemming met Carolien Frenkel (directeur van het Convenantbureau) en collega Therese Noorlander op 22 december 2009 zijn beantwoord. In november 2009 vond een kort telefonisch onderhoud met Carolien Frenkel plaats.

Er bestaan inmiddels twee convenanten ter bestrijding van overgewicht. Het tweede is in november 2009 vastgesteld (*‘Convenant Gezond Gewicht’*). Tenzij anders aangegeven zal het in de volgende beschouwing gaan om het eerste convenant (2005-2009).

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het convenant, par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies. Daarin worden ook succesfactoren genoemd.

2 De convenanten over overgewicht

‘Beleid maken’ is op te vatten als het bepalen van doelstellingen, de democratische vaststelling daarvan, en het kiezen van goede middelen om die te realiseren in een bepaalde tijdsvolgorde. Middelen zijn (beleids)instrumenten. In Nederland kennen we grofweg de volgende soorten beleidsinstrumenten (zie ook Bekkers, 2007). Ten eerste zijn er de juridische instrumenten. Die zijn te verdelen in verruimende of beperkende instrumenten. Een gebod is verruimend want het laat de eigen beslissruimte van een actor overeind. Een verbod is echter beperkend want het perkt de eigen afweging in. Naast de juridische instrumenten bestaan er de economische instrumenten. Subsidies zijn verruimend want ze prikkelen tot actie, jagen aan of bieden een cadeaueffect. Belasting heffen is echter een beperkend economisch instrument. Daarnaast bestaat een derde categorie instrumenten, de communicatieve. Communicatieve instrumenten zijn veel lichter dan economische of

juridische instrumenten zo schreef Ad Geelhoed (1983) in zijn publicatie *'De interveniërende staat'*. Een voorbeeld van een communicatief instrument is voorlichting of propaganda.

Een convenant kan men een juridisch instrument met communicatieve kanten noemen, een wilsovereenkomst tussen partijen, aldus Van den Heuvel (1998), maar niet iedereen denkt er zo over. Bij een convenant gaat het om een afspraak tussen overheidsorganisaties om iets te bevorderen, onderling of tussen een of meer overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties, zoals beroepsverenigingen, bedrijfsleven, brancheorganisaties. In tegenstelling tot een vergunning, een concessie of ontheffing is een convenant te rekenen tot de *horizontaliserende instrumenten*. Ook een overeenkomst is een horizontaliserend instrument. Het verschil tussen een overeenkomst en een convenant is dat overeenkomsten vaak gebaseerd zijn op bestuursrechtelijke wetgeving en juridisch gezien ook verplichtender zijn.

Bij een convenant gaat het om het *uitspreken van intenties*, van *goede bedoelingen*, tussen partners. Soms is tussen een overheid en partners te doen om ruil, om het door de overheid doen van toezeggingen waar private of non-profit actoren dan iets tegenover stellen. Wij zouden het convenant in navolging van de bestuurskundigen Igno Pröpper en Michiel Herweijer (1992) en van Rob van de Peppel (1992) daarom liever een zaak van *communicatieve sturing* noemen. Het is vaak om *verinnerlijking* bij doelgroepen te doen, waarbij de overheid er (vooralsnog) van afziet om met verboden, belastingen of heffingen te komen. Een convenant wordt wel ingezet als het veld zelf 'goede wil' wil tonen. Het woord *'zelfregulering'* valt in dit verband wel.

Praten over het succes van de toepassing van convenanten, dat is al zoiets. Als schildersbedrijven milieuvriendelijker verf gaan gebruiken, kan dat dan aan een convenant met de verfindustrie of een branchevereniging van schilders worden toegeschreven? Bewijs het maar eens. Daar staat tegenover dat de inzet van convenanten soms – zeker als de werking ervan als onvoldoende wordt ingeschat – voorafgaat aan de latere strakkere inzet van (dwingend) instrumenten, zoals verboden en heffingen. Convenanten zitten doorgaans *in de voorfase van interventie* op een terrein.

Was er slechts één Convenant Overgewicht (2005) nodig? Na het eerste convenant uit 2005 kozen de bewindslieden op het gebied van Volksgezondheid en Onderwijs, nu aangevuld met de programmaminister voor Jeugd en Gezin, in 2009 voor voorzetting van het werken met een convenant. Ze kozen voor zelfregulering. Daarbij wordt geleund op de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en burgers zelf. Fabrikanten, media, gemeenten, scholen, ouders en kinderen moeten samen het probleem van het overgewicht aanpakken. Want uit overgewicht kunnen veel gezondheidsklachten voortkomen, zoals suikerziekte. Eerder was er al een Convenant Overgewicht opgesteld. De voortgang van het programma en samenwerking zal verderop dus in het perspectief van zelfregulering moeten worden bekeken.

De kern van het Convenant Overgewicht

In 2005 is het eerste Convenant Overgewicht, met een looptijd van vijf jaar (2005-2010) afgesloten. Denk niet dat de overheid afwezig was in het convenant. De ministeries van VWS en OCW waren (in 2005) partners in het convenant. Het convenant is destijds afgesloten door tien partners en telt begin 2009 meer dan twintig partners. Het Convenant Overgewicht betreft niet slechts een interdepartementale samenwerking, maar is ook een publiek-publieke-private samenwerking, aldus Alma van der Greft (beleidsmedewerker voeding en overgewicht Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie van het ministerie van VWS).

Doelstelling van dit convenant is om de stijgende trend van overgewicht bij volwassenen tot staan te brengen en bij kinderen om te buigen tot een daling.

De partners zijn afkomstig uit de overheden, het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties. Vanuit de rijksdienst horen de ministeries van VWS en het ministerie van OCW bij de eerste ondertekenaars. Verder zijn onder meer aangesloten de vier grootste gemeenten (G4), de FNLI (voedingsmiddelenindustrie) en Veneca (cateringorganisaties), werkgeversorganisatie VNO-NCW en werknemersorganisatie FNV, de Consumentenbond, de Nederlandse Hartstichting en de Nederlandse Vereniging van Diëtisten.

De organisatie van het Convenant wordt geleid door stuurgroepvoorzitter Paul Rosenmöller. In 2009 is een nieuw Convenant met (ongeveer) dezelfde (recente) partners afgesloten, waarbij nagestreefd is te komen tot concretere ambities en afspraken. Het nieuwe convenant loopt van 2010 tot en met 2014. Daarover verderop meer.

Terug naar 2005

Eerst even terug in de tijd. In de preventienota '*Langer Gezond Leven 2004-2007*' heeft het toenmalige kabinet zich ten doel gesteld de toename van overgewicht in Nederland een halt toe te roepen en bij kinderen ernaar te streven de trend te keren. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft de eerste stappen gezet om met maatschappelijke partners het probleem gezamenlijk aan te pakken. Om dit te bekrachtigen is op 27 januari 2005, het Convenant Overgewicht getekend.

Het *Actieplan Energie in balans 2005* concretiseerde de ambitie en de aanpak van het toenmalige, eerste convenant. Alle partners beschrijven daarin hun eigen inbreng om de genoemde acties te realiseren. *Energie in balans 2006 – Werk in uitvoering* geeft inzicht in wat eind 2006 op verschillende gebieden in gang is gezet en bevat tevens een uitnodiging aan de betrokken partners om door te gaan en te bezien waar nog 'winst' geboekt kan worden door krachtenbundeling.

In 2007 presenteerde het ondersteunend bureau een pakket extra maatregelen. Die maatregelen waren nodig omdat het aantal te dikke mensen bleef stijgen, ondanks de vele aandacht en acties rond dit onderwerp. De maatregelen staan beschreven in *Energie in balans 2007 – Harder lopen*.

De ambitie moest omhoog. Op 6 november 2008 riep Paul Rosenmöller het kabinet-Balkenende IV en bedrijven op om een tandje bij te zetten bij de preventie van overgewicht. Rosenmöller:

'Er zijn voldoende programma's en methoden ontwikkeld om de gezonde keuze te bevorderen. Die moeten nu landelijk opgepakt en verspreid worden. Met brede steun vanuit het kabinet en het bedrijfsleven'.

De resultaten naar aanleiding van de geformuleerde prioriteiten in 2007 staan vermeld in het jaarverslag *Energie in balans 2008 – Op zoek naar de X-factor*. Tevens worden de prioriteiten van het laatste jaar van het Convenant Overgewicht beschreven. Ter ondersteuning van het jaarverslag is de film '*Op zoek naar de X-factor*' geproduceerd. Hierin wordt stilgestaan bij de vier relevante settings (school, werk, thuis, vrije tijd). Daarin worden voorbeelden getoond.

2009: Nota en Eindrapport van het Convenant Overgewicht

We komen bij 2009. In maart 2009 verschijnt de *Nota Overgewicht – Uit balans: de last van overgewicht*, ondertekend door de ministers Ab Klink (VWS) en André Rouvoet (J&G) en staatssecretaris Jet Bussemaker (VWS). Ze schrijven in het voorwoord:

‘Gelukkig begint het besef van de ernst van overgewicht steeds meer door te dringen. Mede door het Convenant overgewicht bezinnen steeds meer partijen zich op hun mogelijke bijdrage aan de aanpak van overgewicht. Maar dat is nog niet genoeg. Deze nota wil een opmaat zijn naar een volgende stap om onze bevolking gezond te houden in een gezonde omgeving’.

Het kabinet wil een politieke en maatschappelijke dialoog op gang brengen over de optimale aanpak van overgewicht. Het legt de verantwoordelijkheid zo bij veel partijen. De nota stelt verder dat VWS na afloop van het convenant zal blijven investeren in het bijeenbrengen van partners. Gemeenten worden aangesproken om lokaal een regierol te nemen, maar overgewicht raakt veel meer partijen dan de overheden. De in Frankrijk bekende Epode-aanpak (Ensemble, Prévenons l’Obésité des Enfants) verdient navolging. Deze laat zien hoe initiatieven van een invloedrijk persoon – in Frankrijk een burgemeester – kunnen leiden tot samenwerking op lokaal niveau, waarbij partijen zich kunnen profileren.

Snoep, patat, broodjes op straat, popcorn in de bioscoop, kroketten in de schoolpauze, chips op de bank bij de tv. Nederland wordt – nog steeds – te dik. Eten blijkt voor sommigen verslavend. Van de jongens is 15 procent al te zwaarlijvig en van de meisjes 18 procent. Op elke zeven baby’s en peuters is er al een te zwaar. En die aantallen groeien nog, stelde het *Fit for the Future – Eindverslag van het Convenant Overgewicht* vast dat 23 november 2009 verschenen is. Dat kan uitlopen op volwassenen met obesitas (ernstig overgewicht). Zwaarlijvigheid is ‘de ziekte van de toekomst’ onder volwassenen. Bejaarden met overgewicht zullen te maken krijgen met gewrichtsklachten, hartklachten, kanker. Anders leven is nodig, andere voeding is nodig, meer bewegen is nodig, een groter probleembewustzijn is nodig. Die oproep tot een andere levensstijl is geen eenvoudige boodschap want mensen zijn gewoontedieren. Ze doen wat ze gewend zijn te doen. Er moet dus meer gebeuren. Het convenant dat eind november 2009 een vervolg kreeg, bepleit allerlei verstandige maatregelen in de openbare ruimte, op scholen, op sportterreinen. Voedselproducenten worden opgeroepen om reclame in het teken van de strijd tegen overgewicht te plaatsen en dus terughoudend te zijn. Minder verwerking van suiker en vet is gewenst maar zo lang fabrikanten dat punt kunnen negeren, zal het aantal obesitas-slachtoffers groeien, aldus de *NRC*-commentator (24 november 2009).

Uit het *Eindverslag* blijkt onder meer het volgende. 1 De stuurgroep gelooft in de integrale aanpak. 2 De stuurgroep is een groot voorstander van het klaarstomen van Nederland voor de Olympische Spelen in 2028. Om dat doel te bereiken is het nodig te zorgen voor een fitte jeugd. 3 Bijna 550 basisscholen, met een totaal van 100.000 leerlingen, werken met het lespakket ‘Lekker fit!’. Er blijken ‘Lekker fit’- gemeenten te bestaan. 4 Er worden prioriteiten geformuleerd, zoals bij voorbeeld de aanleg van sport- en speelruimte in krachtwijken. De stuurgroep meent dat diensten op het vlak van stadsontwikkeling meer aandacht voor sport, spel en recreatie moeten hebben (prioriteit 3). 5 Gezondere producten in supermarkten (prioriteit 7). Het verslag bevat ook een rubriek Feiten & Cijfers.

Bij gelegenheid van de afsluiting van de convenantperiode spreekt minister Ab Klink. Uit de spreekpunten voor zijn toespraak halen we onder andere:

- ‘Gelukkig is de groei van obesitas min of meer tot stilstand gekomen’. Nog niet bij kinderen.
- Het thema overgewicht is nu breed op de maatschappelijke en bestuurlijke agenda gekomen.
- De oorzaken van overgewicht zijn complex en veelomvattend.

- ‘Een risicovolle leefstijl bestendigt zich via generaties’.
- Dilemma’s voor de overheid: wel of niet betuttelend optreden; wel of niet *alleen* optreden; wel of niet regelgevend optreden.

Begroting

De begroting 2010 van het ministerie van VWS verwijst naar de *Nota Overgewicht – Uit balans: de last van overgewicht* (Kamerstuk 31899, nr. 1). Er blijkt ook jaarlijks budget gereserveerd te zijn voor ‘overgewicht en voeding’: in 2010 €4.278.000; in 2011 €3.568.000; in 2012 € 3.188.000; in 2013 € 3.386.000.

Het tweede convenant: ‘Gezond Gewicht’

In 2009 is een tweede convenant tot stand gekomen: getiteld ‘*Convenant Gezond Gewicht*’. Hierin is gedeeltelijk een nieuwe lijn ingezet. Er is sprake van een koepelconvenant en deelconvenanten voor school, werk, consument/vrije tijd. In de deelconvenanten worden ambities en inspanningsverplichtingen opgenomen over onderwerpen als schoolkantines, een gezonde werkvloer, voorlichting en onderwijs. De deelconvenanten worden verbonden door het koepelconvenant. Hierin wordt ook een link gelegd met het *Olympisch Plan 2028*, dat beoogt te komen tot een Vitaal Nederland, een gezonde leefstijl van alle Nederlanders. Ook zijn er in het nieuwe convenant afspraken gemaakt over monitoring en evaluatie. Het is belangrijk dat er kennis komt over de vraag of de ingezette richtingeffectief is of bijstelling behoeft. De deelnemers verplichten zich ook hun achterban te informeren over het convenant en de activiteiten die ze ondernemen.

Het werken met convenanten geschiedt vanuit een centraal uitgangspunt. De nota van de drie bewindslieden Klink, Rouvoet en Bussemaker van 2009 over overgewicht fungeert als zodanig. De minister van VWS zorgt voor financiering van de ondersteuningsstructuur.

We zien in de convenantteksten meer een jaarplancyclus dan in het eerste convenant. De stuurgroep stelt elk jaar een jaarplan vast en brengt een openbaar jaarverslag uit.

Het convenantbureau draagt zorg voor: de communicatie ten behoeve van het koepelconvenant; een jaarplan inclusief begroting; een openbaar jaarverslag van de verrichte activiteiten; de ondersteuning van monitoring en evaluatie; het beheer van de financiën; de jaarlijkse financiële verantwoording aan de stuurgroep. ‘Partijen beslissen over de aansturing van het convenantbureau’, aldus de tekst van het *Koepelconvenant Gezond Gewicht 2010-2014*.

Aan Alma van der Gref, medewerkster bij het ministerie van VWS, werd de vraag voorgelegd: ‘Welke partners ontbreken nog in de ondertekening van tweede convenant (en die u er zelf graag bij zou willen hebben)?’ Zij antwoordt:

‘Het is aan de partijen zelf om wel/niet te ondertekenen. Vanuit VWS/ Jeugd & Gezin (J&G) hechten we echter, in het kader van de gemeenschappelijke doelstelling, waarde aan een zo breed mogelijke coalitie van relevante partijen. Kijkend naar de huidige aansluiting van partners en partijen, is het wenselijk dat er meer aansluiting komt vanuit het bedrijfsleven en partijen die betrokken zijn bij lokaal beleid op het niveau van gemeentebestuur’.

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

De volgende bewindslieden zijn betrokken bij het Convenant Overgewicht uit 2005: de minister van VWS, de staatssecretaris van VWS, de minister van OCW. In documenten wordt

gesteld dat de ministers van VWS en OCW bestuursorgaan waren. De minister van VWS beslist over het activiteitenplan en verzorgt de verantwoording naar de Tweede Kamer, aldus het Concept-Convenant van 27 januari 2005.

Ambitie en de parallellie van belangen

Nadat aanvankelijk, bij de start in 2005 tien partners bij het Convenant overgewicht betrokken waren, groeide dit aantal later naar zestien. Doelstelling was om zo lang het eerst convenant loopt, vijf jaar, het overgewicht bij volwassenen te stabiliseren en te bereiken dat de lijn bij kinderen een duidelijke neergang vertoont. Elke partner heeft een eigen plan ingeleverd. De meest waardevolle punten daaruit zijn gecombineerd in één actieplan, dat in oktober 2005 aan minister Hoogervorst van VWS is overhandigd.

In 2009 is een tweede convenant afgesloten met twintig partners. De doelstellingen zijn daarin wat aangescherpt. De verwachtingen zijn hoog. Alma van der Grefte zegt:

‘VWS / Jeugd & Gezin hebben hoge verwachtingen van het nieuwe Convenant. De resultaten en het effect daarvan moeten natuurlijk nog blijken. De publiek-private samenwerking geeft goed de parallellie van belangen weer en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dit thema’.

Parallellie van belangen is iets wat in 2009 sterk speelt getuige het gezamenlijke advies dat de Onderwijsraad, de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg uitbrachten. In het advies *Buiten de gebaande paden – Inspirerende voorbeelden van intersectoraal gezondheidsbeleid* noemen de raden ook het (eerste) Convenant overgewicht. Citaat:

‘De minister doet er goed aan om de sectoren aan te spreken op de parallellie van belangen. Want daar ligt de kracht. Een goede samenwerking komt alleen tot stand als alle partijen oprecht vinden dat dit probleem gezamenlijk opgelost moet worden’ (2009: 16).

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

Het kabinet-Balkenende III heeft een preventienota *Langer gezond Leven 2004-2007* met betrekking tot overgewicht in Nederland vastgesteld. Om de doelstellingen uit die nota te realiseren is op initiatief van twee bewindslieden, die optraden als bestuursorgaan, de weg van de opstelling van een convenant met allerlei partners bewandeld. In 2005 is het Convenant Overgewicht ondertekend door tien partijen, in 2009 door twintig partijen.

De inhoud van het eerste convenant bevat overwegingen en een intentiedeel met artikelen. Artikel 1 handelt over het doel. Artikel 2 zegt: ‘De minister van VWS draagt zorg voor een gerenommeerde bestuurder die zich zal inzetten als aanjager en ambassadeur van dit convenant.’ Artikel 3 houdt in dat de minister van VWS zorg draagt voor een *projectbureau* dat de bestuurder ondersteunt’. Voor systematisch overleg is een *stuurgroep* in het leven geroepen onder voorzitterschap van Paul Rosenmöller. Rosenmöller treedt regelmatig in de media op om de preventie van overgewicht te agenderen.

De bestuurders van de convenantpartners komen na de start in januari 2005 vier keer per jaar bij elkaar in de stuurgroep. Die stuurgroep bepaalt *de strategie* van het Convenant Overgewicht en neemt besluiten over gezamenlijke activiteiten. De stand van zaken van de prioriteiten tot 2009 wordt hier doorgenomen.

Het projectbureau is belast met het opstellen van een *activiteitenplan*. Zo verscheen een activiteitenplan voor de periode 2005-2007. Het activiteitenplan wordt door de gezamenlijke convenantpartijen geaccordeerd. De minister van VWS, gehoord de convenantpartijen, stelt het activiteitenplan vast en rapporteert daarover aan *de Tweede Kamer*. Partijen die na de totstandkoming van het activiteitenplan 2005-2007 meewerken aan de uitvoering van het activiteitenplan sluiten een of meer vervolgconvenanten af. Onderdelen van dit vervolgconvenant of deze vervolgconvenanten vormen afspraken over nulmetingen, monitoring en evaluatie, alsmede een regeling voor eventuele geschillen tussen partijen en eventuele opzegging door een partij, aldus het concept van het Convenant Overgewicht van 27 januari 2005.

Een belangstellende nieuwe partij die gedurende de looptijd van een convenant wil toetreden kan een verzoek tot toetreding kenbaar maken aan de minister van VWS. Deze minister beslist over toetreding, gehoord de bestuurder (Rosenmöller) en de overige convenantpartijen, aldus het concept van het Convenant Overgewicht van 27 januari 2005.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

Het Convenant spreekt uit dat het projectbureau – later Convenantbureau genoemd – de bestuurder (Rosenmöller) ondersteunt, zorg draagt voor een inventarisatie wat convenantpartijen doen en kunnen doen.

Voor systematisch overleg is een stuurgroep in het leven geroepen onder voorzitterschap van Paul Rosenmöller. Daarnaast bestaat er een ambtelijke projectgroep die besluiten van de stuurgroep voorbereidt. In de projectgroep hebben de (beleids)medewerkers van de partners zitting. De projectgroep komt evenals de stuurgroep vier keer per jaar bij een, steeds enkele weken voor de stuurgroep vergadert.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

Carolien Frenkel is hoofd van het Convenantbureau Overgewicht en voorzitter van de Projectgroep. Zij is de spin in het convenantsweb. Mw. Frenkel is in april 2006 bij ‘het convenant gekomen’. Daarvoor werkte ze bij VNO-NCW als secretaris Arbeid & Gezondheid. Deze achtergrond bleek van veel nut bij de taken als hoofd van het Convenantbureau. *‘Ik kende de meeste convenantpartners al goed, wat altijd een voordeel is’*, zegt ze in een interview.

Het Convenantbureau organiseert bijeenkomsten over actuele onderwerpen, ondersteunt de partners van het Convenant bij de samenwerking en communiceert over activiteiten van de Convenantpartners.

Het Convenantbureau is een rechtspersoon? Alma van der Grefte zegt daarop:

‘Nee, het convenant is geen rechtspersoon. Het is geen juridische entiteit. Besloten is het convenantbureau onder te brengen bij een externe rechtspersoon, per 1-1-2010’.

Medewerkers van andere departementen

Het Convenantbureau telt in 2009 vier medewerkers en er is in 2009 gedurende het hele jaar met twee zzp’ers samengewerkt. Dit bureau vervult een ‘aanjaagfunctie’, dat wil zeggen dat convenantpartners gewezen wordt op activiteiten en mogelijkheden om overgewicht terug te dringend en.

Financiële middelen

De ambtelijke kern wordt gevormd door een projectbureau, later het Convenantbureau genoemd. De minister van VWS draagt zorg voor een projectbureau dat mogelijkheden tot samenwerking en activiteiten van convenantpartners onderzoekt en zorgt voor een activiteitenplan. Er is geen sprake van een eigen programmabegroting.

Het tweede convenant uit 2009 bevat de volgende tekst:

‘De ministers van VWS, OCW en de minister voor Jeugd en Gezin nemen zich voor gedurende de looptijd van het (tweede) convenant jaarlijks een financiële bijdrage ter beschikking te stellen (...) voor het functioneren van het Convenantbureau, de bezoldiging van de onafhankelijk voorzitter en het financieren van de activiteiten uit het jaarplan’ (artikel 6, lid 1).

In de stukken werd weinig tot niets aangetroffen over het budget voor de stuurgroep en het Convenantbureau. Wel spreekt de begroting van VWS van een bedrag van ruim 4 miljoen euro voor 2010. We vroegen ons af: wat valt daaronder: het bureau, de stuurgroep, manifestaties, folders? We stelden daarom aan een VWS-medewerkster medio december 2009 de vraag hoe het zit. Haar schriftelijk antwoord:

‘Ik doe geen specifieke uitspraken over het bedrag in verband met nog lopende zaken met betrekking tot de financiering. De rijksoverheid heeft een faciliterende rol richting het convenant en financiert het convenantbureau met een jaarlijks (nader te bepalen) bedrag. Het Convenantbureau heeft een begroting van €1,1 miljoen over 2010’.

Opdrachtgeverschap

Een andere belangrijke taak van het Convenantbureau is het leggen van dwarsverbanden omdat daarvan een grote kracht kan uitgaan. In november 2006 verscheen het boekje *Eén jaar energie in balans*, het thema van het convenant. Dit boekje is te zien als een jaarverslag. Het vestigt de aandacht op mogelijke dwarsverbanden. Zo wordt gesignaleerd dat er nog maar weinig activiteiten in het kader van de bestrijding en terugdringing van overgewicht ontwikkeld worden voor jongeren met een lage sociale status. Dat is een sectoroverstijgend probleem waar partners samen iets aan kunnen doen.

Eindtermijn

Het eerste Convenant Overgewicht omvat een periode van vijf jaar. In 2010 gaat een nieuwe convenantperiode lopen. We vroegen VWS-medewerkster Alma van der Greft: ‘Is de rijksoverheid de eerstkomende twee jaar klaar nu het tweede convenantperiode gaat lopen?’ Haar antwoord:

‘Nee. De rijksoverheid is partner in het Convenant. Het Convenant start in 2010 en loopt tot en met 2014’.

‘Zo nee, wat zou er dan kunnen gebeuren volgens u?’

Waarom?’ Antwoord:

‘De inspanningsverplichtingen moeten worden nagekomen zoals verwoord in de teksten van het Convenant om vervolgens de ambities te behalen’.

5 Voortgang van het werken aan het eerste convenant

Er zijn meerdere criteria te formuleren om de voortgang van een programma te beoordelen. In geval van een convenant valt denken aan:

- hoeveel partners tekenen het convenant?;
- blijven de partners betrokken en worden het er meer?;
- zijn de partners doelgericht actief?;
- worden doelen naderbij gebracht?;

- werken de partners met elkaar samen, zo nodig, of is het geheel versnipperd?;
- geloven de betrokken leidinggevenden en ondersteuners in de voortgang?;
- wordt een verschijnsel dat bestreden moet worden in al zijn aspecten en onderdelen teruggedrongen?; zo ja, gebeurt dit substantieel?;
- is het parlement tevreden over de voortgang?.

Ten aanzien van overgewicht is een aantal indicatoren positief en zijn er enkele nog niet positief genoeg. Positief is dat het aantal partners is gegroeid en dat deze partners hun gedrag bestendigen door partner in het tweede convenant te blijven. Het elan wordt niet minder. Er zijn en worden ook tal van activiteiten ontplooid. Agendering vindt plaats en bewustwording. Maar overgewicht is als verschijnsel niet verdwenen. We lichten dit toe.

Partners

In 2005 is het Convenant overgewicht ondertekend door tien partijen. Later groeide dit aantal tot zestien en inmiddels, bij de totstandkoming van het tweede convenant, zijn twintig partners betrokken. Een toename dus, die duidt op 'beleving'. Wat vloeit uit die ondertekening van het convenant voort? In november 2006 verscheen het boekje *Eén jaar energie in balans*, het thema van het convenant. Dit boekje is te zien als een jaarverslag. Het geeft een overzicht van alle in werking gezette activiteiten. Die worden onderscheiden in vier settings: de thuissituatie, school, werk, recreatie. Volgens Carolien Frenkel is wat de thuissituatie betreft de komst van twee logo's van belang. In de eerste plaats het energielogo. Dat logo is een initiatief van de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI); het geeft informatie over calorieën. Daarnaast is er het 'Ik Kies Bewust'-logo. De bedoeling van dit logo is dat op basis van een vergelijking van producten de consument duidelijk wordt gemaakt wat de gezondste keuze is. Ook de onderwijssector is van belang voor de terugdringing van overgewicht. In samenwerking met Unilever is een lespakket ontwikkeld met informatie over voeding en beweging, dat bestemd is voor basisschoolleerlingen van groep 1 tot en met 8. Daarnaast is er het programma 'Kids in balance' dat via workshops kinderen van 'weerbare kennis' wil voorzien. Natuurlijk op het terrein van beweging en voeding.

Activiteiten

Door de partners van het Convenant Overgewicht zijn de afgelopen jaren veel activiteiten op het terrein van voeding en beweging ontplooid. Aan initiatieven geen gebrek. De brancheorganisatie Veneca, de vereniging van cateringorganisaties, was een van de eerste ondertekenaars van het Convenant Overgewicht. Deze organisatie bevordert dat in bedrijfsrestaurants en kantines aandacht wordt besteed aan doorwerking van de doelstellingen van het Convenant Overgewicht. Vanuit de recreatiesfeer is Koninklijke Horeca Nederland (KHN) een ondertekenaar. KHN heeft samen met het Voedingscentrum *een snackwijzer* ontwikkeld. Voorbeelden van andere activiteiten zijn: de verstrekking van productinformatie, onder andere via het 'Ik kies bewust'-logo. Ander voorbeeld: het aanpassen van de samenstelling van producten, door minder vet en suiker toe te voegen. Volgend voorbeeld: introductie van lesprogramma's op basisscholen – zoals onder andere *Lekker fit!* – waarin veel bewegen en goede voeding aan bod komen. Denk ook aan het promoten van goede voeding in schoolkantines in het voortgezet onderwijs en in bedrijfskantines.

Evaluatie

Het eerste Convenant Overgewicht is opgevolgd door een tweede convenant. Zo gezien hebben de partners de intentie om verder te gaan. Dat is positief. Maar wat zijn de effecten?

Bureau Schuttelaar & Partners verrichtte eind 2007 een tussentijdse evaluatie van het convenant die de volgende uitkomsten te zien gaf. Van de werkgevers heeft 78 procent geen beleid op overgewicht. Als werkgevers iets doen dan betreft het vooral praktische activiteiten. Overgewicht leeft nog niet echt als thema om actief mee aan de slag te gaan. Van de sportbonden en -verenigingen heeft 86 procent en van de scholen 68 procent geen beleid ten aanzien van overgewicht. Basisscholen besteden wel veel aandacht aan voeding, sport en bewegen. In het vervolgonderwijs is het aanbod van (fris)dranken en snoep ruim in vergelijking met het aanbod van gezondere producten. Het overgrote deel van de Nederlanders is tevreden over het eigen eet- en beweegpatroon; respectievelijk 85 en 65 procent. De activiteiten op het gebied van bestrijding van overgewicht vinden wat te versnipperd plaats.

Half vol of half leeg

De evaluatie geeft ook aanleiding voor een discussie over de vraag: is het glas half vol of half leeg. Doelstelling van het eerste convenant was om de stijgende trend van overgewicht bij volwassenen tot staan te brengen en bij kinderen om te buigen tot een daling. Het aantal dikke mensen is vijf jaar na het afsluiten van het eerste convenant verder gestegen. De doelstelling is dus niet bereikt. Bij kinderen is zelfs sprake van een toename in het overgewicht. Ook die doelstelling is niet bereikt. Het convenant leidde dus zeker niet tot een daling van het aantal dikke mensen.

Voorals menen uit lagere sociaal-economische regionen, onder wie veel allochtonen, lopen het risico van overgewicht. Onderzoek van het AMC wijst uit dat kinderen van Turkse, Marokkaanse en Ghanese afkomst twee tot drie keer meer kans op overgewicht hebben dan Nederlandse. Zo gezien is het ten dele een geïmporteerd probleem.

Een keuze maken voor een ander beleidsinstrument? Voorzitter Rosenmöller vindt dat het glas half vol is (*NRC Handelsblad*, 24 november 2009). Hij stelt: *'Het is nooit genoeg maar er is veel bereikt. Mensen zijn zich bewuster van het probleem'*. Er zijn veel acties geweest om het overgewichtprobleem te beperken en te voorkomen. Het is onbekend wat de situatie zou zijn als er geen convenant was geweest.

6 Kwaliteit van de samenwerking in het convenant

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Het programma Convenant Overgewicht is in 2005 gestart. Er is aanvankelijk nog geen sprake geweest van uitgebreide communicatie. Het bureau Schuttelaar & Partners stelde dat in een evaluatie vast. Maar daarna is de media-aandacht groot geworden. Er is sprake geweest van veel gratis reclame en uitingen van de convenantpartners om in eigen gelederen te attenderen op de kwalijke kanten van overgewicht en preventie. Per saldo is er door de convenantpartners veel activiteit ontplooid om aandacht te vragen voor het onderwerp en aan bewustwording te werken. Stuurgroepvoorzitter Paul Rosenmöller is vaak opgetreden. Vermeden is dat communicatie over overgewicht leidde tot 'afweer'.

De programmaminister

Er heeft enige bestuurlijke sturing plaatsgevonden. Naast de minister van VWS (Klink) en de staatssecretaris van VWS (Bussemaker) is de programmaminister voor Jeugd en Gezin (Rouvoet) sinds 2006 betrokken bij de problematiek van overgewicht en – positiever – gezond gewicht. De veronderstelling dat sprake is van nadrukkelijk interdepartementale samenwerking wordt door Carolien Frenkel, hoofd van het Convenantbureau, desgevraagd gerelativeerd. Het programma Convenant Overgewicht is vooral een publiek-private

samenwerking. Het zijn de convenantpartners die het samen doen. Van zware politieke sturing is dus geen sprake geweest, maar zowel in 2004 en 2009 is door het kabinet een nota aan overgewicht gewijd. Om te zeggen dat de convenantpartners zich ‘probleemeigenaar’ noemen gaat echter te ver, aldus Schuttelaar & Partners. Overgewicht bestrijden is geen kernthema voor bij voorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Het Convenant Overgewicht is het symbool van een verbinding tussen partners in een netwerk. Het projectbureau is later Convenantbureau gaan heten.

Personeelsvraagstukken

Er is geen sprake van specifieke personeelsvraagstukken. De kleine staf van het projectbureau is later uitgebreid met enkele accountmanagers, zoals blijkt uit de toelichting op het tweede convenant ‘Gezond Gewicht’.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

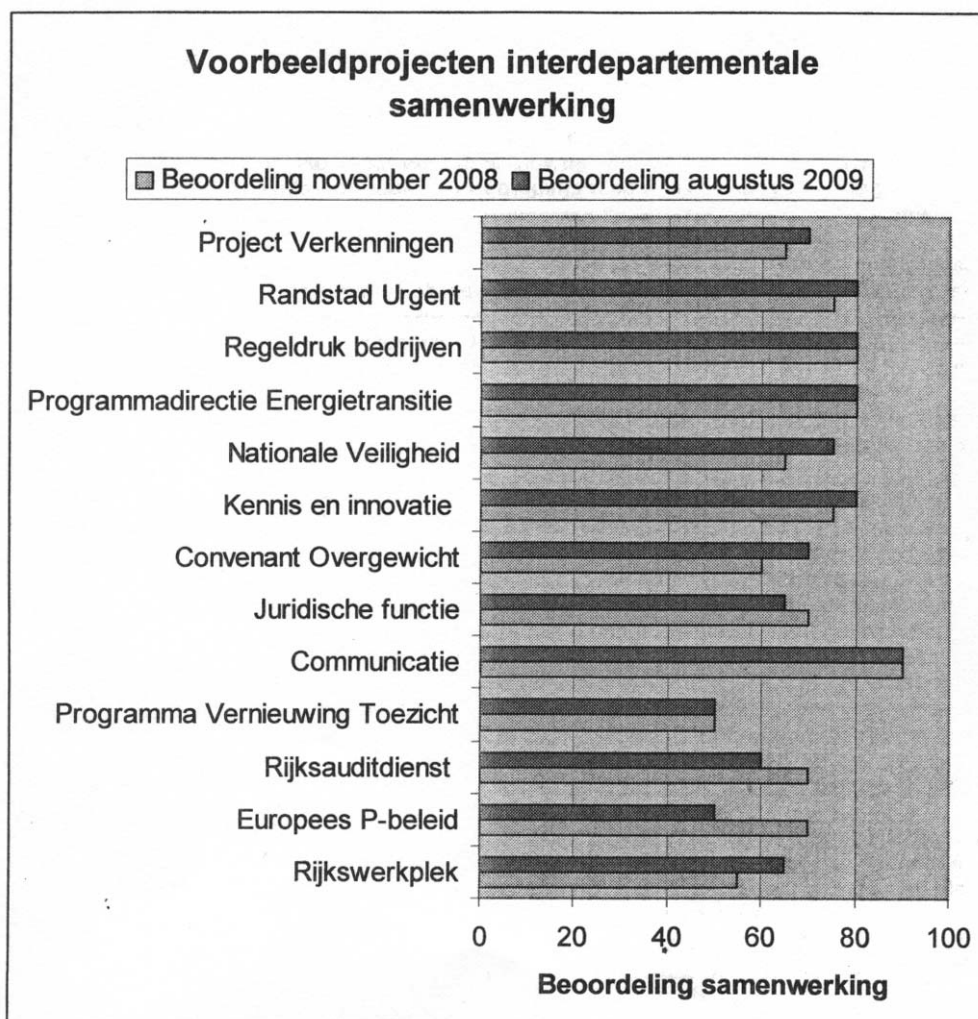
Vindt de Stuurgroep officieel ook iets van de voortgang en interdepartementale samenwerking? De stuurgroep stelt in *Fit for the Future - Eindverslag van het Convenant Overgewicht* van 23 november 2009 dat de *Nota Overgewicht* van begin 2009 zichtbaar maakt ‘wat de samenhang is tussen het huidig en toekomstig overgewichtbeleid van verschillende ministeries’. En:

‘De beleidsnota heeft de interdepartementale samenwerking en afstemming gestimuleerd. De ministeries van VWS en voor Jeugd en Gezin houden, met de Nota Overgewicht als beleidskader, bij andere ministeries de vinger aan de pols als het gaat om hun beschreven beleidsinspanningen’ (2009: 17).

Verderop wordt betoogd dat de samenwerking tussen convenantpartners en ook tussen VWS en Jeugd en Gezin ‘haar vruchten afgeworpen heeft’ (2009: 21). De afgelopen jaren stonden in het teken van agendasetting en bewustwording. Daarom was het van belang dat media en ‘de’ politiek veel aandacht aan dit onderwerp besteedden. Een gezamenlijke aanpak blijft noodzakelijk. De stuurgroep onder leiding van Paul Rosenmöller is dus positief.

De beoordeling van het Convenant Overgewicht door de secretaris-generaal Vernieuwing rijksdienst (SGVRD) treffen we aan in een bericht uit 2008 en een bericht van de minister van BZK van september 2009 aan de Tweede Kamer. Zo gezien is het programma ter bestrijding van overgewicht over de periode tot 2009 matig positief. De voortgang in het Convenant Overgewicht is in beginsel voor 2009 positiever te beoordelen dan daarvoor want alle betrokken partners bleken bereid om in 2009 opnieuw een Convenant te tekenen; en dat waren er duidelijk meer dan bij de start in 2005. Het Convenant is bovendien verder geconcretiseerd en er zijn in 2009 deelconvenanten gekomen.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



Was er in 2009 sprake van zekere positieve score qua voortgang van het Convenant overgewicht, er is ook wel enige kritiek. De interdepartementale samenwerking verliep nog niet helemaal naar tevredenheid, schreef Roel Bekker in een intern memo over de Voorbeeldprojecten. Daar staat tegenover dat de partners in 2009 – zoals gesteld – kwamen tot een nieuw convenant.

Figuur 1: Voortgang in het Convenant Overgewicht en kwaliteit van de samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	voortgang 8; samenwerking 7		
	Voldoende			
	Negatief			

We zien in de vele documenten veel elan om te werken aan bestrijding van overgewicht. Valt dit te concretiseren? Dat brengt ons bij het onderwijs. Daar is het dringen. *‘Er komt veel in de preventiesfeer op deze sector af’*, aldus Carolien Frenkel. Behalve overgewicht en bewegen gaat het ook om alcohol, roken en drugs en daarmee verbonden aspecten. Het

Convenantbureau (projectbureau) is achter de schermen bezig geweest het preventieaanbod op al deze terreinen in kaart te brengen en samen te voegen, *'zodat we scholen kunnen vragen waar ze precies behoefte aan hebben'*. Een van de vervolgacties is geweest dat het Convenantbureau nauwer is gaan samenwerken met de Alliantie School & Sport. In die alliantie hebben de ministeries van VWS, OCW en de organisatie NOC*NSF een 'beweegaanbod' ontwikkeld voor het onderwijs. En daar bleef het niet bij. Er zijn vervolgacties geweest met organisaties als het Voedingscentrum om het totale aanbod aan *'beweging en voeding'* richting scholen te stroomlijnen. *'Met deze initiatieven bewijzen de alliantiedeelnemers het onderwijs een goede dienst'*, meent Carolien Frenkel.

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Het zijn de partners die eerder betrokken waren bij het convenant die ook in 2009 tekenden. De convenantpartners vormen daarmee een netwerk om te koesteren. De partners doen aan zelfbinding door de deelconvenanten te tekenen, wat verplicht tot verdere acties. Daarmee is het vrijblijvende er nog wat verder vanaf gehaald.

De PvdA-fractie in de Tweede Kamer vindt de vrijblijvende houding van het kabinet 'heel zorgelijk'. Het Kamerlid Arib (PvdA) zegt: *'Het schiet niet op. Dit is momenteel een van de belangrijkste gezondheidsproblemen. Het gevoel van urgentie ontbreekt volledig'*.

Dat de zelfregulering onvoldoende werkt, blijkt volgens Kamerlid Arib uit de resultaten van het project Convenant Overgewicht (*NRC Handelsblad*, 24 november 2009). Maar wat dan? De Tweede Kamer blijkt in meerderheid niet voor een verbod op snoepreclame voor kinderen. Rosenmöller zelf is wel voor een verbod maar als dat niet haalbaar is, is hij voorstander van een vermindering van reclame. Hij acht een reclameverbod maar één actie; in feite is het nodig op een veel breder front op te trekken.

De CDA-fractie is optimistischer dan de PvdA-fractie. Ze gelooft meer in de lokale aanpak. Een woordvoerder refereert aan de Epode-methode: gemeenten werken daar samen met publieke en private partijen aan de gezondheid van de bevolking. Kamerlid Uitslag (CDA) ziet niets in inzet van sterke beleidsinstrumenten. Dit Kamerlid meent dat kinderen niet minder gaan snoepen als er een verbod op snoepreclame komt. Bestuurder Paul Rosenmöller vindt het te makkelijk de schuld bij de overheid te leggen. Volgens hem kun je geen enkele partij missen in de strijd tegen overgewicht. Tevens meent hij dat de overheid niet zo ver moet gaan te bepalen wat mensen thuis eten.

De bewindslieden Klink (CDA), Bussemaker (PvdA) en Rouvoet (ChristenUnie) streven in het nieuwe convenant na dat in 2010 een kwart van alle scholen een 'gezonde' kantine heeft. De Tweede Kamer heeft de bewindslieden echter gedwongen om die ambitie te verscherpen. In 2014 moeten alle scholen hun leerlingen gezond eten aanbieden.

Wat te denken van de samenwerking tussen de departementen in relatie tot het tweede Convenant? We vroegen het aan VWS-medewerker Alma van der Gref. Haar schriftelijk antwoord op 22 december 2009:

'Niet alleen VWS en Jeugd & Gezin, maar ook het ministerie van OCW is betrokken bij het Convenant. De samenwerking verloopt prima'. En: 'J&G is actief betrokken (geweest) bij het nieuwe Convenant'.

9 Samenvatting en conclusies

Veel juristen geloven niet erg in convenanten omdat het juridisch zwakke instrumenten zijn. De kritiek varieert, maar in essentie houdt deze in dat naleving van regels niet afdwingbaar is. Een convenant blijft iets van een wat vage overeenstemming hebben. Sceptische juristen betogen dat de convenantpartners wel intenties kunnen uitspreken, aan zelfbinding doen en daarmee goede bedoelingenpolitiek ten toon kunnen spreiden, de regels uit een convenant zijn niet handhaafbaar. Als een organisatie nalaat afgesproken activiteiten uit te voeren, dan valt er geen juridische sanctie te treffen (hoogstens een dringend beroep op ‘afpraak is afspraak’ of publiekelijk aan de schandpaal nagelen: ‘blaming and shaming’). De scherpste kritiek luidt: het is allemaal symboolpolitiek en het is ‘fluiten in het donker’ (naar wie fluit je dan?).

Bestuurskundigen beseffen echter dat een overheid onthand is. Er is geen maaltijdrantsoenering per individu per dag mogelijk. Dik worden is iets waar de overheid niet even via een wet paal en perk aan kan stellen. Bestuurskundigen zien in convenanten daarom een middel tot netwerkconstitutie (partijen bij elkaar brengen die allemaal wel iets kunnen doen aan meer bewegen, goede voeding, minder eten) en netwerkproductiviteit door middel van communicatieve sturing.

In de redenering van zowel juristen als bestuurskundigen zit iets. Misschien is een heel belangrijk argument om juist wel via convenanten iets te doen. dat de overheid met sterkere instrumenten geen kant op kan. Preventie van overgewicht is een zaak van velen, een overheid kan niet alleen reguleren via bedrijfs- en sportkantines dat mensen bewegen en gezond eten. Een overheid kan snoep radicaal verbieden maar zou dat werken? Hoe dit ook zij, de convenantpartners geloven wel in het nut van een convenant tegen overgewicht of positiever voor ‘gezond gewicht’.

In 2005 is het eerste Convenant Overgewicht afgesloten. De looptijd was 2005-2010. Het Convenant Overgewicht betreft niet slechts een interdepartementale samenwerking, maar vooral ook een publiek-private samenwerking. Het ministerie van VWS, OCW en het programmaministerie voor Jeugd & Gezin zijn partners in dat convenant geworden.

De ministers van VWS en OCW waren bij de start van de eerste convenantperiode bestuursorgaan. De minister van VWS bepaalt uiteindelijk, gehoord de bestuurder en de convenantpartners, wie later dan bij de start van een convenantperiode kan toetreden. De minister van VWS stelt het activiteitenplan vast en verzorgt ook de verantwoording naar de Tweede Kamer.

De ambtelijke kern is belegd bij een projectbureau (het Convenantbureau). De minister van VWS draagt zorg voor een projectbureau dat mogelijkheden tot samenwerking en activiteiten van convenantpartners onderzoekt en zorgt voor een activiteitenplan. Het projectbureau ondersteunt de bestuurder. Daarnaast bestaat er een stuurgroep onder voorzitterschap van een bestuurder (Rosenmöller). Een activiteitenplan wordt door de convenantpartners geaccordeerd en daarna vastgesteld door de minister van VWS.

Het Convenant is in 2005 afgesloten door tien partners en het heeft begin 2009 meer dan twintig partners. Doelstelling is om de stijgende trend van overgewicht bij volwassenen tot staan te brengen en bij kinderen om te buigen tot een daling. De partners zijn afkomstig uit de overheden, het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties. Verder zijn onder meer aangesloten de vier grootste gemeenten (G4), de FNLI (voedingsmiddelenindustrie en Veneca

(cateringorganisaties), werkgeversorganisatie VNO-NCW en werknemersorganisatie FNV, de Consumentenbond, de Nederlandse Hartstichting en de Nederlandse Vereniging van Diëtisten. De organisatie van het Convenant wordt geleid door Paul Rosenmöller. In 2009 is een nieuw Convenant met (ongeveer) dezelfde partners afgesloten, waarbij nagestreefd is te komen tot concretere ambities en afspraken. Het nieuwe convenant loopt van 2010 tot en met 2014.

'Not maximizing but satisficing' zou je kunnen zeggen. Bestrijding van overgewicht blijkt een weerbarstige materie. Het blijkt heel moeilijk om de hoofdstroom naar overgewicht, ongezond eten en te weinig beweging te doorbreken, ondanks vele beleidsinspanningen en samenwerking tussen de convenantpartners. De politieke discussie tussen ministers van VWS en de Tweede Kamer leidde er in 2009 echter wel toe dat het convenant zeker moet 'blijven'. Niemand wil tot afschaffing van het overheidsbeleid en de samenwerking met convenantpartners overgaan.

Hoe staat het met de effectmeting? Het Convenant Overgewicht is een nieuw programma. Daarom is met de ondertekenaars enkele jaren terug afgesproken dat ze in eerste instantie zelf een effectmeter opzetten voor het 'meten' van eigen acties. De Stichting *'Ik kies bewust'* is daar als een van de eersten mee begonnen. Grote overkoepelende effectmetingen worden door het projectbureau niet gestart. Dat thema wordt aan de wetenschap overgelaten.

De beoordeling van de mate van samenwerking is in 2009 ten opzichte van daarvoor omhoog gegaan omdat ten opzichte van de vorige meting een nieuw Convenant is afgesloten waarbij concretere ambities zijn opgenomen. In dit hoofdstuk zijn meer indicatoren genoemd om te concluderen dat de voortgang als positief te kwalificeren was en de samenwerking zeker geen rem is geweest. Over de samenwerking tussen departementen en meer in het algemeen de convenantpartners konden we geen enkel negatief signaal vernemen.

De verwachting is dat in de tweede convenantperiode duidelijker uitspraken zijn te doen over de doelbereiking op het vlak van acties van convenantpartijen. In het tweede convenant zijn afspraken opgenomen over monitoring en evaluatie.

Conclusie: wie de beperkingen van een convenant kan accepteren, kan tevreden zijn over de voortgang en samenwerking in het kader van het Convenant Overgewicht.

Lessen

Een overheidsorganisatie kan niet alléén de strijd tegen het overgewicht en voor gezond gewicht aangaan omdat veel partijen op dit terrein een rol vervullen. Van de snoepproducerende industrie tot het onderwijs, van cateringbedrijven tot sportkantines en bedrijfsrestaurants. De 'aanval' moet dus door partijen plaatsvinden die in een netwerk willen samenwerken. Zo gezien, is het starten met een Convenant Overgewicht een goed verdedigbare keuze geweest. Een beperking is de beperkte afdwingbaarheid van wat convenantpartijen produceren.

De tweede les is dat de sturing gelegd is bij de convenantpartijen, hoewel de minister van VWS het activiteitenplan vaststelt en de verantwoording naar het parlement verzorgt. De ambtelijke en bestuurlijke sturing zijn duidelijk belegd. Tevredenheid hierover blijkt uit voortzetting van de eerste convenantperiode door een tweede.

Een les uit samenwerkingsverbanden is dat een programma na verloop van tijd nieuw elan moet krijgen. De bordjes moeten even verhangen worden. Een nieuw ‘*sensitizing concept*’ is dan de vlag waarachter de nieuwe fanfare kan marcheren. Zo gezien, is de labeling van het nieuwe convenant als ‘*Gezond gewicht*’, hoewel niet erg afwijkend van ‘*Overgewicht*’, verfrissend.

Specifieke bronnen

Convenant overgewicht – Energie in balans 2007 – Harder lopen.

Convenant overgewicht, Energie in balans- Actieplan, 27 oktober 2005.

Convenant overgewicht, Op zoek naar de X-factor – Energie in balans, jaarverslag 2008, 2009.

Gezondheidsraad, *Overgewicht en obesitas*, Den Haag, 2003 (publicatienummer 2003/07).

Minister van VWS/minister voor Jeugd en Gezin/ staatssecretaris van VWS, *Nota overgewicht, Uit balans: de last van overgewicht*, 2009.

Ministerie van BZK, *Vernieuwing rijksdienst: voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking*, Den Haag, 2 september 2009.

Ministerie van VWS, *Langer Gezond Leven 2004-2007 – Ook een kwestie van gezond gedrag*, Den Haag, december 2003.

Onderwijsraad, Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg uitbrachten, *Buiten de gebaande paden – Inspirerende voorbeelden van intersectoraal gezondheidsbeleid*, Den Haag, 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Derde voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 22, 28 mei 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Eerste voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 1, 29 juni 2008.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Kwaliteitsontwikkelingen van de rijksoverheid*, september 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Tweede voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 6, 30 dec. 2008.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Vierde voortgangsrapportage*, Den Haag, september 2009.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Gezondheid en gedrag*, Zoetermeer, 2002 (publicatienummer 02/14).

RIVM, *Ons eten gemeten – Gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland*, 2004 (rapportnummer 270555007).

Schuttelaar & Partners, *Tussentijdse evaluatie Convenant Overgewicht*, 6 november 2007.

Stuurgroep Convenant Overgewicht, *Fit for the future. Eindverslag van de eerste vijf jaar van het Convenant Overgewicht 2005-2010*, 2009.

Vernieuwing Rijksdienst: voorbeeldprojecten interdepartementale vernieuwing, brief van minister Ter Horst aan de Tweede Kamer, 2 september 2009.

Voortgangskrant Special Vernieuwing Rijksdienst van september 2009.

Literatuur

Bekkers, V.J.J.M., *Beleid in beweging*, Lemma, Utrecht, 2007.

Breunese, J.N., en R. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem & De Does, Leiden, 1992.

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Geelhoed, L.A., *De interveniërende staat*, Den Haag, 1983.

Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumenten*, Lemma, Utrecht, 1998.

- Hupe, P.L., *Overheidsbeleid als politiek*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, Alphen, 1993.
- Kickert, W.J.M., *Verhalen van verandering*, Elsevier, Den Haag, 2002.
- Konijnenbelt, W., *Convenanten met de gemeente: fluiten in het schemerduister*, Leiden, 1992 (oratie).
- Peppel, R.A. van de, Convenanten en de binding van de doelgroep, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 5, pp. 238-247.
- Peppel, R.A. van de, en M. Herweijer, Het communicatieve sturingsmodel, in: P.G. Glasbergen (red.), *Milieubeleid*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 189-211.
- Peppel, R.A. van de, Het covenant Koolwaterstoffen 2000, in: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992, pp. 219-235.
- Peppel, R.A. van de, *Naleving van milieurecht. Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*, Kluwer, Deventer, 1995 (diss.).
- Pröpper, I.M.A.M., en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992.
- Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.
- Twist, M.J.W. van, M. van der Steen e.a., *Toekomst van de Rijksdienst*, Den Haag, 7 oktober 2009.
- Veenswijk, M., *Departementale cultuur*, Eburon, Delft, 1996.

12 Bedrijfsvoering en het programma ‘Rijkswerkplek’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

Het programma *Rijkswerkplek* is eind 2007 gestart bij de Rijksgebouwendienst. Door die dienst is destijds een concernvisie ontwikkeld op de rijkshuisvesting. Deze visie behelsde in essentie vier voornemens:

- De beleidskernen zullen worden geconcentreerd rondom het Binnenhof en de uitvoerende diensten worden zoveel mogelijk elders gehuisvest;
- Daarnaast wordt het automatisme dat elk departement een eigen gebouw heeft losgelaten;
- In 2020 is elke Rijkskantoorwerkplek een gefaciliteerde rijkswerkplek;
- het ruimtegebruik is dan in lijn met de markt en facilitaire voorzieningen worden gezamenlijk gebruikt (besluit ministerraad d.d. 4 april 2009: ‘Huisvestingsstrategie beleidskernen departementen in Den Haag’).

Het voorstel was toen om de huisvestingsvraagstukken *over de departementen* heen te organiseren, een in Haagse kringen tamelijk revolutionaire aanpak omdat daarvoor nodig is dat eigenstandigheid en autonomie van departementen en hun ministers worden opgegeven. Dat gaat niet zonder slag of stoot, zoals departementsambtenaren van verschillende departementen direct en massaal erkennen. Ze verwijzen naar het bestaan van departements- of dienstgebonden *bureaupolitiek* en attenderen daarmee op verkokering. De eigen koker is als een eigen zwembad: het water waarin men als ambtenaar het liefst zwemt.

De Rijkswerkplek is een idee dat beoogt standaardisering van programma’s van eisen rond inrichting van de werkomgeving te realiseren. Ook moet de vraag van de departementen aan de Rijksgebouwendienst (als aanbieder) worden geprofessionaliseerd. Standaardisatie van de vraagkant door middel van een meer gestandaardiseerde werkomgeving (de ‘Rijkswerkplek’) biedt perspectief voor een effectiever en efficiënter huisvestingsproces. Dit omvat overigens niet alleen huisvesting maar is ook verbonden met ICT en facilitaire diensten. Het op elkaar aansluiten van verschillende systemen en administraties is vaak veel en kostbaar werk. Daar komt bij dat veel taken zijn uitbesteed aan een grote diversiteit van partijen met een dito verscheidenheid aan contracten en contractvoorwaarden, met verschillende looptijden en afsluitmomenten. Het tussentijds beëindigen van contracten levert forse boetes op en het vervroegd afschrijven van investeringen is kostbaar. Dat nog afgezien van de emotionele en bureaupolitieke aspecten als het opgeven van autonomie of verschillen van mening over wat integraal management behoort te zijn.

Toch is tegen die stroom in het idee van één Rijkswerkplek geboren. Snelle veranderingen zoals die op het gebied van ICT (in casu internet en intranet) droegen daaraan bij. Je kunt niet alles per departement zelf gaan bijhouden, dat is ondoelmatig. Tot voor kort (en formeel nog steeds) zijn werkplekken een zaak van elk departement apart. Elke minister gaat over de bedrijfsvoering van het eigen departement en dus ook over de aanpak van werkplekken. Dat is zelfs grondwettelijk verankerd (GW 44). Door aanvullende afspraken tussen de ministers wordt nu getracht de verkokering in de bedrijfsvoering die hiervan het gevolg is te doorbreken. Dat is niet onbelangrijk want bijvoorbeeld het ministerie van Justitie kent vanouds grotere werkplekken dan andere departementen en die verworvenheid wordt door de

leiding gekoesterd en verdedigd. Het idee van eigenstandig departementaal huisvestingsbeleid is in 2007 ‘op papier’ en deels impliciet losgelaten. Er moest een Rijkswerkplek komen. In 2007 is daarover een grote bijeenkomst gehouden met onder meer met betrokken medewerkers, directeuren, directeuren-generaal (dg’s), plaatsvervangend secretarissen-generaal (pSG’s) en enkele secretarissen-generaal (SG’s). Vervolgens is het concept Rijkswerkplek terecht gekomen in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst*.

Andere bedrijfsvoering

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* van 2007, die op 12 september 2007 door de ministerraad is vastgesteld, is – breder nog dan de discussie over één Rijkswerkplek – het belang geaccentueerd van een nieuwe visie op de bedrijfsvoering van de rijksdienst. Daarin moest dan recht gedaan worden aan de wens voor bepaalde functionele eenheden tot de beste wijze van beheer te komen en waar nodig en mogelijk meer eenheid te bereiken en doelmatigheidsvoordeel te incasseren. Volgens de in de Nota geëtalereerde visie moeten de diverse elementen van de bedrijfsvoering ‘*op alle niveaus met elkaar in verband worden gebracht en moet gestreefd worden naar soberheid*’, aldus de *Vierde Voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst* (september 2009). Dat geldt zowel voor de personeelsvoorziening als voor huisvesting, inkoop en informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Beweging

Sinds de nota in september 2007 door de ministerraad werd vastgesteld, is op het gebied van bedrijfsvoering volgens de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst (SGVRD) veel in gang gezet. ‘*Er zijn steeds meer interdepartementale, ontkokerde en efficiënte samenwerkingsvormen binnen de rijksdienst ontstaan*’, aldus de *Voortgangskrant Special* van september 2009. Zo is de instelling van het nieuw directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) ‘*voortvarend ter hand genomen*’. De nieuwe organisatie is per september 2009 redelijk ‘*op sterkte*’. Er is ‘*een aantal initiatieven genomen die qua bedrijfsvoering positief zijn*’. Zo is en wordt gewerkt aan herlocatie van Haagse departementen, aan een functiegebouw Rijk, de Rijkspas, rijksbrede richtlijnen voor het inhuren van externen, het oprichten van een rijksbrede mobiliteitsorganisatie, interdepartementale samenwerkingsvormen op ICT en facilitair gebied en uitbouw van *shared services* zoals de Werkmaatschappij en P-direkt. Om te bereiken dat rijksambtenaren snel en zonder complicaties gebouwonafhankelijk kunnen werken, is er ook behoefte ontstaan aan een gestandaardiseerde werkomgeving, *de Rijkswerkplek*. Over het programma Rijkswerkplek gaat dit stuk. We bedden het fenomeen Rijkswerkplek in in een beschouwing waarin meer aspecten van bedrijfsvoering aan de orde komen.

De neutrale en algemene vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt het programma om te komen tot een Rijkswerkplek in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de (interdepartementale) samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Blijken zal dat het volgens de secretaris-generaal Vernieuwing rijksdienst gaat om een ‘oranje’ kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang en adequate interdepartementale samenwerking. We gaan dat beeld checken.

Om die vragen te kunnen beantwoorden, hebben we veel stukken geraadpleegd (zoals onder andere een plan van aanpak; en een notitie van Jeroen Sprenger over Rijksportal), interviews met de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering voor het Rijk (DGOBR, Jaap Uijlenbroek) en met plaatsvervangend SG van OCW Simone Roos. Op 1 december 2009 is een interview gehouden met Frits van Erpers Roijaards, senior programmamanager

Rijkswerkplek. Daarna is begin december 2009 ook de mening gevraagd van Louw van Sinderen, projectdirecteur voor het project Nieuwbouw BZK en Justitie.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een eerste aanduiding van veranderingen in de bedrijfsvoering in de rijksdienst. Par. 3 kenschetst de inhoud van het programma Rijkswerkplek, geplaatst in de context, par. 4 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 5 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 6 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 7 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 8 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevordert of geremd?), en par. 9 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 10 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies. Daarin worden ook succesfactoren genoemd.

2 Veranderende bedrijfsvoering in de rijksdienst

Om het werken aan de Rijkswerkplek te kunnen plaatsen, werken we volgens de trechteraanpak: van algemeen naar specifiek. Daarom eerst iets over bedrijfsvoering, dan over de verschillende projecten om daarna de focus te richten op de rijkswerkplek.

Tot 2006 regelden departementen zelf de bedrijfsvoering maar met het aantreden van het kabinet-Balkenende IV is dat veranderd. Er is met de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* uit 2007 een draai gemaakt naar een concernbrede aanpak van de bedrijfsvoering en een streven naar een Rijkswerkplek als onderdeel daarvan. Het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) is ingesteld en sinds 1 juli 2008 is Jaap Uijlenbroek daarvan directeur-generaal. Simone Roos is er als pSG van het ministerie van OCW bij betrokken. Hoe zij de voortgang en samenwerking zien, komt hier aan de orde.

Meer samenwerking een feit

Staan de doelstellingen nog steeds overeind? De in 2007 geformuleerde doelstellingen voor een vernieuwing in de bedrijfsvoering staan volgens Jaap Uijlenbroek eind 2009 nog steeds overeind. Er is een niet meer te stoppen beweging naar minder wildgroei en versnippering, meer eenheid en efficiency in de bedrijfsvoering bij de rijksoverheid. Dat was ook de opdracht van het Directoraat-Generaal voor Organisatie en Bedrijfsvoering Rijksdienst (DGOBR), sinds 2007 een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Meer doelmatigheid vereist dus meer samenwerking tussen departementen. Om dat proces te laten slagen is doorzettingsmacht nodig. Dat was de strekking van de *motie-Schinkelshoek* uit december 2007. Aan de uitvoering van die motie is gewerkt door veel overleg te voeren, onder meer met de plaatsvervangend secretarissen-generaal van de ministeries, die vaak bedrijfsvoering in portefeuille hebben. Maar de minister van BZK heeft geen enkele staatsrechtelijke zeggenschap over de bedrijfsvoering van andere ministers. Het draait allemaal om het maken van interdepartementale afspraken. De uiteindelijke besluiten dienen door de gemandateerden binnen de departementen formeel te worden bekrachtigd om daadwerkelijk formele status te krijgen. Deze aanpak stuit al gauw op zijn grenzen. En dan krijgt de stroperigheid weer de overhand.

Wat is er sinds de oprichting van het DGOBR gebeurd? Volgens directeur-generaal OBR Uijlenbroek is er 'een hoop' gebeurd, zo laat hij het tijdschrift *Overheidsmanagement* in juli 2009 optekenen. Neem de Werkmaatschappij met inmiddels achttien bedrijfseenheden, die interdepartementaal werken. P-direkt, het shared service center op het gebied van human

resources management ten behoeve van twaalf ministeries, ging *‘aanvankelijk wat moeizaam, maar dat zit nu echt in de implementatiefase’*. Maar dat is maar een voorbeeld. Wat de directeur-generaal werkelijk van belang vindt, is de mentaliteitsverandering. *‘Vroeger ging het om het vasthouden van de status quo, nu zie je dat departementen de bereidheid hebben om heel zakelijk en analytisch naar hun bedrijfsvoering te kijken: kan het beter, en zo ja, wáár?’*. Dat ligt echt niet alleen aan DGOBR, het was een beweging die al eerder zichtbaar was. DGOBR is eerder het gevolg van die beweging, de resultante, dan dat het die veroorzaakte. Volgens pSG van OCW Simone Roos heeft de dramatische eerste fase van P-directeert ook bijgedragen aan het ontstaan van een urgentiegevoel. *‘Soms moet je een crisis hebben om beter te worden en dat is hier gebeurd’*, zegt ze. Pittige woorden worden niet geschuwd.

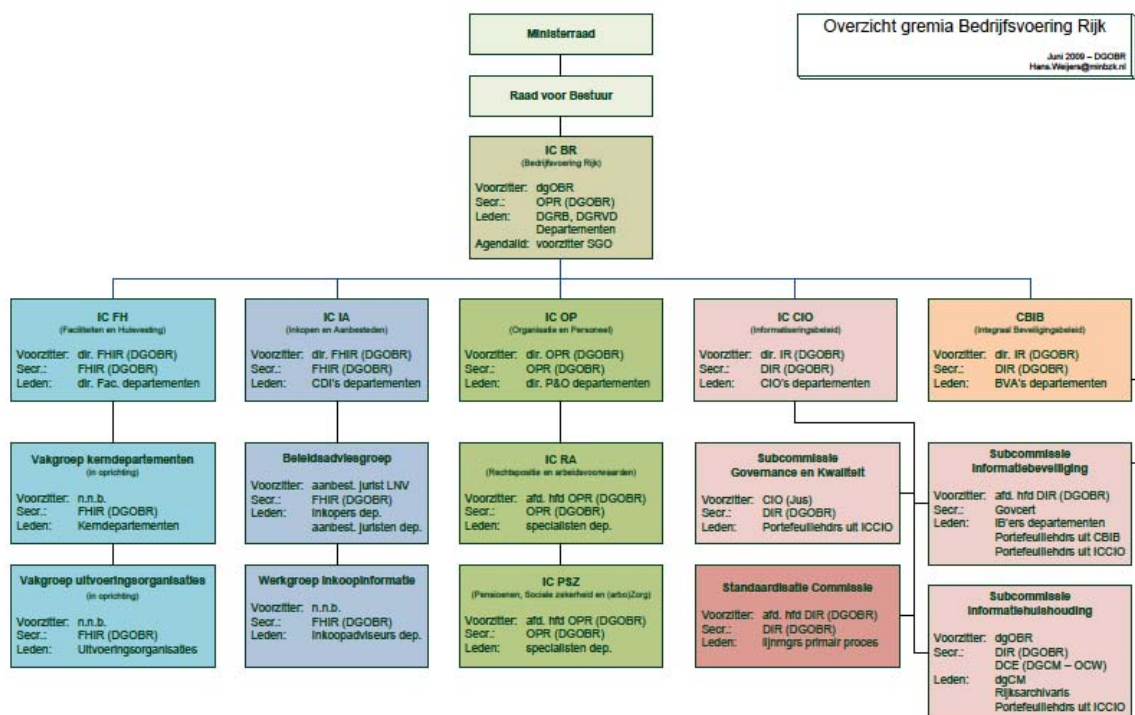
Overleg in een ambtelijk toporgaan

De belangrijkste voortgang zit volgens Jaap Uijlenbroek in 2009. Het structureren van het overleg in het ambtelijk toporgaan, de *Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk* (ICBR), en het per vakgebied – facilitair, huisvesting, inkoop, ICT enzovoorts – organiseren van overleg in onder meer een Interdepartementale Commissie FH (Faciliteiten en Huisvesting) – waarin de Rijkswerkplek-problematiek aan de orde is – is volgens hem goed geweest. Alle relevante directeuren van departementen komen per expertisegebied bij elkaar in een

- ICFH (Faciliteiten en Huisvesting),
- ICIA (Inkoop en Aanbestedingen),
- ICOP (Organisatie en Personeel),
- ICCIO (Informatiseringsbeleid) en
- CBIB (Integraal beveiligingsbeleid).

De DGOBR is de enige die in deze gremia mag agenderen.

Daarbij wordt met een escalatiemodel gewerkt. Is men het in de betreffende interdepartementale commissie oneens, dan wordt het doorgegeven aan de ICBR. Komt de ICBR er onder leiding van DG Uijlenbroek niet uit dan gaat het item eerst naar het SGO en daarna naar de ministerraad. Uijlenbroek vindt dit een goede zaak. Het is een breuk met het verleden. Er worden nu knopen doorgesneden. Voor ambtelijke begrippen is er een forse verandering gaande, ook al blijft kritiek mogelijk.



Doorzettingsmacht

Is sprake van voldoende doorzettingsmacht? Er worden binnen ICBR besluiten genomen en er blijven geen onderwerpen meer ‘hangen’, zegt de DG OBR in het blad *Overheidsmanagement*. Volgens pSG Roos van OCW in datzelfde blad is dit ‘het gevolg van een betere overleg- en organisatiestructuur en de wil om nu eens echt iets te doen. en de juiste man op de juiste plaats’. Uijlenbroek: ‘En vergeet ook de politieke wil en steun niet. De moties zijn aangenomen en overgenomen. De ambitie is overall’.

Stagneert nog wel ergens de voortgang? Er is nog wel de neiging ‘tot teveel overleg, tot veel polderen’, meent pSG Simone Roos. Het kan minder, zegt ze. Van haar mag het een tandje meer in de genoemde interdepartementale commissies maar ze beseft dat dit niet voor iedereen uit andere departementen geldt. Ze vindt meer kaderstelling nuttig omdat het nog steeds zo is dat mensen op verschillende departementen aan hetzelfde zitten te werken. Het beperken hiervan kan tot een bezuiniging leiden. Zo besteden departementen niet op dezelfde manier aan. Roos: ‘Ik vind het daarnaast belangrijk dat het proces integraler wordt aangepakt, dat het niet toch weer allemaal vanuit kokers gebeurt’.

Overzicht

Het gemeenschappelijk werken aan rijksbrede bedrijfsvoering roept wel een behoefte op aan het verkrijgen en behouden van overzicht ten aanzien van wat er aan initiatieven is, wat de voortgang daarin is en wanneer je wat mag verwachten. Dat overzicht heeft lang niet iedereen die er in dit verband toe doet, aldus pSG Simone Roos. Uijlenbroek erkent dat er een brede agenda is waaraan wordt gewerkt.

Departementen verschillen onderling. Wie vanuit een departement als OCW voorstellen door de ICBR wil loodsen op het gebied van huisvesting en ICT heeft een voordeel want OCW heeft door centralisatie weinig buitendiensten, aldus Roos. Het ligt voor een departement

anders als je te maken hebt met duizenden formatieplaatsen in de buitendiensten, zoals bij de Belastingdienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Er zijn daarom ook verschillende tempi, maar waar centrale kaderstelling bestaat moet die gevolgd worden, zegt Uijlenbroek.

Schaalvoordelen

Is de schaal niet te groot voor concernbrede samenwerking? De schaalfactor is van belang, zoveel is zeker. Een rijksbrede schaal is geschikt om na te denken over het functiehuis. Het is niet nodig om een erg gedifferentieerd geheel van functieomschrijvingen te hebben want een aantal functies is in alle departementen (nagenoeg) gelijk. Er zijn nogal wat functies die om dezelfde kwaliteiten en kennis vragen. Het versterken van de mobiliteit tussen departementen is zeker mogelijk. Maar als je dan tot verandering komt, moet je die verandering goed beargumenteren. Je moet het kunnen uitleggen. Uijlenbroek geeft toe dat aan een goede onderbouwing nog wel eens schort.

Is er nu al iets te merken van een andere manier van overleggen en afwegen in de ICBR? Het antwoord is positief. In de rijksdienst bestaat traditioneel de neiging om ‘stijf staand van de instructies van de departementale achterban’ een inbreng te leveren. Die manier van doen wordt geleidelijk doorbroken door een concernopstelling, zo menen de beide zegslieden. Wie concernbreed wil besluiten moet niet met verkokerde belangenstrijd te maken krijgen maar die overstijgen. En dat gebeurt steeds meer.

Daarbij valt het op dat beide topambtenaren graag werken met taakstellingen. Die zijn nodig om druk op de keten te krijgen en te houden.

Merken de ambtenaren al iets van die veranderde bedrijfsvoering? ‘Uijlenbroek: ‘Weinig, zover zijn we nog niet. Mensen in het interdepartementale circuit weten elkaar steeds beter te vinden en we ontwikkelen hier een zakelijke sfeer. Het uitdragen van die sfeer, en ook dat mensen trots kunnen zijn op het feit dat ze meedoen aan die bedrijfsvoering, dat kost tijd’.

3 Een aantal verwante en verbonden projecten

Het programma Rijkswerkplek is een *rijksbreed* programma dat bestaat uit meerdere onderdelen. Hierin wordt gewerkt aan richtinggevende contouren en kaders voor een fysieke werkplek. Het programma biedt een overzicht van de veelheid van projecten die bijdragen aan de verwerkelijking van de *integrale* rijkswerkplek. De conceptkaders voor de fysieke rijkswerkplek waren in oktober 2009 grotendeels gereed – het gaat om de Nota *Kaderstelling Rijkswerkplek* die wordt omgewerkt tot een nota die begin 2010 een besluitvormend traject ingaat.

Op tal van plekken wordt gesproken over Rijkswerkplek, Rijksweb, over Digitale Werkomgeving Rijk en over Rijksportaal. Jeroen Sprenger schrijft 11 augustus 2009 in een notitie. *Rijksportaal*:

‘Het is niet allemaal hetzelfde, maar het heeft wel heel veel met elkaar te maken. Een spraakverwarring dreigt’.

Daarom enige verheldering.

Digitale Werkomgeving Rijksdienst

Onderdeel van die integrale Rijkswerkplek is de *Digitale Werkomgeving Rijksdienst* (DWR), aldus de *Vierde Voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst*. Niet alleen ICT is van belang, ook gebouwen en faciliteiten moeten worden aangepast aan de ambtenaren die

flexibel moeten kunnen opereren, bijvoorbeeld omdat ze tijdelijk op een andere plek in een interdepartementaal programma ingezet worden. De totstandkoming van deze werkomgeving is mede financieel mogelijk gemaakt vanuit het Programma Vernieuwing Rijksdienst, in het bijzonder de investeringsgelden. We komen de rijkswerkplek dan ook tegen in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, die op 12 september 2007 door de ministerraad is vastgesteld.

Het programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR) betreft de totstandkoming van een *uniforme ICT-werkplek* voor de *hele* rijksdienst. Door toepassing van de Gateway-methodiek, regelmatige behandeling in het overleg van Chief Information Officers (CIO's) van de rijksoverheid en duidelijk opdrachtgeverschap van het Directoraat-Generaal voor Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) wordt de beheersbaarheid van het programma verbeterd.

Eind 2008 is aan de Tweede Kamer het besluit gemeld dat bij alle ministeries de rol van Chief Information Officer (CIO) zal worden belegd. Bijna alle ministeries beschikken intussen over een CIO. Samen met de directeur informatiseringbeleid vormen zij de *interdepartementale commissie van CIO's*. Dit structurele overleg zorgt voor een betere monitoring en kwaliteitsborging van grote ICT-projecten. In dit overleg is in samenwerking met het DGOBR een visie ontwikkeld die recht doet aan de ambitie om als één (rijks)concern op te treden. In het visiedocument wordt ingegaan op generieke ICT-voorzieningen die gezamenlijk worden ontwikkeld, aldus de *Voortgangskrant Special Vernieuwing Rijksdienst* van 2 september 2009.

Rijksportaal

De uitrol van het Rijksweb 3.0 is op 25 mei 2009 gerealiseerd. Na de release van Rijksweb 3.0 wordt Rijksweb in het vierde kwartaal van 2009 omgevormd tot *Rijksportaal 1.0*. Met het Rijksportaal worden de *intranetten* van de vier departementen (BZK, BZ, OCW en SZW) als eerste opgenomen in een intranet. Dit moet de *groekern* vormen voor een rijksbrede intranetvoorziening, wat een doelstelling is van het programma *Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl* (ONS).

Rijksportaal herbergt tal van functies en functionaliteiten, schrijft Jeroen Sprenger in een notitie van augustus 2009. Rijksmedewerkers kunnen met behulp van dit instrument worden geïnformeerd over tal van ontwikkelingen binnen hun werkomgeving. Het heeft dus een functie in de *interne communicatie*. Medewerkers kunnen met elkaar van gedachten wisselen over tal van onderwerpen. Maar ook kennis nemen van *documentaire informatie* in dossiers en archieven. Het geeft dus een functie in het kader van het *kennismanagement*. Het Rijksportaal geeft via P-direkt de medewerkers ook de gelegenheid tot kennisneming en invulling van wat we noemen '*arbeidsvoorwaarden*'. Rijksportaal is via P-direkt ook een *management informatie systeem*. Veel van de dagelijkse *bedrijfsvoering* kan op termijn met behulp van Rijksportaal plaatsvinden vanaf het bureau van individuele medewerkers. Denk aan inkoop, bestellen, betalen, reserveren, invullen van formulieren. Wil dit allemaal functioneren dan is een navigatiestructuur nodig en moet voldaan worden aan webrichtlijnen. Afspraken zijn nodig over ontwikkeling en bewaking. Het technische beheer ligt volledig bij DGOBR. De ICBR – de hoge interdepartementale commissie met topambtenaren – is gedacht als klantenraad of gebruikersklankbordgroep. Aldus Sprenger.

De *Vierde Voortgangsrapportage VRD* voegt nog iets toe. Naast de communicatie en informatievoorziening van het Rijksportaal, gaat het portaal ook functioneren als toegangspoort tot de rijksbrede functionaliteit, die door DWR wordt voorbereid. Een nieuwe

functionaliteit in het licht van de doelstellingen van het programma vernieuwing van de rijksdienst is de *samenwerkingsfunctionaliteit*. Hierbij gaat het om een ICT-toepassing, die digitale informatie beschikbaar maakt tussen departementen. Dit is een manier om te komen 'tot ondersteuning van gezamenlijke beleidsvorming tussen departementen', aldus de *Vierde Voortgangsrapportage* van de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst. Die functionaliteit komt voor alle gebruikers ter beschikking in de release Portaal 1.0. Dit wordt als een stap voorwaarts gezien om de *ontkokering* te bestrijden.

Over ICT kan nog meer gezegd worden. Binnen de rijksdienst wordt het operationeel beheer van ICT samengebracht, geconsolideerd en eventueel naar de markt uitbesteed. De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laten het gehele ICT-pakket in 2009 verzorgen door de Shared Service organisatie ICT van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij de ministeries van Justitie en Defensie is sprake van interne consolidatie. Door de ministeries van VROM en OCW is de ICT uitbesteed. Vanwege de gezamenlijke toekomstige huisvesting van BZK en Justitie waartoe door DGOBR voorbereidingen zijn getroffen en waartoe door het kabinet-Balkenende IV besloten is, is sprake van verregaande samenwerking op ICT-gebied door BZK en Justitie, en ook van EZ en LNV. Voor de Gezamenlijke Beheersorganisatie (GBO) bij BZK wordt medio 2009 een business case over de positionering van de beheerorganisatie uitgewerkt.

Terug naar het Rijksportaal.

Werkplek ook thuis

DWR ontwikkelt ook de nieuwe desktop voor 21.000 werkplekken. Het gaat om identieke werkplekken voor op kantoor en thuis. Medewerkers van departementen die de nieuwe werkplek invoeren, kunnen daardoor plaats- en tijdonafhankelijk werken. Het personeel kan vanaf de eigen woning inloggen op de eigen werkomgeving. Het departement van Verkeer en Waterstaat is in najaar 2009 het eerste departement dat hiertoe overgaat. Daarna volgen andere departementen. De focus voor DWR ligt op DWR 2.0. Het functionele verschil met DWR 1.0 bestaat hierin dat er ook desktopvoorzieningen voor de andere departementen beschikbaar zullen zijn, aldus de *Vierde Voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst*

Rijkspas

De Rijkspas is een ander onderdeel van het programma Rijkswerkplek. De Rijkspas is voorzien als de nieuwe uniforme toegangspas voor de hele rijksoverheid. Die pas zou tevens moeten fungeren als interdepartementaal identiteitsbewijs. Eind april 2009 is de eerste Rijkspas uitgereikt aan minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De pas is sindsdien beschikbaar voor de departementale uitrol, zoals dat heet, maar wordt geleidelijk ingevoerd. Het implementatieschema van de Rijkspas is middels een brief aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 31700, nr. 78). In 2009 gaat een aantal departementen over op de nieuwe Rijkspas; de rest volgt in 2010.

4 De kern in drie sporen

Zoals uit de derde paragraaf blijkt, kent de problematiek Rijkswerkplek aangrenzende onderwerpen en vraagstukken, zeg maar 'context'.

Ministerraad

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* uit 2007, die door het kabinet in september 2007 is geaccordeerd, is de Rijkswerkplek neergezet als een belangrijke pijler voor de vernieuwing

van de rijksdienst. De gedachte achter de Rijkswerkplek is volgens het daarna volgende *Rijkswerkplek: Plan van aanpak* van februari 2009:

‘Het bieden van flexibiliteit voor het primaire proces om verdere standaardisatie van secundaire processen mogelijk te maken door het aanbieden van een geïntegreerde werkplek’. En ‘dit door het zodanig verbinden van de bedrijfsvoeringsdomeinen dat er via een efficiënt ondersteunend proces een standaardwerkomgeving komt voor een flexibel opererende rijksdienst’.

De nota is duidelijk: Rijkswerkplekken zullen worden ingevoerd.

Aanhaken bij verhuizing of renovatie

De bedrijfsvoeringsspoort van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (DG OBR) heeft in 2008 voor de totstandkoming van de Rijkswerkplek gekozen

‘voor het aanhaken bij de verhuizingen van de departementen of onderdelen daarvan’.

Verhuist een departement naar nieuwbouw of wordt gerenoveerd dan kan de Rijkswerkplek worden ingevoerd. Maar is verhuizing of renovatie aan de orde?

De lijn die aanvankelijk werd voorgestaan door het hoogste interdepartementaal ambtelijk besluitvormingsorgaan, de ICBR (onder leiding staand van de directeur-generaal voor de bedrijfsvoering), was *‘dat in twee kantoren in Den Haag eind van deze kabinetsperiode een versie van de Rijkswerkplek zou zijn geïmplementeerd’*, aldus het *Plan van aanpak*. Daarmee werd de ambitie dus gekanaliseerd naar ‘bescheidenheid’. Dat was wel een begrijpelijk besluit want er bestond begin 2009 nog *‘geen breed gedeeld beeld of breed gedeelde ambitie over wat de Rijkswerkplek is’*, aldus het *Plan van aanpak*.

In termen van projectmanagement bevond zat het programma Rijkswerkplek in februari 2009 zich weliswaar al niet meer in de initiatieffase maar in de *definitiefase*. Vanuit de ideeën die er leven over de Rijkswerkplek werd toen al wel meegedraaid in trajecten waarin aspecten van de rijkswerkplek aan de orde zijn. Zo gezien was sprake van ‘bouwfase’.

Het ligt voor de hand hier vast te stellen dat het denken over de rijkswerkplek in 2007-2008 nog enigszins een zaak is geweest van ‘werken op de tast’ maar dat ook sprake was van *‘voortschrijdend inzicht’*, zoals het *Plan van aanpak* letterlijk stelt. Dat zijn voorzichtige bewoordingen om aan te geven dat er nagedacht is maar dat men er nog niet uit was!

Naar gedeelde beeldvorming

Het denken over innovatieve werkplekken was – eufemistisch gesteld – in ontwikkeling. Daar past kennisuitwisseling bij en daar is dan ook werk van gemaakt. Een ander uitgangspunt voor DGOBR was om veel aandacht te besteden aan de relatie met *‘stakeholders’*. Daarop werd in 2009 de hulp ingeroepen van het *Center for People and Buildings* (CfPB) om te komen tot een kaderstelling voor de Rijkswerkplek (aansluitend op het verlangen tot definiëring) en daarover vonden vervolgens werkconferenties plaats (aansluitend op de wens te komen tot meer gedeelde beeldvorming). Die zijn een succes geweest, aldus Frits van Erpers Roijaards, senior programmamanager Rijkswerkplek.

Uitvoering en regie

DGOBR werkt intussen in nauwere samenwerking met veel betrokkenen. Wat DGOBR niet doet, is beleid uitvoeren. ‘De uitvoering van beleid ligt bij de uitvoerende onderdelen op de drie samenstellende terreinen van de rijkswerkplek: Huisvesting, ICT en Facilitair Management. DGOBR *‘volgt zo nodig de uitvoering van nabij, om waar nodig aan de regie op de totstandkoming van de rijkswerkplek invulling te kunnen geven’.*

Aldus de voorzichtige bewoordingen het *Plan van aanpak*. Denk aan de woorden ‘zo nodig’ en ‘waar nodig’. Werken aan de Rijkswerkplek is blijkbaar een zaak van ‘op eieren lopen’. Het *Plan van aanpak*:

‘Daarbij is het essentieel goed op de hoogte te zijn van hoe het loopt bij de uitvoering en te weten wat daar de issues zijn. Op die manier kan worden beoordeeld welke sturingsmaatregelen, wanneer, gewenst zijn’.

De gehanteerde formule van scheiding tussen beleid en uitvoering zou wel eens de achilleshiel van dit programma kunnen zijn. Zoals uit de overige in dit onderzoek beschreven projecten en programma’s blijkt, neemt de urgentie tot interdepartementale samenwerking en dus ook tot het creëren van daarvoor geschikte, gestandaardiseerde werkplekken toe. Maar die urgentie vertaalt zich nog onvoldoende zichtbaar in beleidsdruk op het programma Rijkswerkplek.

Het programma Rijkswerkplek kent voor de uitwerking drie sporen.

Spoor een: wat de Rijkswerkplek moet worden

Het eerste spoor beoogt een beeld te vormen over wat de Rijkswerkplek moet worden. De vier onderstaande stappen moeten gezet worden:

1. Vaststellen wat het concept Rijkswerkplek inhoudt;
2. Nadere uitwerking van het concept;
3. Uitwerking van de randvoorwaarden voor het functioneren van de rijkswerkplek. Dit impliceert het formuleren van een visie op ‘Het Nieuwe Werken’ maar ook het schenken van aandacht aan de personeels- en cultuurelementen van de Rijkswerkplek. Dan moet men denken aan het antwoord op de vraag wat voor type ambtenaar ‘*de ambtenaar van de toekomst*’ zal zijn. Wijziging van de organisatie- en werkcultuur van de rijksoverheid valt overigens buiten het programma.
4. Een uitgewerkt tijdpad.

Is er een eerste beeld van de Rijkswerkplek? De rijkswerkplek integreert de ICT-component met de huisvesting- en de facilitaire componenten: ‘*integrale rijkswerkplek*’. Uiteindelijk houdt dit in:

‘De klant – bijvoorbeeld een dienst of programma - neemt een x aantal Rijkswerkplekken af (in plaats van gebouwen), die beschikbaar zijn in een aantal varianten met een aantal optionele keuzes. Dat slaat neer in een product-diensten-catalogus.’

Aldus de notitie *Stand van zaken Rijkswerkplek* van maart 2009. De Rijkswerkplek of wellicht uiteindelijk *de Rijkswerkomgeving* omvat meerdere varianten aan werkplekken toegespitst op de verschillende soorten werkzaamheden binnen het Rijk. Elke variant omvat zowel huisvesting, ICT als (gedeelde) faciliteiten.

Spoor twee: Standaarden

Het tweede spoor beoogt de totstandkoming van *standaarden*. Dat betekent werken aan normering van gebouwindeling en de meer directe werkomgeving. Om een beeld hiervan te geven: voor gebouwen kan het gaan om aantallen werkplekken, concentratiewerkplekken, aantallen en soorten werkplekken voor meerdere personen en soorten vergaderruimtes, en vierkante meter per werkplek.

Om normeringen vast te stellen, is onderzoek nodig. Gewerkt wordt langs de lijn: wat betekent het toekomstige gebruik voor de inrichting van het gebouw in brede zin? Denk bijvoorbeeld aan aspecten als de verhouding één-, twee en meer persoonswerkplekken en de verhouding van en typen vergaderzalen. Hiertoe wordt nu al samengewerkt met onder andere de Rijksbouwmeester en het Delftse Center for People and Buildings (CfPB). Onderdeel van dit spoor is ook het in kaart brengen van de al bestaande kaderstelling op het terrein van de Rijkswerkplek: welke eisen worden nu al bij iedere grote renovatie of nieuwbouw gehanteerd?

Spoor drie: aanhaken

Het derde spoor beoogt het aanhaken bij lopende projecten. DGOBR maakt de Rijkswerkplek niet zelf. Dat wordt gedaan in thans lopende projecten. DGOBR zal in kaart brengen welke elementen van de Rijkswerkplek al worden gerealiseerd in lopende projecten.

Bezien zal worden welke acties mogelijk aanvullend nodig zijn. DGOBR zal een regisserende rol nemen bij de implementatie van de Rijkswerkplek. Aldus de notitie *Stand van zaken Rijkswerkplek* van maart 2009.

Overzien we deze sporen dan valt op dat de Rijkswerkplek-aanpak in maart 2009 volgens het *Plan van aanpak* voor een aanzienlijk deel een huisvestingskwesie is (aansluiten op toekomstige renovatie en nieuwbouw) en maar gedeeltelijk een zaak van computer- en communicatievoorzieningen op een werkplek en ondersteuning van het werk. Dat blijkt ook uit de link met de overleg- en besluitvormingsstructuur. De Rijkswerkplek aanpak is primair gekoppeld aan het Interdepartementale Commissie Faciliteiten en Huisvesting (ICFH; directeur Siep Eilander) en secundair aan bij voorbeeld de ICOP en ICCIO.

Voor zover ons bekend is er echter geen relatie (of interactie) met concrete, lopende nieuwbouwactiviteiten zoals de realisatie van de nieuwbouw voor de ministeries van BZK en Justitie. De tijdshorizon zou daarvoor 'te kort' zijn. Het klopt dat deze nieuwbouw al in volle gang is, maar de verhuizing naar het nieuwe gebouw staat pas gepland in 2013. Worden hier geen kansen gemist? Geplande renovatie op langere termijn wordt al wel betrokken bij het programma Rijkswerkplek.

Een stip plaatsen

Na het *Plan van Aanpak*, met het driesporen beleid, verscheen in 2009 de nota *Stip op de horizon* en in oktober 2009 de nota *Kaderstelling Rijkswerkplek* van het Center for People and Buildings (CfPB). De nota *Stip op de horizon* schetst een aantal beelden dat de Rijkswerkplek plaatst in een dynamische omgeving van eigentijdse werkwijzen in een door ICT gefaciliteerde realiteit. De nota noemt dat plaats-, tijd- en departementsonafhankelijk werken. Dit impliceert het loslaten van het beeld van werken op een vaste werkplek. Er komen vooral gedeelde werkplekken en er wordt gewerkt volgens het 'clean desk' principe. Ambtenaren moeten overal en altijd kunnen inloggen. Met maximale flexibiliteit door onder meer gebruik van laptops en mobiele telefonie.

In de Stipnota zijn uitgangspunten gekozen en normatieve kaders bepaald, zoals:

- De werkwijze zal zijn dat de departementen en de daaronder ressorterende rijksdiensten een x aantal Rijkswerkplekken afnemen.
- De Rijkswerkplekken zijn beschikbaar in een aantal varianten met een aantal optionele keuzen voor specifieke situaties.
- Verschillende werkstijlen vragen om een (enigszins) verschillende werkomgeving.

- De opties vanuit de vraagzijde van het primaire proces worden neergelegd in een producten- en dienstencatalogus.
- Het voorzieningenniveau dient aan te sluiten bij wat voor werk, en voor wervingskracht in de markt voor nieuwe ambtenaren nodig is.
- De Rijkswerkplek moet snel nieuwe technologische ontwikkelingen kunnen opnemen. Qua bijbehorende kostennorm wordt aangesloten op het gemiddelde van de markt.

Als kader voor een werkplek werd 27m² BVO per fte en een rekenfactor 1.1 werkplek per fte als bovengrens genoemd.

De ICFH heeft in de zomer van 2009 de *Nota Rijkswerkplek: Stip op de horizon* aangenomen (aldus de notitie *Integrale Rijkswerkplek* van 30 november 2009). In september 2009 is door de ICFH ingestemd met het plan van aanpak voor een programmatische planning voor de integrale Rijkswerkplek, waarin samenwerking tussen de bedrijfsvoeringkolommen, het voeren van regie en het begeleiden van de besluitvorming centraal staan. Deze nota haalde niet de vaststelling in de ICBR en is daarom aangehouden.

De veel uitvoeriger Kaderstellingnota van oktober 2009 is beter gevallen dan 'de Stip', aldus programmamanager Frits van Erpers Roijaards. In de Kaderstellingnota staat dat de Rijkswerkplek de '*corporate standard van het Rijk*' wordt. De Rijkswerkplek zal uiteindelijk vorm krijgen in en op basis van een geheel van afspraken (kaders, normen) over de diverse aspecten van de 'integrale gefaciliteerde rijkswerkplek'. 'Het is een dynamisch en te ontwikkelen concept waar producten en diensten deel van uitmaken'. Kernwoorden zijn bij de aanpak: bezuinigingen en interdepartementale samenwerking (p. 7). Dat is verrassend. Hier valt voor het eerst het woord 'bezuinigen', niet slechts het woord efficiencyvoordeel. Met de Rijkswerkplek moet niet alleen gemoderniseerd worden maar er moet ook minder luxe gewerkt worden.

Discussie

Over deze nota vond discussie plaats. Eric van Gerwen van de Rijksgebouwendienst merkte op 14 oktober op een werkconferentie op: '*Het tijdschema ontbreekt*'. Wanneer moeten normen gehaald zijn? En, zegt hij, de heroverwegingsoperatie zal ongetwijfeld de 'sense of urgency' vergroten. Robert Mollerus, eveneens van de Rijksgebouwendienst, stelt: '*Zijn er geen andere, modernere normdragers te hanteren dan vloeroppervlakte en fte?*'. Uiteindelijk kunnen velen op de werkconferentie zich wel vinden in bestaande normen maar ze kunnen scherper. Een financiële prikkelnorm wordt gemist.

Op weg naar meer samenwerking

Op 30 november 2009 verschijnt dan de notitie *Integrale Rijkswerkplek: Samenhang binnen de bedrijfsvoering* ten behoeve van een begeleidingsgroep Rijkswerkplek die in december 2009 voor de tweede keer bijeen is. In deze notitie komt duidelijk naar voren dat 'Het Nieuwe Werken' op een flexibele werkplek andere *sturingsconcepten* binnen de rijksdienst vereist, zoals outputsturing, en andere *leiderschapsstijlen* met als kern: richting geven, heldere kaders, verbinden en binden. 'Het Nieuwe Werken' in een andere werkomgeving impliceert een mentaliteitsverandering voor de medewerker. De Rijkswerkplek brengt die verandering op zich niet maar is slechts een middel om die nieuwe manier van werken te faciliteren. De Rijkswerkplek maakt wel meer samenwerking over de departementsgrenzen mogelijk. Aangezien dit ook een noodzaak is, is de rijkswerkplek een urgente operatie.

Doelstellingen

Achter de integrale Rijkswerkplek gaan volgens de notitie *Integrale Rijkswerkplek: Samenhang binnen de bedrijfsvoering* van 30 november 2009 de volgende doelstellingen schuil:

1. Een up-to-date werkplek voor alle departementen en alle Rijksmedewerkers passend bij de behoeften van het primaire proces;
2. Een doelmatige bedrijfsvoering: het scheppen van besparingen op het beheer van de Rijkshuisvesting en op de facilitaire dienstverlening;
3. Slagvaardiger kunnen inspelen op veranderingen in de organisatie van de rijksdienst, zoals programmaministers of interdepartementale projecten en technologische veranderingen;
4. Het faciliteren van rijksbrede samenwerking door standaardisatie van de werkomgeving, in casu ook voor alle kantoorgebonden functies;
5. Bewerkstelligen dat sprake is van een marktconforme Rijkswerkplek in m² gebruik en beheerkosten;
6. Bereiken dat medewerkers tevreden zijn over hun werkplek.

Om deze doelstellingen te bereiken moet er samenwerking plaatsvinden tussen projecten en programma's. Den daarbij aan Digitale Werkomgeving Rijk en NXT (afdeling IR), Rijkswerkplek (afd. FHIR) en het Nieuwe Werken (afd. OPR). Er wordt getracht een slag verder te komen door de volgende aanpak (in hoofdlijnen).

1. Procesafspraken maken in DGOBR waardoor de samenhang tussen de specifieke producten bewaakt wordt.
2. Het opzetten van een onafhankelijk programmabureau voor de integrale Rijkswerkplek.
3. Afspraken maken over een gezamenlijk en helder begrippenkader.
4. Gezamenlijk vaststellen wat de uitgangspunten voor de integrale Rijkswerkplek zijn.
5. Gezamenlijk vaststellen wat de integrale Rijkswerkplek is.
6. Een set van interventie, producten en normen vaststellen die samen de contouren van de Rijkswerkplek vormen en die samenbrengen in een planning. Opstellen van het kritieke pad van de Rijkswerkplek.
7. Een communicatie- en implementatietraject ontwikkelen rondom de introductie en implementatie van de rijkswerkplek.

Basisdocument

Rijkswerkplek Plan van aanpak. Conceptversie 0.5, Den Haag, 24 februari 2009.

Ministerie van BZK, *Integrale Rijkswerkplek: samenhang binnen de bedrijfsvoering*, Den Haag, 30 november 2009 (t.b.v. Begeleidingsgroep Rijkswerkplek).

Ministerie van BZK, *Memo – Stand van zaken Rijkswerkplek*, 10 maart 2009.

Pullen, W., e.a., *Kaderstelling Rijkswerkplek – Een Corporate Standard 2010*, Center for People and Buildings, Delft, oktober 2009.

Center for People and Buildings, *Kaderstelling Rijkswerkplek, Verslag werkconferentie 14 oktober 2009*.

DGOBR/FHIR, *Nota Rijkswerkplek: Stip op de horizon*, 9 juni 2009.

Betrokken departementen en coördinerend bewindspersoon

De ministerraad heeft zich in september 2007 uitgesproken over de noodzaak te komen tot een Rijkswerkplek. De minister van BZK, Ter Horst, coördineert het programma Rijkswerkplek. Zij nam ook de eerste Rijkspas in ontvangst, zoals gesteld.

Bij de ontwikkeling van de Rijkswerkplek zijn alle departementen betrokken. DG OBR, onder leiding staande van Jaap Uijlenbroek, werkt in 2009 aan de bouw van een kennisnetwerk rond de Rijkswerkplek waarbij alle departementen betrokken zijn. In diverse samenstellingen zullen deskundigen van de departementen bij de ontwikkeling worden betrokken. Voor eind 2009 is een aantal brede bijeenkomsten georganiseerd. Medio april 2009 vond een interdepartementale bijeenkomst over de rijkswerkplek plaats. Het *Bureau Rijksbouwmeester* presenteerde daar een aantal schetsen van de toekomst van de 'Rijkswerkomgeving'. Het in Delft gevestigde *Center for People and Buildings* (CfPB) belichtte toen verschillende aspecten van de rijkswerkplek. Doel van de bijeenkomst was de beelden over de Rijkswerkplek te inventariseren en te concretiseren. Dit alles met gelegenheid voor discussie. Alle ICFH-leden worden voor deze bijeenkomst uitgenodigd; de ICFH is de Interdepartementale Commissie voor Faciliteiten en Huisvesting.

Mijlpalen voor zicht op voortgang

Het *Plan van aanpak* bevat een planning van maand tot maand die reikt tot oktober 2009. Er zijn zeker markeringspunten aangegeven. Het jaar 2009 stond in het teken van de definitiefase en een aanloop naar besluitvorming in 2010 over kaderstelling. We noemden ook de drie sporenaanpak. Maar voor een uitwerking met een langer tijdspad tot in 2011 en 2012 was het volgens zegslieden in de loop van 2009 nog te vroeg, hoewel in het *Plan van aanpak* van februari 2009 het woord 'uitrol' wel een keer valt alsmede de vage notie 'makelen en schakelen met en tussen projecten' (p. 8). Van duidelijke mijlpalen in 2011 en 2012 kon volgens informanten nog geen sprake zijn omdat men gebonden is aan verhuizingen en renovaties van departementen. Werken aan een Rijkswerkplek is een groeiproces van de startfase via de definitiefase naar de 'bouwfase', zoveel wordt duidelijk in het *Plan van aanpak*.

5 Bestuurlijke aanpak rond het programma

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

In de bijgevoegde figuur is een overzicht gegeven van de gremia die de bedrijfsvoering van het Rijk betreffen. Uiteindelijk is de ministerraad verantwoordelijk. Gewichtige besluitvormingskwesities komen eerst in de Onderraad van de ministerraad aan de orde (Raad voor Bestuur). Het SGO, het overleg van secretarissen-generaal staat niet ingetekend in de figuur maar moet wel genoemd worden. Het moet geplaatst worden tussen ICBR en Raad voor Bestuur.

De minister van BZK is politiek verantwoordelijk voor bedrijfsvoering in casu het programma Rijkswerkplek; zij doet voorstellen. Minister Ter horst van BZK was sterk betrokken bij de huisvestingsdiscussie betreffende ministeries: de locatie van Justitie en BZK, van EZ en LNV. Met de minister is in dat kader bij voorbeeld gediscussieerd over de normen voor de fysieke werkruimten voor individuele ambtenaren. Deze problematiek is ook in de ministerraad aan de orde geweest. Er wordt gestreefd naar meer doelmatigheid.

Overleg

Eind 2008 is een brief aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 26643, nr. 135). Daarin komt naar voren dat het besluit genomen is tot het instellen van Chief Information Officers (CIO) bij elk ministerie. Er vindt een jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer plaats over grote ICT-projecten. Een model voor die rapportage is opgenomen in genoemde brief. Samen met de directeur Informatiseringbeleid vormen de CIO's de Interdepartementale commissie van CIO's (ICCIO).

Verwachtingen

Op diverse plaatsen in deze beschouwing bleek dat de ambitie om te komen tot een Rijkswerkplek zonder meer bestaat en erkend wordt maar wel gekoppeld is aan renovatie en nieuwbouw van departementen. Begrijpelijk, maar daarmee worden de ambities getemperd en afhankelijk gemaakt van grootscheepse verhuisbewegingen. Deze werkwijze had overigens het voordeel dat daardoor ‘adem’ verkregen werd.

Er is nog niet nadrukkelijk sprake van interne voortgangsrapportages en sturing op voortgang. Dat is een kwestie van ‘interdepartementale prioriteit’ zoals die tot uiting komt in het overleg in interdepartementale commissies op Directeurs-, DG-, en SG-niveau. Dit heeft ook te maken met bouwwerkzaamheden.

Uit de vele stappen in het kader van het programma Rijkswerkplek blijkt wel de ambitie om als een concern te opereren. Daartoe zijn visies ontwikkelend, kaderstellende nota’s opgesteld en werkconferenties gehouden om steun te genereren.

In de recente notitie *Integrale Rijkswerkplek: samenhang binnen de bedrijfsvoering* van 30 november 2009 lijkt sprake van herwonnen elan. Alle doelstellingen achter de Rijkswerkplek worden weer op een rij gezet. De verwachting is niet alleen dat ambtenaren straks tevreden zullen zijn over de geïntegreerde Rijkswerkplek en de betekenis daarvan voor het primaire proces en de interdepartementale samenwerking, maar ook dat het totale volume van de rijkshuisvesting door de komst van de Rijkswerkplek afneemt en dat er minder budget voor onderhoud, renovatie en verbouwingen ten gevolge van verhuizingen hoeft te worden uitgegeven. Werkplekken worden intensiever gebruikt.

6 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma

De ambtelijke structuur voor leiding en overleg is opgenomen in de figuur. De Rijkswerkplek wordt ‘ontworpen’ binnen DGOBR, met name door een team binnen ICFH. Ook andere ontwikkelingen voltrekken zich binnen DGOBR. Daar kan dus veel afstemming plaatsvinden. Sinds kort bestaat er een begeleidingsgroep Rijkswerkplek.

Om alle bewegingen, zoals ten aanzien van Digitale Werkomgeving, Rijksweb en ICT beheer, te verbinden, wordt door de Interdepartementale Commissie van Chief Information Officers (ICCIO), in samenwerking met DGOBR een visie ontwikkeld die recht doet aan de ambitie om als één concern te opereren.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

Te wijzen is op het overleg van de Interdepartementale Commissie van Chief Information Officers. De senior programmamanager is werkzaam op het ministerie van BZK.

De middelen voor Rijkswerkplek bestaan uit de lijncapaciteit: het team Rijkswerkplek, bestaande uit 4 fte vaste formatie en 3 fte gedetacheerd. Voor het beeld: het team Rijkswerkplek houdt zich niet alleen bezig met de Rijkswerkplek, maar ook met rijkshuisvestingsbeleid in brede zin, en met beleid met betrekking tot facilitair management en de sturing daarop.

Naast de formatie bestaan de middelen uit de subsidie voor CfpB. Er zijn (door VRD) geen specifieke projectmiddelen beschikbaar gesteld voor bijvoorbeeld pilots of implementatieprojecten.

Medewerkers van andere departementen

Er zijn geen medewerkers van andere departementen toegedeeld aan het programma Rijkswerkplek. De uitvoering van het programma is nagenoeg pionierswerk van slechts enkelen.

Programmabegroting: financiële middelen

Er is geen sprake van een programmabegroting. Het *Plan van aanpak* spreekt op het vlak van kosten over PM-posten voor extern advies en een aanvullende opdracht aan het Bureau Rijksbouwmeester.

Opdrachtgeverschap

Het *Plan van aanpak* ten aanzien van de Rijkswerkplek geeft hier de informatie. Opdrachtgever voor de Rijkswerkplek-aanpak is DGOBR (Uijenbroek). Gedelegeerd opdrachtgever is DGOBR/dFHIR). Het '*Plan van aanpak*' zegt verder: De projectverantwoordelijke projectleider (Van Erpers Roijaards) legt 'via de lijn verantwoording af aan de gedelegeerd opdrachtgever' (DFHIR; Eilander).

'De DG OBR is verantwoordelijk voor een ordentelijk besluitvormingsproces. Essentieel daarbij is een breed interdepartementaal draagvlak voor de voorstellen op het moment dat zij aan de ICBR worden gestuurd', aldus het *Plan van aanpak*. We kunnen hier verder verwijzen naar de figuur met een overzicht van gremia op het vlak van bedrijfsvoering.

Eindtermijn

Er is geen eindtermijn bepaald voor het programma Rijkswerkplek.

7 Voortgang van het programma

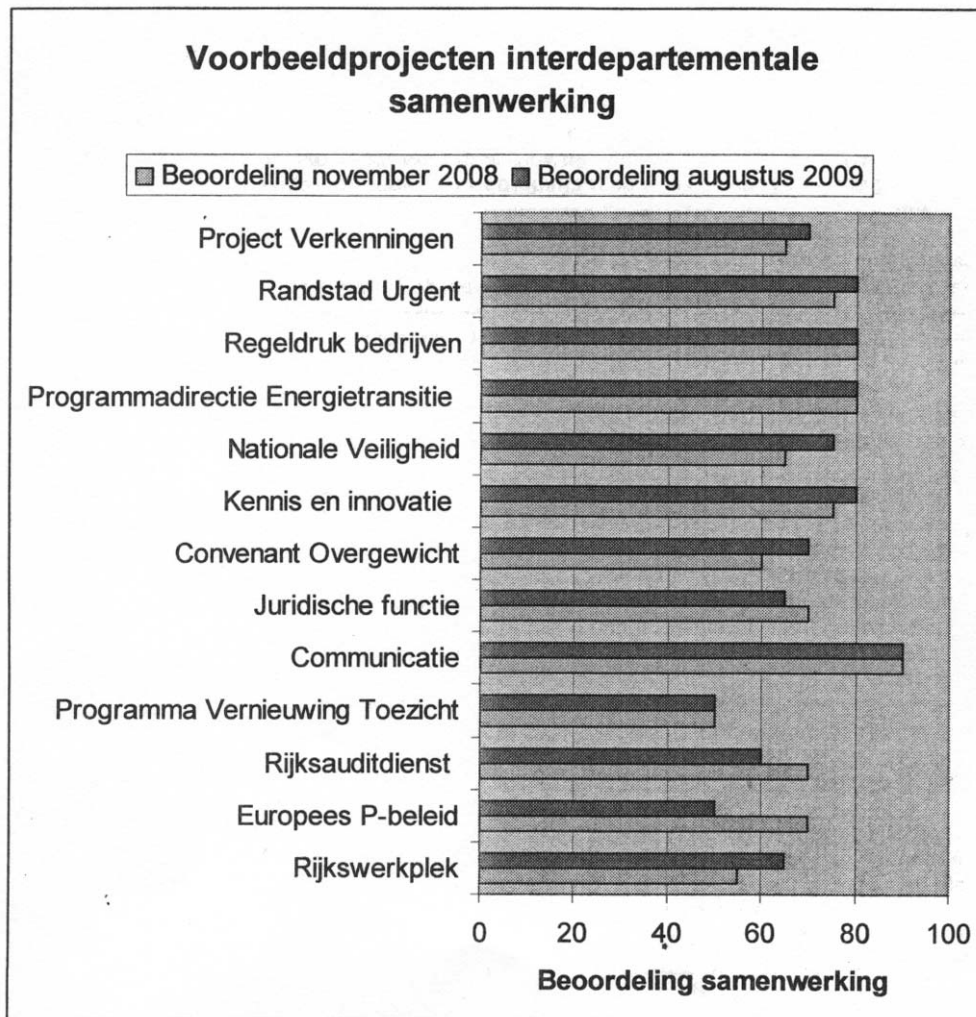
Het programma Rijkswerkplek is in de *Voortgangskrant Special Vernieuwing Rijksdienst* van september 2009 getypeerd met de code 'oranje'. Dat betekent dat de voortgang niet optimaal is en er meer voortgang denkbaar was geweest. Senior programmamanager Frits van Erpers Roijaards stemt in een interview dat we op 1 december 2009 met hem hadden, in met deze aanduiding. In de *Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst* van medio december 2009 blijkt voor 'Rijkswerkplek' nog steeds de code 'oranje' aanwezig.

De oorzaak ligt volgens ons ten dele bij de interne prioritering binnen DGOBR. Binnen DGOBR is onder meer voorrang gegeven aan het werken aan de gezamenlijke (nieuwe) huisvesting van departementen, een ook in de ogen van de minister van BZK relevant onderwerp dat ze goed naar de eindstreep heeft gebracht. Wellicht is ook nog een beetje van belang dat de directeur FHIR voorzitter is van twee Interdepartementale Commissies, de ICFH en de ICIA.

De voortgang van het programma Rijkswerkplek is bekend bij de SGVRD, bij de minister van BZK en gemeld aan de Tweede Kamer door middel van een rapportage *Vernieuwing rijksdienst: Voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking* van de minister van BZK van 2 september 2009. Wie als SGVRD, minister en vanuit het parlement wensen had over de voortgang heeft kansen gehad om stuursignalen af te geven. Deze zijn niet gegeven. De

minister van BZK heeft de jaarlijkse rapportage over grote ICT- projecten aangeboden aan de Tweede Kamer met de toezegging dat ze later zal ingaan op de vragen van de Commissies (brieven van 1 en 9 juli 2009, TK 26643, nr. 143 en 144).

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



Zoals bijgevoegde figuur toont, is er in 2009 wel meer voortgang gemaakt dan in 2008. In 2009 is een sprong voorwaarts gemaakt door middel van een *Plan van aanpak* (februari 2009), een Kaderstellende nota van september 2009 en het zoeken van draagvlak op werkconferenties. Deze nota wordt omgewerkt tot een beslisdocument die naar verwachting begin 2010 verschijnt. Daarmee wordt het een soort herstartnota want de nota *Stip op de horizon* van juni 2009 ontving binnen het departement van BZK wel steun maar niet voldoende van de andere departementen. De nota *Stip op de horizon* is in de ICFH aangehouden omdat er tot teleurstelling van het team Rijkswerkplek in andere IC's onvoldoende steun was.

Het risico bestaat dat het programma zo blijft steken in een toch vooral papieren exercitie van het formuleren van beleidsdoelstellingen en pogingen daarvoor rijksbrede steun en acceptatie

te krijgen, terwijl de feitelijke ontwikkelingen (zoals lopende nieuwbouw en actuele interdepartementale programma's) intussen gewoon doorgaan met autonome ontwikkelingsporen en een eigen, onderling niet gecoördineerde dynamiek.

8 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Opstarten: communicatie en beeldvorming

Het programma Rijkswerkplek is in 2008 opgestart. Dat is met haperingen gepaard gegaan. Het roer is een keer omgegooid. Een Werkgroep Rijkswerkplek bestond maar die is in oktober 2008 opgeheven. Intussen is de situatie dat een keer per zes weken overleg is van het Rijkswerkplekteam en de Directeur FHIR (Eilander) en de DGOBR (Uijenbroek).

De programmaminister

Er bestaat geen programmaminister voor het programma Rijkswerkplek maar wel een coördinerende minister voor de bedrijfsvoering van de rijksdienst tevens de rapporterende minister. Dat is de minister van BZK, die ook over de Rijkswerkplek gaat.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

Het programma Rijkswerkplek heeft door middel van een aantal werkconferenties getracht steun te verwerven in de departementen. Er was sprake van interactieve beleidsvorming waarmee daadwerkelijk draagvlak geschapen is. Verslagen van in 2009 gehouden werkconferenties getuigen daarvan.

Personeelsvraagstukken

Er zijn geen bijzondere personele vraagstukken aan de orde. Het programma draait op slechts enkele formatieplaatsen. Dat is voor een dergelijk omvattend interdepartementaal en PIOFAH-breed verhaal op zich een probleem. Met zo weinig capaciteit kan het niet opschieten. Als kwantitatieve capaciteit een indicator is voor 'managementaandacht van meet af' aan dan is de situatie rond 'Rijkswerkplek' negatief. Het was mogelijk geweest sneller voortgang te boeken dan geschied is maar niet met de beperkte bezetting van nu en zonder de prioriteit te vergroten.

9 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

Frits van Erpers Roijaards is in naam senior programmamanager maar geeft zelf aan dat er in feite geen sprake is van een echt programma. Hoe ziet hij de voortgang en samenwerking? We nemen in deze paragraaf ook de schriftelijke documenten mee die betrekking hebben op de voortgang en samenwerking.

De conclusie kan dan zijn dat de voortgang van het programma Rijkswerkplek matig was, zoals ook blijkt uit de eerder gegeven figuur. Het programma scoorde op voortgang een 'oranje', laten we zeggen een 'zes'. Maar hoe verhoudt de interdepartementale samenwerking zich hiertoe?

Figuur 1: Voortgang in programma Rijkswerkplek en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	Interactieve beleidsvorming: 8		
	Voldoende		Programma-voortgang 2009: 6;	
	Negatief			Besluitvorming: 5

De prioriteit voor het programma was binnen het ministerie van BZK in 2008 nog gering, maar die is gestegen nu enkele zaken verder zijn gebracht en afgewerkt.

De interactieve beleidsvorming door het houden van werkconferenties is goed bevallen. Maar de besluitvorming scoort een 'vijf'. De besluitvorming over het programma Rijkswerkplek blijft achter bij wat wenselijk is. Anders gesteld: er zit in feite een gat in de sturing. De betrokkenen bij het programma zijn in 2007-2008 iets te lang zoekende geweest.

10 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Het bedrijfsvoeringsprogramma Rijk kent een overleg- en besluitvormingsstructuur die gericht is op rijksbreed opereren. Aan de basis staan interdepartementaal samengestelde werkgroepen, zoals de afdeling op het gebied van faciliteiten en huisvesting (waarin het werken aan de Rijkswerkplek is ondergebracht). Daarboven komen interdepartementale commissies onder leiding van een directeur uit het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijksdienst (DGOBR). En daar weer boven staat een Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) onder leiding van de DG OBR. Daar weer boven komt het beraad van secretarissen-generaal en is doorstoot mogelijk naar de onderraad van de ministerraad. Deze structuur wordt door betrokkenen adequaat geacht en kan blijven bestaan, zeker ook omdat zich een mentaliteitsverandering bij de deelnemers voltrokken heeft. Ze opereren minder bureaucratie en steeds meer met een concernbril op.

Wil er effectiever en doelmatiger aan de Rijkswerkplek gewerkt worden dan zal dit programma meer prioriteit en daarmee gewoon meer managementaandacht en meer politieke aandacht moeten krijgen. Begin 2010 zullen besluiten moeten worden genomen over verdere kaderstelling. De geesten lijken er rijp voor. Er zal worden getracht om te komen tot een zelfsturend systeem rond de Rijkswerkplek.

In kringen rond de Rijkswerkplek bestaat er overigens zeker oog voor dat er een zekere spanning zit tussen de voorrang die altijd voor primaire processen in departementen wordt opgeëist en de aandacht voor concernbrede bedrijfsvoering.

Door verbindingen te leggen met lopende ontwikkelingen (nieuwbouw en actuele interdepartementale samenwerking) kan de beleidsdruk en managementaandacht voor het programma Rijkswerkplek worden opgevoerd. Maar dan worden waarschijnlijk tegelijk ook verschillende inzichten en verwachtingen met betrekking tot de Rijkswerkplek beter zichtbaar. Dat vergt sturing en aandacht op het hoogste ambtelijke niveau.

11 Samenvatting en conclusies

Nadat de Rijksgebouwendienst in 2007 met een visiedocument was gekomen waarin de wens werd uitgesproken om niet langer de bedrijfsvoering slechts per departement te bezien maar rijksbreed (concernbreed; over de departementen heen) te opereren, en te komen tot rijksbrede normering van werkplekken is de idee van een Rijkswerkplek geboren. Na een conferentie waarop tal van topambtenaren aanwezig waren, is het idee van een Rijkswerkplek in 2007 opgenomen in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst*.

Het idee om de bedrijfsvoering te vernieuwen en te komen tot een Rijkswerkplek is vervolgens nog in 2007 omarmd door het kabinet-Balkenende IV. De ministerraad heeft de genoemde vernieuwingsnota in september 2007 vastgesteld. De bedrijfsvoering is geleidelijk aan een serieuzere concernzaak geworden. Na aanvankelijke kritiek op projecten als P-direkt kwam er een crisisgevoel. Dat gaf meer druk op de ketel om voortgang te maken. Er kwam een directoraat-generaal voor de bedrijfsvoering (DGOBR) en een structuur van overleg en besluitvorming over bedrijfsvoering met aan de top de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering (ICBR) onder leiding van de DGOBR. Dit overleg is directer geworden en er worden nu (meer) knopen doorgehakt.

Het overleg over bedrijfsvoeringzaken voltrekt zich in de rijksdienst in tal van gremia (die in een figuur zijn opgenomen). Het DGOBR is hier *draai- en ankerpunt*. Het Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijksdienst (DGOBR) zit alle interdepartementale ambtelijke commissies voor die gaan over een onderdeel of aspect van bedrijfsvoering.

Binnen de directie FHIR (Faciliteiten en Huisvesting) staat het Team Rijkswerkplek aan de lat om de Rijkswerkplek uit te werken. Nadat aanvankelijk prioriteit is gegeven aan de voorstellen voor de verhuisbewegingen van de departementen, krijgt de uitwerking van de Rijkswerkplek in 2009 meer momentum.

Het werken aan een Rijkswerkplek is een onderdeel van de bredere bedrijfsvoeringagenda. Het programma Rijkswerkplek heeft in 2007-2008 aanvankelijk een *incubatietijd* doorgemaakt. De voortgang was in 2008 nog matig. Ten eerste, omdat plannen voor herhuisvesting van enkele departementen ambtelijk en bestuurlijk – bij de minister van BZK – meer prioriteit kregen. Ten tweede, omdat de ontwikkeling van de Rijkswerkplek gekoppeld was aan verhuizen en renovatie. Ten derde, departementen zitten ook niet echt te wachten op het afstaan van beslisbevoegdheid op het vlak van werkplekken en ondersteuning daarvan. De grondwettelijk verankerde individuele ministeriële verantwoordelijkheid, die ook de bedrijfsvoering omvat, is hierbij niet bevorderlijk voor het maken van snelle voortgang.

In 2009 is echter een *sprong voorwaarts* gemaakt door middel van een *Plan van aanpak* (februari 2009), een Kaderstellende nota van september 2009 en het zoeken van draagvlak op werkconferenties. Deze nota wordt omgewerkt tot een beslisdocument. Daarmee wordt het een soort herstartnota want de nota *Stip op de horizon* van juni 2009 ontving binnen het departement van BZK wel steun (in de ICFH) maar niet voldoende van de andere departementen in onder meer de verschillende Interdepartementale Commissies. We zien in totaliteit wel voortgang maar tot het grootste voorbeeldprogramma qua interdepartementale samenwerking is het programma Rijkswerkplek nog niet kunnen uitgroeien. Eind november 2009 is met de notitie *Integrale Rijkswerkplek* ten behoeve van een begeleidingsteam weer gepoogd wat lijn te brengen in de zaak. De Rijkswerkplek is inmiddels uitgegroeid tot een

belangrijke voorwaarde voor 'Het Nieuwe Werken' en moet ook meer interdepartementale samenwerking faciliteren.

Het Programma Rijkswerkplek volgt drie sporen. Het eerste spoor beoogt een beeld te vormen over wat de Rijkswerkplek moet worden. Het tweede spoor beoogt de totstandkoming van standaarden. Het derde spoor beoogt het aanhaken bij lopende projecten.

DGOBR maakt de Rijkswerkplek niet zelf. Dat wordt gedaan in reeds lopende projecten. DGOBR zal in kaart brengen welke elementen van de Rijkswerkplek reeds worden gerealiseerd in lopende projecten. Bezien zal worden welke acties mogelijk aanvullend nodig zijn. DGOBR zal een regisserende rol nemen bij de implementatie van de Rijkswerkplek.

Het vergt een betere aansluiting van het Programma bij lopende ontwikkelingen in de praktijk om de nodige beleidsdruk en meer managementaandacht voor de doelstellingen van het programma te realiseren. Het programma loopt bij de huidige opzet het risico om te blijven steken in een papieren exercitie gericht op een (te) ver verwijderde toekomst.

Lessen

De interdepartementale samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering wijst *ten eerste* uit dat er een zeker crisisgevoel ('P-direkt liep niet') nodig is om een 'sense of urgency' te creëren en aan de slag te gaan. Dat moet vertaald worden in een slagvaardige overleg- en beslisstructuur waarin bedrijfsvoeringsvraagstukken worden besproken. Er moet ook voldoende menskracht worden vrijgemaakt en er moeten plannen van aanpak en taakstellingen worden geformuleerd die druk op de ketel blijven zetten. Het draagvlak van departementen moet groeien. Daarvoor zijn communicatieve acties nodig in de vorm van bijvoorbeeld conferenties. Deze les van urgentie wordt ook eensgezind erkend door betrokken topambtenaren als Jaap Uijlenbroek (DGOBR) en Simone Roos (pSG van OCW).

Een *tweede les* is dat er prioriteiten gesteld moeten worden. De aanvankelijk lage prioritering van het programma Rijkswerkplek pakte in eerste instantie niet positief uit. Daar kwam bij dat het ambtelijke team dat dit onderwerp moest voorbereiden heel klein was en is. De gevolgde benadering van het kweken van draagvlak door van onderop te werken, pakte ook niet goed uit. Daardoor bleef prioriteitstelling te lang achterwege. Maar met hulp van een ingehuurd bureau en een interactieve benadering heeft het programma zich intussen 'opgewerkt'. Het is afwachten of die trend doorzet.

De *derde les* is dat een betere, meer directe aansluiting met al lopende ontwikkelingen (nieuwbouw, renovatie en actuele programma's voor interdepartementale samenwerking) moet worden gezocht. Dat creëert waarschijnlijk nieuwe spanningen of maakt al bestaande verschillen van inzicht beter zichtbaar. Maar dat biedt tegelijk wel een basis om die op het juiste niveau voor te leggen aan de ambtelijke (en zo nodig ministeriële) leiding.

Specifieke bronnen

Ministerie van BZK, *Integrale Rijkswerkplek: samenhang binnen de bedrijfsvoering*, Den Haag, 30 nov. 2009 (t.b.v. Begeleidingsgroep Rijkswerkplek).

Center for People and Buildings, *Kaderstelling Rijkswerkplek, Verslag werkconferentie 14 oktober 2009*.

DGOBR/FHIR, *Nota Rijkswerkplek: Stip op de horizon*, 9 juni 2009.

Dooren, J. van, en M. Hogendoorn, De langzaamste bepaalt niet meer het tempo, in: *Overheidsmanagement*, juli/augustus 2009, nr. 7/8, pp. 7-12 (interview met Jaap Uijlenbroek en Simone Roos).

Erpers Roijaards, F. van, *Rijkswerkplek – Presentatie*, 24 september 2009.

Ikiz-Koppejan, Y.M.D., *Naar een generiek huisvestingskeuzemodel – Casus werkplekconcept eerste fase renovatie LNV hoofdgebouw*, Delft, 2009.

Interview met Frits van Erpers Roijaards op 1 december 2009.

Interview met Louw van Sinderen, projectdirecteur voor het project Nieuwbouw BZK en Justitie, 10 december 2009.

Ministerie van BZK, *Memo – Stand van zaken Rijkswerkplek*, 10 maart 2009.

Ministerie van BZK, *Vernieuwing rijksdienst: voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking*, Den Haag, 2 september 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Derde voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 22, 28 mei 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Eerste voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 1, 29 juni 2008.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Kwaliteitsontwikkelingen van de rijksoverheid*, september 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Tweede voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 6, 30 dec. 2008.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Vierde voortgangsrapportage*, Den Haag, september 2009.

Pullen, W., e.a., *Kaderstelling Rijkswerkplek – Een Corporate Standard 2010*, Center for People and Buildings, Delft, oktober 2009.

Rijkswerkplek Plan van aanpak – Concept versie 0.5, Den Haag, 24 februari 2009.

Sprenger, J., *Rijkspotaal – Redactie, redactiemodel, redactiebeleid*, 11 augustus 2009.

Vernieuwing Rijksdienst: voorbeeldprojecten interdepartementale vernieuwing, Brief van minister Ter Horst aan de Tweede Kamer, 2 september 2009.

Voortgangskrant Special Vernieuwing Rijksdienst van september 2009.

Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst nr. 12 van december 2009.

Literatuur

Breunese, J.N., en R. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem & De Does, Leiden, 1992.

Commissie-Wallage, *In dienst van de democratie*, Den Haag, 2001.

Commissie-Wolffensperger, *50 Aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid*, Den Haag, 2005.

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

IBO-werkgroep Overheidscommunicatie, 2006.

Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1993.

Kickert, W.J.M., *Verhalen van verandering*, Elsevier, Den Haag, 2002.

Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, maart 2004.

Riel, C. van, *Identiteit en imago*, Academic Service, Schoonhoven, 2008 (3^e druk).

Spek, J. van der, P. Frissen, R. Rouw en M. van der Steen, *Het gezicht van de staat*, NSOB, Den Haag, 2009.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

Twist, M.J.W. van, M. van der Steen e.a., *Toekomst van de Rijksdienst*, Den Haag, 7 oktober 2009.

Veenswijk, M., *Departementale cultuur*, Eburon, Delft, 1996.

13 Het kabinetsproject ‘1 Logo’: voortgang en interdepartementale samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

1 Inleiding

De Nederlandse rijksdienst doet aan liposuctie. Ze wil kleiner worden en een nieuw gezicht krijgen. Het streven naar één logo en daaraan gerelateerde huisstijl past in een streven naar vernieuwing rijksdienst: beter en kleiner. Het nieuwe logo en in lijn daarmee de huisstijl prijkt al op vlaggen, op visitekaartjes van Haagse ambtenaren, op briefhoofden, auto's en andere vaartuigen, op intranet en bij power pointpresentaties. Toch kent het streven naar één logo al een korte aanloop vóór de vernieuwing rijksdienst met de komst van het kabinet-Balkenende IV, begin 2007, werd ingezet. Door het kabinet- Balkenende III was namelijk al besloten om te komen tot één huisstijl voor de rijksdienst, in de wandeling ‘1 logo’. Na de vorming van het kabinet-Balkenende IV heeft de minister van Algemene Zaken Jan-Peter Balkenende dit onderwerp echter opnieuw in het kabinet voor besluitvorming aan de orde gesteld. Het kabinet ging vervolgens op 13 juli 2007, op advies van de stuurgroep ‘1 Logo’, akkoord met voortzetting van het kabinetsproject: vormgeving en invoering van een rijksbreed logo en een daaraan gekoppelde huisstijl. De bedoeling is dat in één kabinetsperiode, dat wil zeggen vóór 1 januari 2011, meer eenheid gebracht wordt in logogebruik en huisstijl van de rijksdienst. Daarmee komt een einde aan een rijksdienst met ‘vele gezichten’, hoewel de aanpak toelaat dat sprake is van zekere variëteit in uitingvormen. Immers, de huisstijl heeft betrekking op onder meer communicatie-uitingen als het versturen van brieven, campagnes, postbus 51, de kaders van personeelsadvertenties, intranet. De ‘*corporate identity*’ van de rijksdienst wordt daarmee versterkt.

Het project heeft fans. Duidelijk zal zijn dat de vormgevers in Nederland niet echt blij zijn met deze uniformering. Ook de drukkers vrezen strakkere regels omtrent gezamenlijke inkoop.

De neutrale en algemene vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt het programma ‘1 Logo’ in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Om deze vragen te beantwoorden hebben we documenten geraadpleegd en enkele gesprekken gevoerd met Fiona Atighi (projectleider 1 Logo) en Robert Portier (controller 1 Logo), alsmede met Jeroen Sprenger, projectdirecteur ONS.

Blijken zal dat het volgens de secretaris-generaal voor de vernieuwing van de rijksdienst (Roel Bekker) gaat om een ‘groen’ kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang. Er was op het meetmoment eind september 2009 sprake van het bereiken van procesmatige mijlpalen, ook naar het oordeel van de Tweede Kamer. Ergo, we kijken of er sprake is van bevorderende (succes)factoren.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het programma, par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma (mijlpalen bereikt?), par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de

interdepartementale samenwerking de voortgang bevordert of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de samenwerkingsformule. Par. 9 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies.

2 Inhoud van het interdepartementaal project ‘1 Logo’

De kern

Voor een toegankelijke en herkenbare rijksoverheid is de invoering van een rijksbreed logo en de daaraan gekoppelde huisstijl van belang, zo zegt het *Plan van aanpak ‘1 Logo’*. Daarmee verbonden is dat duidelijk moet zijn waarvoor de rijksoverheid staat: de grondtoon. Beide aspecten zijn met elkaar verbonden. Ze hebben alles te maken met wat hoogleraren op dit gebied – zoals de Rotterdamse hoogleraar Cees van Riel die er een boek over schreef – ‘*corporate identity*’ noemen. Vertellen waar de rijksoverheid voor staat zonder een eenduidig beeld van de rijksoverheid is niet geloofwaardig.

Was er aanleiding om na te denken over de ‘corporate identity’ van de Nederlandse rijksoverheid? In de jaren 2006, 2007 werd gezegd dat de burgers en organisaties die te maken hebben met een van de organisaties van de rijksoverheid door de bomen het bos niet meer zien. Verscheidene organisaties positioneren zich eerder als concurrenten ten opzichte van elkaar dan mét elkaar, aldus het *Plan van aanpak ‘1 Logo’* van maart 2008. Concurrentie en niet samenwerken versterken het beeld van een verkokerde en niet voldoende samenwerkende rijksdienst, bevorderen de verwarring bij een groeiend aantal burgers en ze maken de overheidscommunicatie niet optimaal. Of, zoals het *Plan van aanpak* het zegt: ‘niet effectief en niet efficiënt’. De invoering van een rijksbrede huisstijl lost de verkokering niet op maar kan wel randvoorwaardelijk zijn om te komen tot een meer toegankelijke en herkenbare rijksdienst waarbij ook meer en betere samenwerking plaatsvindt tussen departementen en diensten of afdelingen daarbinnen. De rijksbrede huisstijl moet zo gezegd een van de dragers van ‘het verhaal van de rijksoverheid’ worden, zoals eerder ook cultuurveranderingsprocessen in departement – geboekstaafd in een advies van de Raad voor het openbaar bestuur over de FORSe ambtelijke dienst – gericht was op meer samenwerking..

Basisdocument

Het *Plan van Aanpak Project 1 Logo – Invoering Rijksbrede huisstijl* is het basisdocument van het project 1 Logo. Om onze beschouwing te funderen hebben we dit document en andere documenten geraadpleegd en interviews afgenomen.

Coördinerend bewindspersoon en betrokken departementen

De ministeriële verantwoordelijkheid is belegd bij twee bewindspersonen. De minister-president is als minister van Algemene Zaken (AZ) eerst verantwoordelijk en brengt stukken in de ministerraad. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de integrale aanpak van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Het project 1 Logo krijgt een plaats in de totaallijst van projecten die bijdragen aan een betere en efficiëntere overheid in dit kader. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de rapportages aan het parlement. Voor de dagelijkse praktijk spreekt het voor zich dat wezenlijke besluiten in collegialiteit genomen dienen te worden (*Plan van Aanpak project 1 Logo*, p. 21).

Ambitie

Het doel van het project ‘1 Logo’ luidt als volgt: Bijdragen aan een herkenbare, toegankelijke en eenduidige presentatie van de rijksoverheid door het ontwikkelen, beschikbaar stellen en

implementeren van een nieuwe huisstijl bij alle deelnemende organisaties van de rijksoverheid voor 1 januari 2011.

Mijlpalen voor zicht op voortgang

In het *Plan van aanpak* staat het doel van Project 1 Logo uitgewerkt in concrete activiteiten tot 1 januari 2011. Op deze manier legt het projectteam 1 Logo op hoofdlijnen de marsroute voor de implementatie van de nieuwe rijksbrede huisstijl vast. Het plan geeft duidelijkheid over de aanpak; de planning op hoofdlijnen; de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen dit project; de besteding van middelen op hoofdlijnen. Het plan geeft de kaders aan waarbinnen de deelnemende organisaties hun implementatietraject kunnen voorbereiden.

Er is niet gekozen voor een ‘big bang’, één moment waarbij van de ene op de andere dag alle organisaties uit de rijksdienst zouden overgaan naar één logo en één huisstijl in al de relevante communicatie-uitingen. De belangrijkste kaders zijn verder als volgt te formuleren.

- 1) ‘De ontwikkeling van de rijksbrede huisstijl wordt vanuit een gezamenlijk project ter hand genomen’.
- 2) De nieuwe huisstijl komt niet naast de bestaande huisstijlen maar in plaats van bestaande huisstijlen. Voor afzonderlijke organisaties is het overigens mogelijk om tekstueel herkenbaar te zijn, zoals dat heet.
- 3) De nieuwe huisstijl permitteert zich geen overdadige luxe-uitingen. Kostenefficiëntie wordt als criterium meegewogen.
- 4) De invoering van het nieuwe logo en de huisstijl verloopt gefaseerd.
- 5) In het project is gekozen voor prioritaire en niet-prioritaire huisstijldragers. De prioritaire organisaties zetten in de eerste fase de prioritaire huisstijldragers om in de (nieuwe) rijksbrede huisstijl. Voor de andere geldt de maximum termijn eind 2010.
- 6) ‘Ontwerp en de invoering van de prioritaire huisstijldragers bij de prioritaire organisaties worden vanuit een gezamenlijk investeringsbudget gefinancierd’. De invoering van de niet-prioritaire huisstijldragers en de invoering van de huisstijl bij de niet-prioritaire organisaties worden gefinancierd uit de reguliere (bedrijfsvoerings)budgetten van de deelnemende organisaties. Daarvoor is dus geen aanvullend budget beschikbaar en nodig. Daarbij wordt nagestreefd om tot een natuurlijke vervanging over te gaan, met als maximumtermijn tot eind 2010.
- 7) ‘Vanaf de start van de invoering van de rijksbrede huisstijl worden geen nieuwe huisstijlen meer ontwikkeld en/of ingevoerd door alle deelnemende organisaties’, aldus het *Plan van aanpak*.
- 8) Er wordt gestreefd naar zekere gezamenlijkheid in de aanpak van de omslag van de huisstijl naar de rijksbrede aanpak bij prioritaire organisaties en prioritaire middelen. Voor de overige invoering staan de deelnemende organisaties zelf ‘aan de lat’.
- 9) Implementatie dient weliswaar plaats te vinden vanuit centrale kaders, en centrale regie is essentieel, maar de implementatieverantwoordelijkheid berust niet bij de stuurgroep en het projectteam. Het zou ook ondoelmatig zijn om vanuit een centrale projectorganisatie de implementatie operationeel uit te voeren, aldus het *Plan van aanpak*. De door het projectteam geboden ondersteuning betreft onder andere de gezamenlijke inkoop van bepaalde voorzieningen, zoals papier, wanneer dit gewenst wordt en doelmatig is.

De uitwerking van het project is geen ‘big bang’ geweest en dus moest gekozen worden. Overall tegelijk beginnen ging niet. Het *Plan van aanpak* maakt daarom allereerst onderscheid in deelnemende prioritaire en niet-prioritaire organisaties. Tot de deelnemende organisaties

behoren alle rijksorganisaties die direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Dat betekent dat onomwonden onder de nieuwe rijksbrede huisstijl vallen organisaties als de departementen, inspecties als Werk en Inkomen; uitvoerende diensten als de Dienst Justitiële Inrichtingen; agentschappen als SenterNovem en het KNMI; interdepartementale afzenders als Postbus 51; en planbureaus als het Sociaal en Cultureel Planbureau. De implementatieverantwoordelijkheid wordt niet centraal belegd maar er is wel sprake van centrale regie en centrale ondersteuning. Voor de zelfstandige bestuursorganen is de komst van '1 logo' in september 2009 nog niet duidelijk. De kaderwetadviesraden, zoals de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, zijn vrijgesteld van de implementatie van de nieuwe, rijksbrede huisstijl.

Niet alle huisstijldragers zijn in een keer ontwikkeld. Er is een volgorde bepaald. Daarvoor is een indeling gemaakt in clusters en een zichtbaarheidsmatrix. Cluster 1 omvat het correspondentiemateriaal (zoals brief, fax, memo, verslag, agenda, nota, adressticker, drukwerk, visitekaart, envelop). Clusters 2 betreft de digitale toepassingen (zoals internet, intranet, digitale nieuwsbrieven, power point). Clusters 3 gaat over advertenties en affiches (zoals advertenties, posters). Cluster 4 heeft betrekking op publicaties, ook over intern gebruik (folders, brochure, CD Rom). Cluster 5 slaat op ruimtelijke toepassingen (gebouwen, vlaggen, banieren, bouwboarden). Clusters 6 betreft de ruimtelijk bewegende beelden (de vaar- en voertuigen en de kleding). Cluster 7 gaat over de formulieren en 8 over overige toepassingen (personeelsbladen). Tot de 'quick wins' behoren: de opmaak van de rijkspas, de salarisstrook, de arbeidsmarktcampagne.

Als organisaties die deelnemen aan '1 Logo' vroeg betrokken zijn bij de ontwikkeling van de huisstijl heeft dit voordelen voor het draagvlak en de brede toepasbaarheid. Daarom is aan betrokkenheid van organisaties veel aandacht besteed. Ze maken elk een eigen Plan van aanpak. Een blauwdruk daarvoor is aangeleverd. En men kan terecht bij een centrale huisstijlwebsite. De organisatie is dus een mix van centrale kaders en decentrale uitvoering onder centrale regie. Het projectteam faciliteert door onder meer gezamenlijke inkoop van middelen. Er is ook gewerkt met zogenaamde 'flying doctors'. Een organisatie die '1 Logo' gaat invoeren kan een beroep doen op deze 'flying doctors', organisaties die thuis zijn in huisstijlimplementatie.

3 Bestuurlijke aanpak

Ambten en organen in de bestuurlijke sturing

De organisatie van dit project is hybride. Om te beginnen zijn twee ministers verantwoordelijk. De minister-president is als minister van Algemene Zaken (AZ) eerst verantwoordelijk en brengt stukken in de ministerraad. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de integrale aanpak van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Het project 1 Logo krijgt een plaats in de totaallijst van projecten die bijdragen aan een betere en efficiëntere overheid in dit kader. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de rapportages aan het parlement. Voor de dagelijkse praktijk spreekt het voor zich dat wezenlijke besluiten in collegialiteit genomen dienen te worden (*Plan van Aanpak project 1 Logo*, p. 21).

Beide bewindslieden zijn betrokken maar staan feitelijk op afstand van het ambtelijk projectteam; er is contact met de minister van BZK maar zeker niet intensief. De minister hoeft er niet aan te pas te komen om conflicten te beslechten of anderszins te interveniëren. Blijkbaar loopt het project na een initieel besluit in de ministerraad en de beschikbaarheid van een Plan van aanpak als het ware 'vanzelf' door. Bij nader inzien is dat ook zo. Er bestaat

immers een koers, een stuurgroep met topambtenaren en een ambtelijk projectteam en staf. Met zoveel Haagse ambtelijk topbetrokkenheid moet het project eenvoudig lukken. Vanuit ministerieel standpunt gezien: 'we moeten toch wel iets aan de topambtenaren over kunnen laten, vind je niet?' Maar zo vanzelfsprekend is projectrealisatie niet.

De concrete uitvoering van het ambtelijk werk is belegd bij het ministerie van Algemene Zaken/rijksvoorlichtingsdienst. De directeur-generaal RVD is verantwoordelijk voor het doelmatig en rechtmatig besteden van de beschikbaar gestelde budgetten waarbij het vastgesteld plan van aanpak als budgettair kader wordt beschouwd. De dg RVD houdt in dit traject nauw contact met de Voorlichtingsraad (VoRa), die hem adviseert. Het projectteam 1 Logo dat is ondergebracht bij het ministerie van AZ/RVD staat onder leiding van de genoemde directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst (RVD).

De aansturing van de ambtenaren berust feitelijk bij een (interdepartementaal samengestelde) stuurgroep van secretarissen-generaal (Demmink, Kuijken, Buijink), waarin ook opgenomen is de directeur-generaal rijksvoorlichtingsdienst (DG RVD), en niet te vergeten DG OBR Jaap Uijlenbroek en twee vertegenwoordigers van de VoRa. 'De stuurgroep is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het vastleggen en beschikbaar stellen van de huisstijl, zodanig dat de deelnemende organisaties daarmee de huisstijl in hun eigen organisatie kunnen implementeren. De kerndepartementen zijn nauw betrokken', aldus het *Plan van aanpak*. De implementatie van de huisstijl vindt per organisatie plaats.

Per organisatie neemt één vertegenwoordiger deel aan de Werkgroep Implementatie 1 Logo. De leden adviseren het projectteam 1 Logo op basis van hun kennis en ervaring. Ze zijn ook de 'linking pin' tussen het projectteam en hun organisatie.

Opvallend is dat het project in de tijd gezien lichte verandering ondergaat. Het gehele proces van het ontwerpen van de basishuisstijl rond clusters is voorbij. Dus daarop kon al worden afgebouwd.

Overleg

Een stuurgroep legt essentiële documenten voor aan de onderraad van de ministerraad. Deze stuurgroep is het belangrijkste overlegorgaan waarin de koers wordt uitgezet. De stuurgroep bestaat uit drie SG's, DG RVD, DG OBR en twee directeuren communicatie. In de stuurgroep is het plan van aanpak voor het project '1 logo' besproken (maart 2008) maar het plan is voor reactie daarvoor ook voorgelegd aan de leden van de Werkgroep Implementatie 1 Logo. Op basis daarvan is het plan aangepast.

Budget

Voor de invoering van 1 Logo was voor de periode 2008-2010 18,5 miljoen euro beschikbaar. Dat geld is afkomstig uit VoRa-gelden (voorlichtingsraad), een bijdrage van Algemene Zaken, bijdragen van departementen en (voor om en nabij een kwart) uit het programmabudget Vernieuwing rijksdienst.

Verwachtingen

De eenduidige visuele uniformering via het project '1 Logo' moet bijdragen aan een betere en kleinere rijksoverheid. In concreto moet het gaan om een bijdrage aan een herkenbare en toegankelijke rijksdienst.

Van bijzondere andere verwachtingen is in dit project geen sprake of het moest zijn dat het project al direct bij de start van een eindtermijn werd voorzien. Dat noodzaakt het projectteam om in 2010 aandacht te besteden aan een Plan voor beheer. Immers, als er geen centrale

organisatie-eenheid zou zijn, dreigt het gevaar van ontbrekend overzicht en beheer. Men kan de vraag stellen of dit niet een te centralistisch beheersgericht standpunt is. Maar wie uitgaat van de principes bij de start van '1 Logo' kan geen reden zien om die principes, als toegankelijkheid, een gezicht en herkenbaarheid te laten varen na 1 jan. 2011.

Wie uitgaat van een concurrerend of verkokerd perspectief op organisaties van de rijksdienst en zoeken of behouden van eigen identiteit, kan veronderstellen dat er strijd en conflicten hebben plaatsgehad met het projectteam van '1 Logo'. Aannemelijk is dat allerlei organisaties vanuit hun traditie en eigenheid ook ruimte vragen om sterke eigen accenten te leggen in het hanteren van een logo en huisstijl. Dat is ook gebeurd. Binnen de kaders van de huisstijl werd die ruimte ook gevonden. Uiteindelijk kwam men er altijd uit

Het innovatieve

Het realiseren van het project '1 Logo' is geen routineklus maar vereist nadrukkelijk samenwerking tussen de stuurgroep, het projectteam en de vele organisatiedelen die prioritair of niet-prioritair organisaties bij de invoering. Het *Plan van aanpak* zegt: 'Het project '1 Logo' gaat over een rijksoverheid die samenwerkt op een ontkokerde manier. Dat geldt in sterke mate ook voor dit project; het heeft alleen kans van slagen als het in gezamenlijkheid wordt vormgegeven'.

Waarden en discussie

De vraag is of het project echt innovatief is. Gaat er een managementfilosofie schuil achter '1 Logo'? Sommigen menen dat geheel in overeenstemming met de tijdgeest en de eerdere accentuering van het primaat van de politiek nu sprake is van een centralistische standaardiseringspraktijk (of macdonaldisering) van logo en gerelateerde huisstijl waardoor de eerdere variëteit van huisstijlen die paste bij 'pluraliteit' en 'verschil' verdrongen wordt en plaats maakt voor 'eenheid'. '1 Logo' zou passen bij een centralistische overheid (Van der Spek e.a., 2009). De overheid met de vele gezichten moet plaats maken voor één gezicht. Maar kan dat ook wel en is dat geen gedeeltelijk onjuiste waarneming? De rijksoverheid is een archipel. De rijksoverheid heeft historisch gezien per wet vele zelfstandige bestuursorganen (zbo's) laten ontstaan die functioneren in een wettelijk vastgelegde context van beperkte ministeriële verantwoordelijkheid maar die organisaties vallen vooralsnog niet onder '1 Logo'. De stuurgroep krijgt er niet goed greep op. De ambtelijke top bepaalt namelijk het logo niet van de Octrooiraad, een onafhankelijke zbo, of van een ander zbo, het Centraal Bureau Rijvaardigheidseisen. Het ene logo geldt gegeven de honderden zbo's slechts voor een minderheid van organisaties.

Wat kan het ene logo en de bijpassende huisstijl dan nog wel symbolisch bieden? Waar de flexplek ontstaat, topambtenaren via de Algemene Bestuursdienst mobiel zijn en om de vijf jaar rouleren, lijkt het ene logo toch de eenheid, verbondenheid en herkenbaarheid te symboliseren: '1 Logo' als ankerplaats. Anderen menen dat het ene logo een zwakke poging is in een context van veel bestuurlijke drukte en verstikking, waar sommige zaken pas na tientallen jaren van de grond komen, ineens slagkracht voor te wenden. Dat is echter een conspiratieve these In ons gesprek met mevrouw Atighi en de heer Portier is die these overigens niet aan de orde geweest, laat staan bevestigd.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing van het programma/leiding

Het hybride karakter blijkt niet alleen uit de betrokkenheid van twee ministers maar ook uit de zogenaamde ‘ophanging’. Het projectteam ‘1 Logo’ is ondergebracht bij het ministerie van Algemene Zaken (AZ), in het bijzonder de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). De directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst (dg RVD) is organisatorisch verantwoordelijk voor de aansturing van het ambtelijk projectteam en de besteding van het budget maar feitelijk stuurt een stuurgroep 1 Logo. De hybriditeit blijkt ook uit de budgetstromen. De aanwending van budgetten waarover het ambtelijk projectteam beschikt en die de stuurgroep goedkeurt, komen niet slechts van de RVD maar ook uit andere hoeken. De secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst financiert voor een substantieel deel ‘1 logo’. Zie hier het ‘breiwerkje’ of de hybride structuur: ambtelijk ondergebracht bij de RVD (lees AZ), aangestuurd door een stuurgroep, met twee collega-ministers die opdrachtgever zijn, en budget uit verschillende hoeken. Kan dit goed gaan?

De hybride structuur verdient uit organisatie- en managementoogpunt, zeg uit het oogpunt van organisatieontwerp, niet de schoonheidsprijs maar voldoet blijkbaar wel want de bestuurlijke en ambtelijke structuur is niet gewijzigd. Blijkbaar zit ‘1 Logo’ met vele tentakels in de rijksdienst verankerd, waardoor het ook een brede verantwoordelijkheid wordt wat juist bij een project als dit heel belangrijk is. Het project raakt de bedrijfsvoering, het heeft ‘urgentie’ en het kabinetsbrede project mag dus niet mislukken. Temeer omdat andere naties als Frankrijk en Denemarken eveneens een huisstijloperatie hebben uitgevoerd. Waarom zou wat daar gerealiseerd is, hier niet kunnen? We zullen de vraag stellen of en zo ja hoe deze samenwerkingsformule (of configuratie) werkbaar is en de voortgang van de totstandkoming van één huisstijl in de rijksdienst bevordert of remt.

Eigenaarschap en de ambtelijke kern

Eigenlijk is het ministerie van Algemene Zaken de eigenaar van het project maar wie verder kijkt ziet dat door de hybride organisatiestructuur vele actrices mede-eigenaar worden gemaakt. Dat komt goed uit want komen tot een logo is niet eenvoudig. Elke organisatie heeft een eigen traditie en laat die niet zo maar los. De ontvankelijkheid om tot een nieuw logo en een nieuwe huisstijl te komen, moet dus groeien. Door de duidelijke keuze van het kabinet moeten de ambtenaren echter mee.

Medewerkers van andere departementen

Het projectteam kent geen medewerkers van andere departementen maar het team beschikt wel over accountmanagers en contactpersonen bij elke organisatie die moet overgaan naar een logo en een nieuwe huisstijl. Die contacten worden gekoesterd.

Programmabegroting: financiële middelen

De financiën voor het team komen uit verschillende bronnen.

Eindtermijn

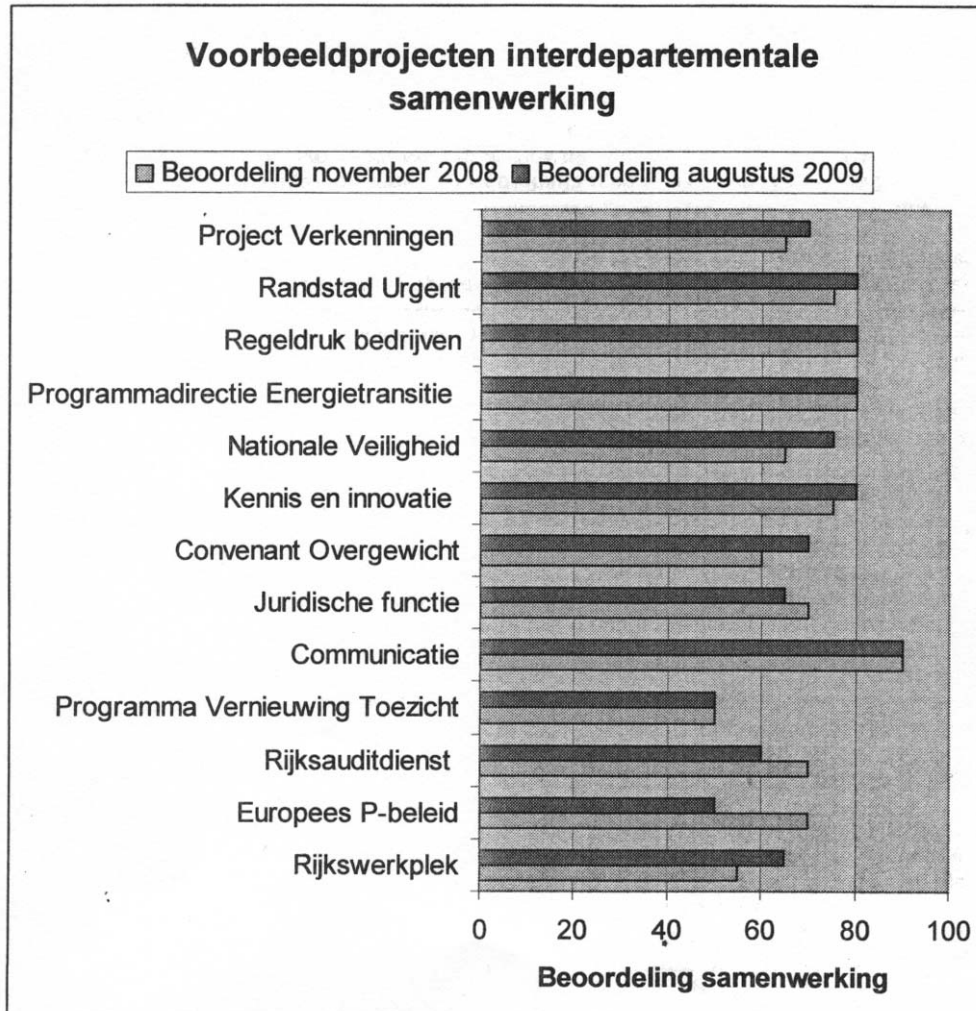
Het project eindigt 1 januari 2011.

5 Voortgang van het project

Alle deelnemende organisaties hebben in 2008 Plannen van aanpak gemaakt voor de invoering van ‘1 Logo’. Ze konden daarbij gebruik maken van een aangeleverde blauwdruk. Deze blauwdruk werd per departement door de departementen zelf uitgewerkt. Ieder legt de huisimplementatiestijl daarmee vast in een PvA. Het projectteam heeft al die Plannen van aanpak verzameld, bekeken en getoetst aan het Programma van eisen. Het team is daarover

met het departement in gesprek gegaan. Eens per maand diende elke organisatie een voortgangsrapportage in te leveren.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



De voortgang van het project '1 logo' wordt door de projectleidster met een score 8.5 beoordeeld. Daarmee is sprake van een positief resultaat dat naar haar oordeel gedeeld wordt door de stuurgroep. In Haagse termen krijgt dit project de score 'groen', een score die aan te treffen is in de *Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst* nr. 12 van december 2009. Van de minister van Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken is nooit een signaal binnengekomen bij het projectteam dat er sprake was van knelpunten of minpunten.

6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Opstarten

Er zijn geen bijzondere vraagstukken gesignaleerd die betrekking hebben op de start van het project '1 Logo'.

De programmaminister

Er is geen sprake geweest van een programmaminister. De minister van AZ was de eerste ministerieel verantwoordelijke minister. Voor de minister van Algemene Zaken was '1 Logo' geen zorgenkindje. Hij heeft daarvoor de mouwen niet behoeven op te stropen in die zin dat hij niet of nauwelijks hierover naar de Tweede Kamer is geroepen.

Eigenaarschap van het programma: wie is de eigenaar en wat is het beeld?

De hybride samenwerking is uiteindelijk zeker werkbaar gebleken want door de gespreide betrokkenheid werd het eigenaarschap van '1 logo' breed gedragen en dat was nodig ook. Aldus formuleert de projectleidster Fiona Atighi het in een interview dat we eind september 2009 met haar hadden.

Personeelsvraagstukken

Er is binnen AZ/RVD een projectteam geformeerd.

Kritiek

Als kritiek op het project is te uiten dat het project er sterk toe neigt de bestaande organisaties – de kokers – te reproduceren in '1 Logo' en huisstijl. Dat blijkt hieruit dat er geen voorziening is getroffen voor visitekaartjes en andere huisstijlzaken voor interdepartementale programma's en projecten. Dat is merkwaardig. Want als in de rijksdienst interdepartementale samenwerking op prijs wordt gesteld, beter nog is te stellen 'sterk wordt toegejuicht', dan moet de identiteitszoekende beweging in dergelijke programma's en projecten door middel van visitekaartjes en dergelijk sterk bevorderd en niet afgestraft worden. Voor het kabinetsprogramma 'Voortijdig Schoolverlaten' troffen we geen visitekaartjes aan van het ministerie van OCW. Daar was de staf van VSV weliswaar gelokaliseerd maar het betrof een kabinetsprogramma. Voor het programma 'Randstad Urgent' troffen we kaartjes aan met daarop de vermelding 'ministerie van Verkeer en Waterstaat – Randstad Urgent'. Voor 'Nationale veiligheid' kon men geen visitekaartjes overhandigen. Ergo, het 1 Logo-project gaat volgens ons niet goed om met het uitdrukking geven aan prioritaire, zij het doorgaans tijdelijke kabinetsprogramma's. '1 Logo' is dus conservatief; het erkent de heilige huisjes, de bolwerken, zoals de departementen. Blijkbaar moet je een logostatus in de loop van de decennia verdiend hebben. Het geeft echter nog weinig of geen ruimte aan vernieuwende impulsen van het kabinet gericht op samenwerking. Dat heeft de voortgang niet geremd want logo's voor kabinetsbrede programma's zijn gewoon geblokkeerd.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

Over de voortgang van het project '1 Logo' en over samenwerking is de projectleidster zeer tevreden. Erkend wordt dat de organisatie hybride was maar dat heeft uiteindelijk de voortgang niet geremd. Het project 1 logo betekende het realiseren van iets in een archipel. Maar van de nood is een deugd gemaakt door de verstrengeling van het project te benutten. 'Het project zoveel mogelijk van iedereen maken' heeft goed uitgekapt.

Figuur 1: Voortgang in programma 1 Logo en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	Voortgang: 8.5; samenw: 8		
	Voldoende			
	Negatief			

8 Toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

Het is positief om een project te starten met een kort Plan van aanpak dat de steun van het kabinet geniet. Dat het project ambtelijk is ondergebracht bij de RVD, die deel uitmaakt van het ministerie van Algemene Zaken ligt voor de hand. Het samen delen van de verantwoordelijkheid door de minister van Algemene Zaken en BZK, is ook nog verdedigbaar. Ook de vorming van een projectteam binnen AZ is nog te volgen, hoewel het onderbrengen bij BZK ook gekund had. Het meest opmerkelijke is misschien nog dat het budget uit diverse hoeken moest komen. Kortom, het is wel te begrijpen dat er een enigszins hybride structuur ontstond. Die bleek werkbaar doordat leidinggevend en projectteam zich met een stuurgroep een weg baanden en met aanstekelijk enthousiasme aan de slag gingen. Daarbij lagen de potentiële blokkades bij de afzonderlijke departementen. Door de vergaderkracht en topbezetting van de ambtelijke stuurgroep, het werken met contactpersonen en accountmanagers, en door een faciliterende en ondersteunende opstelling van het projectteam kon succesvol geopereerd worden.

9 Samenvatting en conclusie

De organisatie van het project '1 logo' is hybride. Zowel de minister van Algemene Zaken als de minister van BZK zijn opdrachtgever. Beide bewindslieden zijn betrokken maar staan feitelijk op afstand van het ambtelijk projectteam. De minister hoeft er niet aan te pas te komen om conflicten te beslechten of anderszins te interveniëren. Blijkbaar loopt het project na een initieel besluit in de ministerraad en de beschikbaarheid van een Plan van aanpak als het ware 'vanzelf' door. Het projectteam heeft ruimte en vindt in de stuurgroep de feitelijk sturende ambtelijke top. Met zoveel Haagse ambtelijk topbetrokkenheid moet het project eenvoudig lukken. Maar zo vanzelfsprekend is projectrealisatie niet. Het hybride karakter blijkt ook uit de zogenaamde 'ophanging'. Het projectteam '1 Logo' is ondergebracht bij het ministerie van Algemene Zaken (AZ), in het bijzonder de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). De directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst (dg RVD) is organisatorisch verantwoordelijk voor de aansturing van het ambtelijk projectteam en de besteding van het budget maar *feitelijk* stuurt een interdepartementale stuurgroep. De ministers sturen eigenlijk niet meer na het basisbesluit. De hybriditeit blijkt ook uit de budgetstromen. De aanwending van budgetten waarover het ambtelijk projectteam beschikt en die de stuurgroep goedkeurt, komen niet slechts van de RVD maar ook uit andere hoeken. De secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst financiert voor een substantieel deel '1 logo'. Zie hier het 'breiwerkje' of de hybride structuur: ambtelijk ondergebracht bij de RVD (lees AZ), aangestuurd door een stuurgroep. Kan dit goed gaan? De structuur voldoet blijkbaar wel want de bestuurlijke en ambtelijke structuur wordt tussentijds niet gewijzigd. Blijkbaar zit '1 Logo' juist door de vele tentakels in de rijksdienst verankerd, waardoor het ook een brede verantwoordelijkheid wordt (lees 'gespreid eigenaarschap') wat juist bij een project als dit heel belangrijk is. Het project raakt de bedrijfsvoering, het heeft 'urgentie' en het kabinetsbrede project mag dus niet mislukken.

De voortgang van het project is goed en ook de interdepartementale samenwerking scoort positief ondanks (of juist dankzij?) de structuur. Het project '1 Logo' is wel te kritiseren omdat het een reproductie is van bestaande eenheden, van de statica, zo men wil de verkokering. Wie samenwerkt in een tijdelijke structuur, bijvoorbeeld in kabinetsbrede programma's of projecten, kan niet rekenen op bijzondere aandacht van stuurgroep en projectteam. Een specifiek logo of aangepaste huisstijl zit er niet in. Daarmee wordt geen goed signaal gegeven

richting dynamiek, richting nieuwe kabinetsprojecten en -programma's. Gelukkig is een logo voor degenen die echt iets willen realiseren niet de hoofdzaak. Hoe dat kan? De stuurgroep wordt niet bevolkt door representanten van de samenwerkingsprojecten maar door de hoeders van het bestaande, de departementen. Degenen die werken aan kabinetsbrede programma's hebben geen machtsbasis in de stuurgroep en dat merk je. Een kabinet dat nieuwe thema's beleidsmatig aandacht wil geven, moet die samenwerking eigenlijk direct van een premie voorzien: geef ze een Haags symbool, een eigen logo. *'The politics of symbols'* is niet irrelevant.

Specifieke bronnen

Gesprek op 20 november met Jeroen Sprenger, projectdirecteur ONS.

Interview op 24 september 2009 met Fiona Atighi (projectleider 1 Logo) en Robert Portier (controller 1 Logo).

Programma Vernieuwing rijksdienst, *Kwaliteitsontwikkelingen van de rijksoverheid*, september 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Vierde voortgangsrapportage*, Den Haag, september 2009.

Vernieuwing Rijksdienst: voorbeeldprojecten interdepartementale vernieuwing, Brief van minister Ter Horst aan de Tweede Kamer, 2 september 2009.

Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst nr. 12 van december 2009.

Literatuur

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Riel, C. van, *Identiteit en imago*, Academic Service, Schoonhoven, 2008 (3^e druk).

Riel, C.B.M., A. van den Ban en E. Heijmans, The added value of corporate logos – An empirical study, In: *European Journal of Marketing*, 2001.

Spek, J. van der, P. Frissen, R. Rouw en M. van der Steen, *Het gezicht van de staat*, NSOB, Den Haag, 2009.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

14 Het rijksbrede project Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl (ONS): voortgang en interdepartementale samenwerking

Drs. P. de Jong, dr. C.J.M. Breed en prof. dr. A.F.A.Korsten

1 Inleiding

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* is aangegeven dat de communicatiefunctie bij de *gehele* rijksoverheid doelmatiger en meer *ontkokerd* moet worden ingericht. Daarvoor zijn twee projecten gestart: het project 1 Logo en Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl (ONS). Door middel van het project 1 Logo wordt gewerkt aan het vormgeven en invoeren van het nieuwe rijkslogo en een huisstijl bij alle organisaties die direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Daardoor komen er allemaal nagenoeg gelijke blauwe vlaggen voor de gebouwen te wapperen ‘*waardoor nu in heel Den Haag zichtbaar is hoe groot de rijksoverheid wel niet is*’, zei een directeur van een agentschap ons eind november 2009 enigszins cynisch. Maar cynisme is de kelder van de geest en die sluiten we nu even. Project 1 Logo bevindt zich na de vormgevingsfase in oktober 2009 in de uitvoeringsfase. Alle kerndepartementen en om en nabij vijftientig uitvoeringsorganisaties zijn gestart met de invoering en die zullen hier eind 2009 mee gereed zijn. Andere organisaties zullen in de loop van 2010 gereed zijn. Dit project is redelijk succesvol.

Het project ONS is op basis van voorstellen van de Voorlichtingsraad opgestart. Het kent vijf deelprojecten, die evenals 1 Logo uit investeringsgeld van het Programma Vernieuwing rijksdienst worden gefinancierd. Dit project moet iets kritischer worden beoordeeld, als we afgaan op de projectdirecteur maar in de Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst nr. 12 van december 2009 geldt Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl als een ‘groen’ project.

De neutrale en algemene vraagstelling voor de navolgende beschouwing luidt: Wat houdt ONS in en is er (on)voldoende voortgang geweest? En als er wel voortgang is geweest, droeg de interdepartementale samenwerkingsopzet daaraan dan bij of remde die? Of, als er weinig voortgang is geweest, was dat dan dankzij of ondanks de samenwerking? Blijken zal dat het volgens de secretaris-generaal Vernieuwing rijksdienst gaat om een ‘groen’ kabinetsprogramma met de gewenste en afgesproken voortgang en adequate interdepartementale samenwerking. Er was op het meetmoment eind september 2009 sprake van het bereiken van procesmatige mijlpalen, ook naar het oordeel van de Tweede Kamer. Ergo, we kijken of er sprake is van bevorderende (succes)factoren. We gaan dat beeld checken.

Om die vragen te beantwoorden, hebben we stukken geraadpleegd en een interview gehouden met Jeroen Sprenger, sinds 1 november 2008 projectdirecteur ONS. Daarvóór, vanaf 1999, was hij directeur voorlichting bij het ministerie van Financiën. Ook hebben we gesproken met Erik den Hoedt, directeur communicatie en informatie bij het ministerie van BZK en lid van de stuurgroep Overheidscommunicatie.

De indeling is als volgt. Par. 2 bevat een kenschets van de inhoud van het project ONS par. 3 gaat over de bestuurlijke aanpak, par. 4 over de beoogde en feitelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking en management, par. 5 over de bereikte voortgang van het programma, par. 6 over de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking, par. 7 over de verbinding tussen samenwerking en voortgang (heeft de interdepartementale samenwerking de voortgang bevorderd of geremd?), en par. 8 over de toekomstwaarde van de

samenwerkingsformule. Par. 9 geeft ten slotte een samenvatting en conclusies. Daarin worden ook succesfactoren genoemd.

2 Inhoud van het project ONS

Aanloop

In april 2007 presenteerde de VoorlichtingsRaad (VoRa; de directeuren communicatie van de afzonderlijk ministeries) zestien voorstellen om de aan de communicatiediscipline opgelegde taakstelling – voortvloeiend uit het Programma Vernieuwing Rijksdienst – deels interdepartementaal in te vullen. Door een aantal taken en diensten gezamenlijk uit te voeren, kan, aldus de VoRa, de kwaliteit van de dienstverlening op peil blijven.

De VoRa werkt al enige jaren aan ‘een meer eenduidige communicatie met de samenleving door overheid en kabinet en combineert dit nu deels met strakkere communicatiediscipline en een flexibeler organisaties hiervan’. Richtinggevende documenten daarbij zijn het rapport ‘*In dienst van de democratie*’ van de zgn. commissie-Wallage (2001), het rapport ‘*50 aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid*’ van de zgn. commissie-Wolffensperger (2005) en de conclusies en aanbeveling van de IBO-werkgroep ‘*Overheidscommunicatie*’ (2006).

Op verzoek van de SG Vernieuwing Rijksdienst onderzocht een multidisciplinaire Taskforce ‘*Invulling Taakstelling Communicatiediscipline*’ (ITC) onder voorzitterschap van de toenmalige SG van Verkeer & Waterstaat, tevens voorzitter van het SG-Overleg Wim Kuijken, de haalbaarheid van de door de VoRa gedane voorstellen. De Taskforce hanteerde bij haar beoordeling van de voorstellen een aantal overwegingen. De voorstellen moe(s)ten:

- een bijdrage leveren aan een steeds vollediger, tijdiger en transparanter communicatieproces tussen burger en overheid en kabinet, waarbij communicatie (‘factor C’) een volwaardige positie in het hart van het beleidsproces heeft (en daarmee aansluiten op de adviezen van de commissies-Wallage en -Wolffensperger);
- passen bij de ambities van de VoRa: eenduidige presentatie van het kabinetsbeleid, professionalisering en een stevige adviesrol van de VoRa;
- bijdragen aan het streven van het kabinet naar een ‘kleinere en betere overheid’: de communicatiediscipline wordt ‘slanker’, flexibeler en de communicatie eenduidiger;
- aansluiten op de aanbevelingen van de IBO-werkgroep: selectiever en gericht communiceren en meer eenheid in structuur, werkwijze, mandaat en bevoegdheden van de directies Communicatie;
- een aantoonbare besparing in fte en/of geld opleveren;
- binnen vier jaar uitvoerbaar zijn.

Op 15 juni 2007 bracht de Taskforce haar advies uit. Zij selecteerde vijf volgens haar kansrijke voorstellen. Met de uitvoering van deze voorstellen kan in de toekomst structureel 10 tot 15 fte en daarnaast structureel 30 à 40 miljoen euro op de uitgaven voor communicatie worden bespaard. De Taskforce wijst er overigens wel op dat niet alle besparingen neerslaan bij de directies communicatie, en dat – om de besparingen te realiseren en de gemeenschappelijke voorzieningen te organiseren – eenmalige investeringen in de orde van grootte van 15 miljoen euro noodzakelijk zijn.

Vijf deelplannen in ONS

Het kabinet-Balkenende IV heeft de vijf voorstellen overgenomen en als deelplannen ondergebracht bij het project *Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl* (ONS) dat op zijn beurt

onderdeel uitmaakt van het Programma Vernieuwing Rijksdienst (Basisdocument Project Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl, 2 september 2008). De vijf deelplannen van ONS zijn:

- *Internet*: een gemeenschappelijke webinfrastructuur met als eindplaatje een website voor de rijksoverheid, waar burger en professional eenvoudig en snel alle relevante informatie, interactie en diensten kunnen vinden die zij nodig hebben, ongeacht grenzen tussen departementen en uitvoeringsorganisaties;
- *Rijksportal*: één rijksportal voor alle medewerkers van de rijksdienst dat toegang biedt tot alle informatie en functionaliteiten die medewerkers nodig hebben om hun werk te kunnen doen;
- *Nieuwsvoorziening*: een digitaal, samenhangend geheel van gemeenschappelijke nieuwsdiensten voor de rijksambtenaar;
- *Themagewijze campagnes*: alle massamediale campagnes van het Rijk onder regie brengen van de VoRa en aanbrengen van samenhang tussen de boodschappen;
- *Centrale Adviesgroep*: het creëren van een gezamenlijke pool van communicatiemedewerkers die door alle departementen kan worden ingezet en die de departementale directies Communicatie ondersteunt om pieken op te vangen en die capaciteit kan leveren voor rijksbrede communicatietrajecten (meer doen met de 'shared service'-gedachte).

Inbedding

'In het project ONS werken de dertien ministeries samen aan een slankere, flexibel georganiseerde en hoogwaardige communicatiediscipline. Een discipline die ontkokerd communiceert, de rijksbrede beleidsprioriteiten volgt en zich stevig nestelt in het hart van het beleid.' (www.communicatieplein.nl).

ONS maakt onderdeel uit van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Dat programma is in gang gezet vanuit de veronderstelling dat de grote vraagstukken waar de samenleving en dus ook de regering voor staan, zoals duurzaamheid en sociale samenhang, alleen maar effectief kunnen worden aangepakt dwars door departementale grenzen heen.

'Dat vraagt om nieuwe werkwijzen die de verkokerde werkpatronen vervangen, zoals het oprichten van interdepartementale directies en het werken in programma's en projecten. Dat betekent ontkokering van de beleidskernen én van de ondersteuning. Daar waar ieder departement op het terrein van de bedrijfsvoering alles voor zichzelf heeft georganiseerd, wordt nu nadrukkelijk gekeken waar in de bedrijfsvoering beter en efficiënter kan worden samengewerkt' (Basisdocument Project ONS, 2 september 2008).

Doelstellingen

Door meer samenwerking in de rijksdienst kan efficiënter worden gewerkt, kennis worden gedeeld en vastgehouden wat uiteindelijk de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komt. Bovendien versterkt samenwerking de eenheid van het Rijk naar buiten: de rijksoverheid als *concern*.

Het doel is een herkenbare overheid die zowel intern als extern consistent communiceert en een overheid die duidelijk aangeeft waarop zij kan worden aangesproken. Daartoe ondersteunt ONS (Basisdocument Project ONS, 2 september 2008):

- het concern Rijk met eenduidige, toegankelijke en transparante informatie beschikbaar voor alle Nederlanders;

- het concern Rijk met herkenbare en eenduidige communicatieboodschappen naar 16 miljoen Nederlanders;
- het concern Rijk met herkenbare en eenduidige communicatieboodschappen naar al zijn medewerkers;
- het concern Rijk met innovatieve nieuwsdiensten en omgevingsinformatie op maat voor al zijn medewerkers;
- het concern Rijk door de organisatie van de communicatie gezamenlijk en efficiënter in te richten.

Daarbij hanteert ONS de volgende uitgangspunten:

- een centrale basiskwaliteit, zowel centraal als decentraal;
- centraal wat kan, decentraal wat moet;
- ‘comply or explain’;
- aansluiten bij wat er al is;
- gebruik maken van de expertise van de medewerkers op de departementen;
- ‘doen’ als basis voor succes;
- departementen zijn uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop de taakstelling wordt ingevuld.

Ambitie

Projectdirecteur Jeroen Sprenger geeft aan dat de VoRa de opgelegde taakstelling heeft opgepakt. ‘Dat betekent dat in deze kabinetsperiode het aantal personen dat zich op de kerndepartementen bezighoudt met voorlichting en communicatie, met 25 procent moet worden gereduceerd: van 800 personen in 2006/2007 tot 600 in 2011. Dat kan ook, als het werk beter wordt georganiseerd en er meer gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke voorzieningen. Dertien koppels van bewindslieden kunnen dan nog steeds goed worden bediend door voorlichting en communicatie: je hoeft niet op dertien plekken een website in de lucht te houden. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat de vraag van het kabinet naar diensten op het gebied van voorlichting en communicatie zeker niet vermindert; deze neemt in tegendeel alleen maar toe’.

3 Bestuurlijke aanpak

ONS maakt onderdeel uit van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. De minister van BZK is daarvoor politiek verantwoordelijk. Feitelijk is de minister niet dagelijks noch wekelijks met dit project bezig; zij functioneert op afstand. De minister rapporteert feitelijk over ONS aan de Tweede Kamer en legt hierover dus verantwoording af.

De projectdirecteur houdt ook kantoor op het ministerie van AZ.

4 Organisatie van de samenwerking en management

Ambtelijke sturing en leiding

De breed samengestelde (ambtelijke) Stuurgroep ONS stuurt op hoofdlijnen. In de stuurgroep zijn de VoRa, IODI (Interdepartementaal Overleg van de Directeuren I en ICT) en ICBR (Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk) vertegenwoordigd. Geert van Maanen (SG VWS) is voorzitter.

De stukken voor de Stuurgroep ONS worden voor advies eerst voorgelegd aan de Voorlichtingsraad, de VoRa. De VoRa is met vier leden goed vertegenwoordigd in de Stuurgroep. De projectdirecteur ONS – Jeroen Sprenger – is lid van de VoRa en lid van de

voorbereidingscommissie van de VoRa. Het project ONS is een vast agendapunt van de VoRa-overleggen.

De feitelijke aansturing van het project ONS en zijn deelplannen is in handen van de projectdirecteur, zijn plaatsvervanger en programmamanagers. Deze vormen de projectdirectie die is ondergebracht bij het ministerie van AZ.

Medewerkers van andere departement

Het totale projectteam ONS bestaat uit plm. 50 personen. Zij zijn voor het merendeel medewerkers van de verschillende departementen en werken volledig of een deel van hun tijd voor het project ONS.

Eindtermijn

De transitiefase waarin ONS momenteel (in november 2009) ‘aan het bouwen’ is, eindigt op 1 januari 2011. Op dat moment moeten de plm. 50 ONS-medewerkers formatief bij onderdelen van het ministerie van AZ worden ondergebracht.

5 Voortgang van het programma

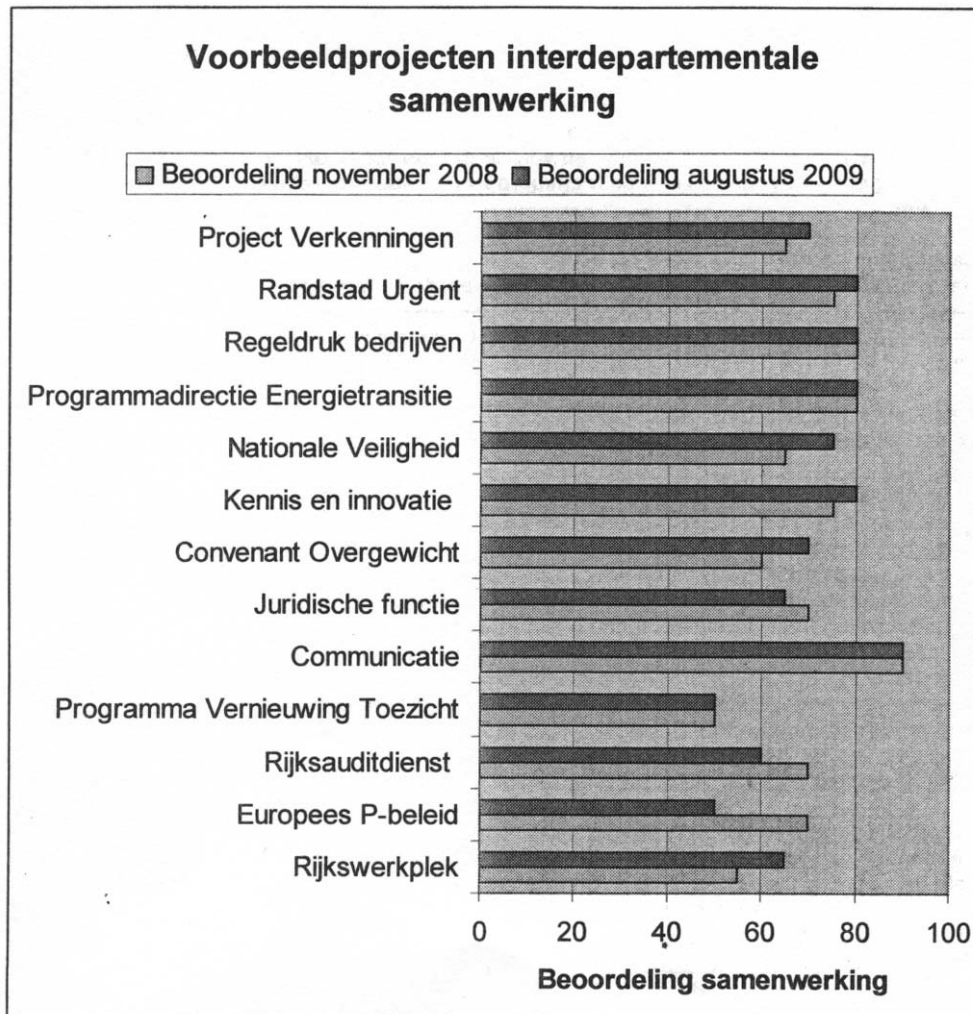
Er zijn de afgelopen periode al de nodige stappen gezet in de richting van één concern Rijk, denk bijvoorbeeld aan de campagne ‘*Werken bij het Rijk*’, de ontwikkeling van Rijksweb als gezamenlijk intranet voor de gehele rijksoverheid, de ontwikkeling van P-Direkt als gemeenschappelijke personeelsvoorziening. De concerngedachte wordt ook in beeld gebracht, namelijk door de invoering van een logo voor de gehele rijksoverheid. ‘*Op weg dus naar een corporate huisstijl, als eerste stap naar een corporate communicatie (ONS) voor de rijksoverheid.*’ Anders gezegd: bouwen aan een rijksoverheid betekent ook het bouwen aan de communicatie van het Rijk *als concern*.

Zoals hiervoor al vermeld, worden onder de noemer van het project ONS vijf deelplannen uitgevoerd: internet (www.rijksoverheid.nl); Rijksportal (ten behoeve van alle medewerkers van de rijksdienst); Nieuwsvoorziening (op het Rijksportal); themagewijze massamediale campagnes; centrale adviesgroep (gemeenschappelijke pool van communicatiemedewerkers). Die plannen maken onderdeel uit van het Programma Vernieuwing Rijksdienst en worden als zodanig ook ‘meegenomen’ in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing rijksdienst.

In de zevende voortgangsrapportage (17 september 2009) scoorde het *deelplan Internet* ‘oranje’ (‘aandacht vereist’). Een van de genoemde aandachtspunten is het (te) lage aantal fte dat beschikbaar is voor de uitvoering van dit deelplan. De *overige vier deelplannen* scoorden ‘groen’ (voortgang OK). Daarmee toont de SG zich behoorlijk tevreden. De minister schrijft 2 september 2009 aan de Tweede Kamer:

‘Het project Overheidscommunicatie is met alle deelprojecten in de implementatiefase. Zo is op 1 juni 2009 gestart met de pilot van een communicatiepool: een shared service center waaruit alle departementen communicatiecapaciteit kunnen putten. Op 27 juli 2009 is de eerste campagne in de thematische aanpak van Postbus 51 gelanceerd en eind 2009 zal ook een eerste release beschikbaar komen van het Rijksportal (incl. nieuwsvoorziening) en van Rijksoverheid.nl’.

1 :Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienst-projecten



6 Kwaliteit van interdepartementale organisatie en management

Als het project ONS voortgang kent, zoals we vaststelden, heeft de interdepartementale samenwerking die voortgang dan geremd of bevorderd? Het antwoord is duidelijk: te veel geremd. Dat is geen positief resultaat. Dit resultaat wordt in het navolgende beargumenteerd.

Tussen hemel en hel

Allereerst is er de 'Alleingang' van de ICT'ers. Projectdirecteur van ONS Jeroen Sprenger geeft aan dat de wereld van ICT'ers een volstrekt andere is dan die van communicatiemensen. Zij 'verstaan' elkaar niet goed. Zo moeten communicatiemedewerkers in principe *altijd* beschikbaar zijn, maar zijn zij voor hun werk vaak afhankelijk van ICT'ers die buiten de normale kantoor tijden geen diensten verlenen.

Ook binnen de afzonderlijke departementen gaat het om *twee gescheiden werelden*: de ICT- en de communicatie-echelons op de dertien departementen zijn ieder hun eigen gang gegaan, ook al omdat er geen sprake is van centrale politieke sturing en een herkenbare probleemeigenaar.

‘Zo zijn er op een organische wijze dertien ICT-infrastructuren ontstaan en worden zelfs op sommige afzonderlijke departementen verschillende zoeksystemen gebruikt’.

De veiligheidsregimes ten aanzien van de departementale websites verschillen van elkaar. Een gemeenschappelijke beveiligde ring tussen departementen (‘de Haagse Ring’) bestaat weliswaar al vijf jaar, maar wordt tot op heden nauwelijks gebruikt. Hoe dat komt?

Het (voormalige) Interdepartementale Overleg Directeuren I had *weinig doorzettingsmacht* – ook al omdat het niet vaak de directeuren I waren die aan het overleg deelnemen, maar anderen *‘die zich vrij konden maken’*. Hoe dan ook had het IODI veel minder doorzettingsmacht dan de VoRa. Dat heeft onder meer tot gevolg gehad dat bij ICTU en DWR (Digitale Werkplek Rijk) schappen vol met software en hardware staan waar tot op heden geen empooli voor is gevonden. Met de recente komst van DGOBR (Jaap Uijlenbroek) en daaronder de CIO Rijk (Chief Information Officer Maarten Hillenaar) is er meer doorzettingsmacht gekomen, gericht op meer samenhang in de bedrijfsvoering van de rijksdienst.

Erik den Hoedt, directeur Communicatie en informatie bij het ministerie van BZK onderstreept het belang van een strakke aansturing. Bij het realiseren van een gezamenlijk internet-portaal naar de buitenwereld was dat gemakkelijker te realiseren dan bij het intranet-portaal voor de departementen zelf. Dat komt doordat het eerste project hoofdzakelijk door communicatiespecialisten zelf kon worden uitgevoerd en de betrokken directeuren elkaar in de VoRa ook persoonlijk al goed hadden leren kennen. Het interne Rijksportaal is veel complexer, omdat daarbij veel meer partijen zijn betrokken (zoals P-direct en andere departementale voorzieningen). Dat heeft geleid tot een stapeling van eisen.

Het deelplan Rijksportaal, waarbij DWR en de VoRa (met grote cultuurverschillen) samenwerken, brengt mee dat de departementale intranetten worden vervangen. De dertien verschillende departementale infrastructuren en de *cultuurverschillen* tussen voorlichting/communicatie- en ICT-mensen zorgen daarbij voor vertraging, waardoor bepaalde tussenproducten niet op tijd gerealiseerd zijn, maar Sprenger gaat er van uit dat eind 2010 de gewenste en afgesproken eindresultaten van dit deelplan en de andere deelplannen bereikt zullen zijn. Dat verklaart ook waarom de verschillende ONS-plannen in het algemeen ‘groen’ scoren in de VRD-voortgangsrapportages, waarvoor Sprenger overigens niet verantwoordelijk is. Die verantwoordelijkheid ligt bij de SG Vernieuwing rijksdienst (Bekker). De eindresultaten worden dus wel bereikt maar moeten feitelijk voor de poorten van de hel worden weggesleept.

Budget

Een ander groot probleem is in de ogen van ONS-projectdirecteur Sprenger dat het feitelijke werk van communicatiemedewerkers niet in overeenstemming is met de budgetten. Een paar voorbeelden. Het aantal Postbus 51- campagnes is teruggebracht van dertig naar twintig. Dat leverde een besparing op van 10 miljoen euro op jaarbasis. Maar dat is geen geld van de directies Communicatie; het gaat om beleidsgeld casu quo activiteitengeld binnen een departement. Voor intranet zijn binnen de departementen meestal geen aparte budgetten beschikbaar, en als dat wel het geval is zijn die budgetten verklonken met budgetten van directies ICT. Wat betreft internet zijn in de meeste gevallen de directies Communicatie wel verantwoordelijk voor de inhoud (content), maar in slechts de helft van de gevallen is ook de technische ondersteuning van internet ondergebracht bij de directie Communicatie. Al met al

zijn de verdiensten van bezuinigingen op Communicatie niet goed te lokaliseren en als dat al wel het geval is, verschilt die lokalisering van departement tot departement.

Personeelsvraagstukken

Wordt door departementen personeel geleverd voor ONS-deelprojecten? De zesde voortgangsrapportage (24 juni 2009) was minder rooskleurig dan de zevende: alleen het deelplan Thematische massamediale communicatie scoorde toen ‘groen’ en de overige deelplannen ‘oranje’ (‘aandacht vereist’). Een *algemeen* aandachtspunt dat daarbij genoemd werd, is dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar wordt gesteld door de departementen. Bij het deelplan Nieuwsvoorziening (ALERT) werd het volgende opgemerkt:

‘Hoewel een flink aantal departementen zich achter ALERT heeft geschaard (en geen enkel departement zich tegen ALERT heeft uitgesproken), zijn er enkele ministeries die een eigen attenderingssysteem overwegen. Dit is vanuit het oogpunt van efficiency en de gezamenlijkheid onwenselijk’.

Erik den Hoedt stelt dat het externe portaal veel sneller had kunnen worden gerealiseerd als daarvoor meer capaciteit beschikbaar was gesteld. Die had extern moeten worden ingehuurd. Ook het Rijksportaal vergt veel capaciteit. Sommige departementen waren traag bij het beschikbaar stellen van de (afgesproken) capaciteit. De samenloop met het realiseren van bezuinigingsdoelstellingen maakte het voor sommige directies ook moeilijk om formatieplaatsen tijdig over te hevelen. Hier had het SGO door tijdig in te grijpen het proces kunnen versnellen.

7 De verbinding tussen samenwerking en voortgang

De verbinding tussen samenwerking en voortgang typeren we niet als zonder meer positief.

Wat betreft de *voortgang* van het project ONS geeft Sprenger aan dat het projectteam heel goed werkt maar in het algemeen niet op tempo ligt. Maar de beoogde resultaten zullen naar verwachting wel op tijd worden behaald. Al met al geeft Sprenger de voortgang een 7. De kwaliteit van de samenwerking waardeert Sprenger met een 6,5. Die samenwerking is op zich goed, maar wordt behoorlijk belast door de context van de rijksdienst met zijn organisch gegroeide uiteenlopen departementale infrastructuren en culturen, en gebrekkige flexibiliteit (zie onder par. 8 ‘Toekomstwaarde’).

Figuur 1: Voortgang in project Communicatie Nieuwe Stijl (ONS) en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking

		Voortgang in programma		
		Positief	Voldoende	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief			
	Voldoende	Voortgang: 7		
	Negatief	Samenwerking: 6		

Den Hoedt maakt onderscheid tussen het Internet-project (extern portaal) en het Intranet-project (RYX). Het eerste verloopt duidelijk beter dan het tweede, zowel wat betreft de voortgang als de samenwerking.

Meer in het algemeen constateert ONS-projectdirecteur Sprenger dat ook eerdere taakstellingsoperaties – zoals de -12%-operatie onder het kabinet Balkenende I – verkokerd

zijn uitgevoerd. Elk afzonderlijk departement heeft toen op eigen gronden maatregelen genomen en zijn bedrijfsvoering *anders* ingericht. Al met al is ‘het bedrijf Rijk’, waar 120.000 mensen werken, geen moderne organisatie, met als centraal kenmerk (en probleem) de geringe flexibiliteit en de verbrokkelde (ICT)-infrastructuur. Dat is de gegeven context waarbinnen Sprenger en zijn medewerkers moeten werken, en die context komt ook terug in alle deelplannen van ONS.

De gevraagde flexibiliteit van rijksambtenaren groeit met de dag: zij worden steeds vaker interdepartementaal ingezet. Dat wel. Maar de uiteenlopende departementale (ICT-)infrastructuren vormen daarbij een grote hobbel. Flexibele werkplekken, in het buitenland of thuis, worden niet goed gefaciliteerd. *‘De informatie van je eigen departement kun je niet vinden als je bent ingelogd bij een ander departement’*, zo zegt hij. Het Rijksportaal moet ervoor zorgen dat rijksambtenaren *all over the world* in hun vertrouwde werk- en omgeving kunnen komen.

Het scheepsjournaal

Het bedrijfsleven is ver vooruit met de ondersteuning van zogenaamde ‘zwerfplekken’. In het deelplan Rijksportaal werken de VoRa (Voorlichtsraad) en DWR (Digitale Werkomgeving rijksdienst) samen. DWR gaat daarbij idealiter over ‘de machinekamer’: over de energie die zij – op welke wijze dan ook – moet leveren, maar DWR gaat niet over de manier waarop die energie gebruikt gaat worden, aldus Jeroen Sprenger: de VoRa en ONS gaan over het vlaggetje, de mast, het scheepsjournaal et cetera maar niet over de navigatie, de bevrachting en de catering.

Vechten op de lagere niveaus

Desondanks wordt het Rijk door de top toch aangemerkt als ‘een concern’. Als men dat idee handen en voeten wil geven, moet de aansturing drastisch veranderen. Juist omdat de afzonderlijke departementen er heel verschillend uitzien, is er een centrale baas, een raad van bestuur, wenselijk en noodzakelijk. Hier ligt een schone taak voor het SG-Overleg, maar die wordt niet opgepakt. *‘De facto is het SG-Overleg hier niet “in charge”*’. Binnen het Overleg van de hoogste ambtenaren van departementen heerst een cultuur van non-interventie en acceptatie van variëteit. De afwezigheid van centrale sturing zorgt ervoor dat conflicten op lagere niveaus binnen de rijksdienst worden uitgevochten. Het Programma Vernieuwing Rijksdienst is geënt op een goed functionerende concern-infrastructuur. Als die niet van de grond komt – door gebrek aan centrale sturing – blijft de gewenste vernieuwing van de rijksdienst een droombeeld.

Onderdeel van het deelplan Rijksportaal is na te denken over de beheersorganisatie als het deelplan is gerealiseerd. Daartoe is een klantenraad opgezet met daarin Jeroen Sprenger, Sylvia Bronmans (chef P-Direct) en een vertegenwoordigster van 4FM (vier ministeries die samenwerken op het gebied van facility-management). Zij denken na over de vraag welke klantengroepen nog benaderd moeten worden om de klantenraad completer te maken. De klantenraad levert content aan. En hoe daarmee wordt omgegaan is uiteindelijk afhankelijk van gremia als DGOBR, ICBR, SGO.

8 De toekomstwaarde van de samenwerkingsformule

ONS is een van de moeilijkste vernieuwingsprojecten gebleken omdat het rijksbreed is, het geen bovenstroomproject is maar de bestaande praktijken raakt en er geen zware bestuurlijke of ambtelijke sturing op zat en zit. Het project was rijksbreed maar daarboven zat geen rijksbrede kabinetsbulldozer en een rijksbrede ambtelijke bulldozer met secretarissen-

generaal. Jeroen Sprenger meent dat de samenwerking binnen de ONS-formule op zijn zachtst gezegd niet de ideale is.

Hij plaatst de ONS-werkwijze in breder kader. Binnen rijksverband is er volgens Sprenger geen ideale project- of programma-aanpak. Op veel plekken handelt eenieder naar eigen inzicht, ‘doet maar wat’ (anarchie). De ambtelijke cultuur is complicerend (‘waarom heb je mij niet geraadpleegd?’). Veel mensen komen op jouw terrein, maar wanneer jij hun iets vraagt, krijg je te horen: ‘*dat is jouw probleem, los het zelf maar op*’. Afspraken blijken nogal eens geen afspraken te zijn. In elk geval is de ervaring van Sprenger dat wanneer je voor het realiseren van een *rijksbreed project* afhankelijk bent van het tempo van diensten van BZK ‘je nooit een proces ordentelijk kan draaien en binnen de gestelde termijnen afronden’.

Het ministerie van BZK is betrokken bij vrijwel alle projecten die in de VRD-voortgangsrapportages op ‘rood’ staan. De ambtenaren van BZK zijn in verwarring over de vraag waar zij eigenlijk van zijn. Binnen BZK heersen een cultuur en sfeer die niet horen bij de rol die het ministerie van BZK volgens Sprenger zou moeten vervullen. BZK stelt zich op als kadersteller en heeft de uitvoering ‘weggestopt’ (uitbested). De uitvoering is belegd bij bijvoorbeeld ICTU en werkmaatschappijen. Daar is op zich niets mis mee, maar BZK moet er dan wel op toezien dat de uitvoerders hun werk goed doen en goed *kunnen* doen. BZK zou alle doorsnee-rijksambtenaren van een gereedschapskistje en alles wat daarbij hoort moeten voorzien (ICT, CAO...). P-direct hoort in dat kistje, maar dan moet BZK er wel voor zorgen dat ook tijdelijke medewerkers, of medewerkers die buiten de normale kantoor tijden werken, daar gewoon gebruik van kunnen maken. Denk aan de agentschapsdirecteur Van Ravestein (van het EZ-Agentschap NL) en Denis (Dienst Regelingen, LNV) die hierover ook klagen. BZK moet zich *con amore* verantwoordelijk voelen voor een goede bewerktuiging van de manschappen.

Den Hoedt maakt opnieuw onderscheid tussen het externe portaal (internet) en het interne RYX-portaal (intranet). Het eerste verliep goed al had meer externe capaciteit moeten worden ingehuurd om het project te versnellen. Het tweede project had anders moeten worden aangepakt: vanaf het begin meer management-aandacht op hoog ambtelijk niveau, geen incrementele aanpak vanaf de werkvloer, maar sturing op strakke doelen vanaf de top (geregisseerd vanuit het DG OBR) en met minder ruimte voor individuele of verkokerde prioriteiten. En als voornaamste prioriteit: investeren in goede en intensieve persoonlijke relaties tussen de belangrijkste betrokkenen.

Naar eenheid in ambtelijke sturing van het concern Rijk?

Sprenger ziet bij het toezicht op de voortgang van een programma zoals Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl een belangrijke rol weggelegd voor het SGO (het overleg van secretarissen-generaal), dat zou moeten opereren als een Raad van Bestuur van het concern Rijk. Er is momenteel een – niet formeel vastgelegde – taakverdeling waarbij het ministerie van Financiën, met zijn DG Rijksbegroting over de boekhouding van het Rijk gaat (ministerie van Financiën), de DG RVD (ministerie van Algemene Zaken) over het communicatiebeleid binnen het Rijk en daartussen DGOBR (ministerie van BZK) over die bedrijfsvoeringsonderdelen die nog niet door Financiën en DG RVD gedekt zijn. Waar het vervolgens op aan komt is dat het beraad van secretarissen-generaal (SGO), als een Raad van Bestuur, het totale pakket aan werkzaamheden overziet en ervoor zorgt dat alles goed functioneert en let op de samenhang in brede zin: het apparaat moet goed draaien maar er ook beleidsinhoudelijke samenhang zijn. Zeker nu er steeds meer interdepartementaal en in tijdelijke formaties wordt gewerkt – waardoor de rijksdienst met zijn departementale indeling

als het ware geleidelijk aan erodeert – is een regievoerende Raad van Bestuur die het geheel overziet en de samenhang bewaakt, van essentieel belang. Maar die rol wordt niet opgepakt door het SGO. Als ‘Raad van Bestuur’ is het onzichtbaar: wanneer komt de concerttop bijeen? Wat staat er op zijn agenda? Wij weten het niet. Een collectieve SGO-verantwoordelijkheid voor het slagen van het Programma Vernieuwingsdienst – met een forse taakstelling – ontbreekt. Die verantwoordelijkheid ligt op het bordje van de SG VRD (Bekker) die over een paar maanden is vertrokken. Het principe ‘comply or explain’ is flinterdun. Elk smoesje waarom bepaalde resultaten niet zijn behaald, is goed.

Ergo, als de rijksdienst één concern wil zijn moet het concern ook één Raad van Bestuur hebben, een ambtelijke leiding die stuurt en problemen oplost of laat oplossen. Treedt er geen collegiale ambtelijke leiding voor het concern aan, dan moet men zich afvragen of men rijksbrede operaties wel moet beginnen. Men kan niet naar believen een eilandenrijk tekenen als één eiland.

Sprenger heeft de afgelopen jaren heel wat programma- en projectdirecteuren kopje onder zien gaan, vooral omdat zij onvoldoende support van hun ambtelijke top kregen. Sprenger heeft daarentegen de onvoorwaardelijke steun van Henk Brons, de DG RVD, en van Geert van Maanen, de voorzitter van de Stuurgroep ONS.

Een minister

Sprenger ziet weinig in het idee van een (organisatie)minister met ministeriële verantwoordelijkheid voor het concern Rijk. De minister van BZK is politiek verantwoordelijk voor de rijksdienst. Maar zij kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor alles wat daaronder plaatsvindt. Nu ambtelijk steeds meer interdepartementaal en in tijdelijke verbanden wordt gewerkt binnen de rijksdienst, is er veel voor te zeggen om de afzonderlijke ministers te ontheffen van bedrijfsvoeringsverantwoordelijkheid. Ministers moeten accepteren dat zij krijgen wat er is. Een van hen, de minister van BZK, zorgt voor een goede uitrusting, huisvesting etc. van alle ministers. Ministers moeten zich beperken tot de kwaliteit van hun directe ondersteuning en tot sturing op kwalitatieve output en niet op de personen en processen die daarvoor zorg dragen.

9 Samenvatting

Het project Communicatie is een merkwaardig project. ‘Communicatie’ is in de rapportage van minister Ter Horst van 2 september 2009 aan de Tweede Kamer over de Vernieuwing rijksdienst betiteld als het meest succesvolle vernieuwingsproject uit het kabinetsprogramma Vernieuwing Rijksdienst. Dat gaat wel op voor 1 Logo maar minder voor Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl (ONS). Elke projectdirecteur ontvangt graag complimenten maar het werkelijke verhaal van de projectdirecteur ONS is veel minder een opgewekt verhaal. De kritische uitspraken van de projectdirecteur over de interdepartementale samenwerking rechtvaardigen niet het spreken over een eclatant succes, zoals in de brief aan de Tweede Kamer gebeurt, althans wat het ONS-deel betreft. Projectdirecteur Jeroen Sprenger van ONS heeft juist met de meest stevige barrières voor samenwerking te maken gehad die denkbaar zijn. Werken aan Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl bleek te raken aan de eigen manieren van doen van departementen en die wenste men niet zo maar te veranderen. Deze beschouwing was dan ook een relaas over verkokering, solisme en eigenstandigheid, en pogingen om daar doorheen te breken. Waar de verkokering minder aanwezig was, zoals bij het project om een gezamenlijk extern portaal te ontwikkelen, verliep het proces meteen aanzienlijk beter. Goede persoonlijke betrekkingen tussen alle betrokkenen en een adequate

sturing op hoog ambtelijk niveau vormen de sleutelvoorwaarden voor succes bij interdepartementale samenwerking.

Specifieke bronnen

Interview met ONS- projectdirecteur Jeroen Sprenger, 20 november 2009.

Vernieuwing Rijksdienst: voorbeeldprojecten interdepartementale vernieuwing, Brief van minister Ter Horst aan de Tweede Kamer, 2 september 2009.

Programma Vernieuwing rijksdienst, *Kwaliteitsontwikkelingen van de rijksoverheid*, september 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Eerste voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 1, 29 juni 2008.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Tweede voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 6, 30 dec. 2008.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Derde voortgangsrapportage*, Den Haag, TK 31490, nr. 22, 28 mei 2009.

Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Vierde voortgangsrapportage*, Den Haag, september 2009.

Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst nr. 12 van december 2009.

Literatuur

Breunese, J.N., en R. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem & De Does, Leiden, 1992.

Commissie-Wallage, *In dienst van de democratie*, Den Haag, 2001.

Commissie-Wolffensperger, *50 Aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid*, Den Haag, 2005.

Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

IBO-werkgroep Overheidscommunicatie, 2006.

Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, Alphen, 1993.

Kickert, W.J.M., *Verhalen van verandering*, Elsevier, Den Haag, 2002.

Riel, C. van, *Identiteit en imago*, Academic Service, Schoonhoven, 2008 (3^e druk).

Spek, J. van der, P. Frissen, R. Rouw en M. van der Steen, *Het gezicht van de staat*, NSOB, Den Haag, 2009.

Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.

Veenswijk, M., *Departementale cultuur*, Eburon, Delft, 1996.

15 Werken met programmamanagement in de provincie Noord-Brabant

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C. Breed

1 Inleiding

Het provinciebestuur van Noord-Brabant besloot na de laatste Statenverkiezingen om resultaatgericht te gaan werken met integrale beleidsprogramma's. Hoe ging dat in zijn werk? We bekeken de literatuur over programmamanagement, matrixorganisaties en teksten op de website van de provincie Noord-Brabant, spraken met een gedeputeerde, een statenlid en enkele ambtenaren uit meerdere sectoren. De informatie wijst allemaal in dezelfde richting.

Elk provinciebestuur heeft taken te vervullen die wettelijk vastliggen of ingekaderd zijn. Daarnaast is sprake van specifieke oproepen tot beleid of beleidsuitvoering door de rijksoverheid (medebewind). Een provinciebestuur heeft bovendien eigen ambities. Om al dat beleid uit te voeren beschikt een provincie over budget en een organisatiestructuur met personeel en ze kan zaken afspreken met gemeenten en andere organisaties.

In Noord-Brabant kent de organisatie een aantal directies, zoals een directie economie en mobiliteit; een directie ruimtelijke ontwikkeling inclusief handhaving; een directie ecologie; en een directie sociaal-culturele zaken. Daarnaast is er een directie middelen. Deze directies zijn onaangetast sinds het provinciebestuur na de laatste Statenverkiezingen begon te werken met zes nieuwe integrale beleidsprogramma's. Het gaat om de volgende programma's: Mooi Brabant; Schoon Brabant; Bereikbaar Brabant; Dynamisch Brabant; Verbindend Brabant; Perspectiefrijk Brabant.

Voor elk van die programma's is een gedeputeerde aanspreekbaar en verantwoordelijk, zij het in de context van collegiaal bestuur want het dagelijks bestuur van een provincie bestuurt wettelijk gezien collegiaal. Dat betekent dat elke gedeputeerde naast de 'gewone' portefeuille die hij of zij heeft ook voor een van de zes beleidsprogramma's de eerste 'verantwoordelijkheid' heeft binnen het provinciebestuur (dat collegiaal bestuurt).

Aan de beleidsprogramma's zijn ook ambtenaren toegewezen. Voor elk beleidsprogramma is een topambtenaar verantwoordelijk, dat wil zeggen een directielid. De directieleden maken deel uit van een directieteam. De medewerkers aan een specifiek (nieuw) programma komen uit een directie maar zijn vaak ook nog binnen een directie betrokken bij wat men uitgaande van de situatie vóór het gaan werken met de nieuwe programma's kan omschrijven als 'gewone werkzaamheden'. Veel provincie-medewerkers werken dus én in de lijn én in een de lijn overstijgend programma. Voldoet deze werkwijze? Tot welke spanningen of dilemma's leidt die aanpak?

2 Kenmerkend voor werken met programma's

Het werken aan een provinciaal beleidsprogramma dat de afzonderlijke directies overstijgt, heeft de volgende kenmerken.

- Een programma is integraal en daarmee directieoverstijgend.
- Elk van de zes beleidsprogramma's bevat specifieke programmadelen maar ook wel bepaalde 'oude' programmadelen die al bestonden voordat met deze nieuwe integrale programma's werd gewerkt. Het beleid voor bedrijventerreinen bestond al tijden maar is nu ook verbonden met minstens een van de zes programma's.

- Een gedeputeerde is verantwoordelijk voor politieke aansturing en verantwoording.
- Een beleidsprogramma is politiek gelegitimeerd door Provinciale Staten.
- Elk jaar verschijnt van het beleidsprogramma een nieuw jaarplan. Dat plan wordt officieel niet vastgesteld door gedeputeerde staten, noch door provinciale staten, maar het bestaat wel en is via intranet voor Statenleden in te zien.
- De programma's zijn sterk uitvoeringsgericht.
- Elk programma beschikt over middelen.
- Aan elk programma zijn personeelsleden van de provincie verbonden. Veel van die ambtenaren werken ook in de lijn aan andere zaken en dus niet uitsluitend voor een van de zes integrale beleidsprogramma's.

3 Het waarom

Waarom het provinciebestuur overging tot het werken met beleidsprogramma's? Daarin zijn we niet specifiek gedoken, maar informanten uit de provincie melden dat de bedoeling is de *verkokering* te doorbreken. De integrale beleidsprogramma's drukken uit dat het om een beleidssector- en directieoverstijgende invalshoek gaat.

Ten tweede is van belang dat het gaat om het provinciebestuur met beleid goed voor het voetlicht te brengen. De provincie wil zes programma's in de etalage hebben staan, zoals dat in ambtelijke kringen heet, en zo zowel zichtbaar zijn voor de samenleving als relevant bezig zijn.

4 Voordelen van programmatisch werken

Zijn er voordelen aan die aanpak te formuleren? Het werken met programma's kan vooral in Noord-Brabant gedijen omdat er ambtelijk altijd wel een eigenaar is. Alle programma's kennen een directie waar het programma *vooral* bij hoort. Daar zit dan meestal ook de voornaamste trekkracht. Je kunt zeggen dat elk nieuw programma als het ware geadopteerd is. Beleidsadoptie is aantrekkelijk.

Bij het werken met beleidsprogramma's wordt overzichtelijk gewerkt. Deelprogramma's worden samengenomen.

5 Kanttekeningen bij het werken met programma's

De volgende kanttekeningen zijn te maken bij het werken met nieuwe programma's in de provincie Noord-Brabant.

- De programma's verschillen sterk in omvang.
- Er is sprake van een spanning rond de bemensing. Medewerkers dienen twee loyaliteiten aan de dag te leggen want ze zijn verbonden, in de lijn, met 'oude' taken en dienen tegelijkertijd loyaal te zijn aan de nieuwe integrale programma's. Potentiële loyaliteitsconflicten worden getemperd doordat elk van de programma's wel een bepaalde thuisbasis heeft in een directie (de 'adoptie-ouder' te noemen). Wie vaststelt dat driekwart van de medewerkers van een bepaalde directie werkt aan een programma, weet dat deze directie feitelijk de 'eigenaar' is van het programma. De medewerkers uit die directie hebben steeds dezelfde 'baas', want de directeur van de directie is zo niet de programmamanager dan toch wel sterk gelieerd aan het programma.

- Niet altijd zitten de beste mensen in het programma. Lokaas om de beste mensen erin te krijgen door een expliciet HRM-beleid dat rekening houdt met het leveren van een prestatie in directieoverstijgend kader is weliswaar niet afwezig maar ook niet uitgesproken. Wie het goed doet, krijgt wel een beloning, maar de bedragen zijn heel beperkt in omvang.
- Het integrale aan de beleidsprogramma's is er soms wat met de haren bijgesleept voor wie ziet dat een programma voor driekwart gerund wordt door personeel uit één directie.

Een bijzonder punt betreft de financiering van een beleidsprogramma. Een programma kent niet een totaalbegroting waarbinnen geschoven kan worden maar kent onderdelen, die afzonderlijk zijn begroot. Zeg 5 miljoen voor x, 10 miljoen voor y en 6 miljoen voor z. Dan zou het goed uitkomen als er in bepaalde gevallen iets van de 10 miljoen voor programmadeel y afkan als daar minder voor nodig is en door een programmamanager overgeheveld kan worden naar zeg programmadeel x. Dat blijkt in de praktijk niet goed mogelijk. Wie wil overhevelen, moet een begrotingswijziging voorstellen. Dat is een vertragingbevorderend fenomeen. Een dergelijk gang van zaken spoort niet met professioneel leiderschap en een streven naar voortvarendheid.

6 Samenvatting en conclusies

Per saldo kan gesteld worden dat het werken met zes nieuwe integrale beleidsprogramma's zeer wel mogelijk is in een provincie. Er is in Noord-Brabant duidelijkheid in de politieke sturing en verantwoording, de ambtelijke sturing en verantwoording, de middelentoedeling en wie voor welke programma werkt. Het gaat om een vorm van matrixorganisatie. Vooral moet duidelijk zijn wat bij welk programma hoort.

Wat organisatorisch gezien nuttig is, is dat een nieuw programma niet gaat zweven maar aangehaakt wordt bij een bestaande lijnorganisatie. Waarom? Er moet een kern van ambtenaren zijn die 'sleuren' aan het nieuwe programma, die er loyaal aan zijn en er wat van willen maken. Het programma moet 'body' hebben en het moet geen duiventil zijn waarin maar af en toe duiven te vinden zijn en gewerkt wordt.

Grote knelpunten zijn er in deze werkwijze niet, maar het loyaliteitsvraagstuk speelt voor wie in meer programma's werkt of zowel in de lijn als in een programma. Een nadeel is dat de wijze van begroten leidt tot versnippering waardoor een programmamanager niet makkelijk met budgetten kan schuiven. Hier zou nadrukkelijk een verbetering wenselijk zijn.

Is het niet een beetje overdreven om te werken met nieuwe programma's als 'Mooi Brabant'? Programma's zijn te bedenken als men er maar niet in vervalt om bepaalde onderdelen van een programma in diverse *nieuwe* integrale programma's onder te brengen. Dan zal de planning & control een probleem worden en het overzicht voor medewerkers en bestuurders zoek raken.

Specifieke bronnen

Advies Statencommissie PS 29/09C, Midterm review Bestuursakkoord 2007-2011

Vertrouwen in Brabant, 29 mei 2009.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, Statenvoorstel 29/09A Midterm review 2007-2011, Den Bosch, 28 april 2009.

Provincie Noord-Brabant, Vertrouwen in Brabant - Midterm review, voorjaar 2009, Den Bosch, 2009.

Literatuur

- Aardema, H., en A.F.A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet, in: Hans Bekke, Kees Breed en Pieter de Jong (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2009, pp. 209-227.
- Hiemstra, Y., T. Overmans en J. Hiemstra, Verrommeling programmamanagement vraagt om ingrijpen topmanagement en bestuur, in: *Bank & Gemeente*, september 2007, pp. 13-16.
- Kor, R., en G. Wijnen, *50 Checklisten voor project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2001.
- Kor, R., en G. Wijnen, *Essenties van project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2005.
- Kor, R., en G. Wijnen, Project-, programma- en procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak, in: *Holland Management Review*, september/oktober 2001, pp. 61-70.
- Kor, R., G. Wijnen en M. Weggeman, *Meesterlijk organiseren*, Kluwer, Deventer, 2007.
- Kraijo, E., *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Lindenberg, P.W., J.C. van den Burg e.a., *Sturen op resultaat*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Poorthuis, A.M. e.a. (red.), *Ketens en netwerken – Een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003.
- Wijnen, G., en Th. Van der Tak, *Programmamanagement – Sturen op samenhang*, Kluwer, Deventer, 2002.

16 Nieuwe programma's in de gemeente Den Haag: voortgang en samenwerking

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C. Breed

1 Inleiding

Hoe werkt een organisatie, gegeven een organisatiestructuur, aan nieuwe beleidsonderwerpen? Toegespitst: hoe wordt nu een groot gebiedsprogramma of project ontwikkeld? In 1958 spraken gemeenteambtenaren nog nauwelijks over programma's en projecten. Het woord programma- en projectmanagement bestond toen nog niet en van een programmabegroting was nog geen sprake. Later kwamen die projecten er wel en ze werden doorgaans door medewerkers uit de lijnorganisatie ontwikkeld. Projectmanagement deed zijn intrede. Een gemeentelijke dienst Bouwen en wonen met daarin een afdeling Grondzaken ontwikkelde een stedenbouwkundig plan voor een gebied met woningen als hoofdfunctie. Geleidelijk kwamen echter onderwerpen aan bod die integraal moesten worden aangepakt en niet verkokerd. Denk aan jeugdbeleid, ouderenbeleid, veiligheid of aan een totaalconcept voor de ontwikkeling van Vinexwijken, waarin aandacht wordt besteed aan verkeer en vervoer, wonen, werken, zorg, winkelen, parkeren, recreatie en sport, milieu. Het komt natuurlijk nog steeds voor dat een gemeentelijke dienst plannen maakt en realiseert, al of niet met andere partners als corporaties. Wat doen gemeentelijke organisaties om in het algemeen – gegeven een bepaalde organisatiestructuur – integraliteit te bereiken in niet eenvoudige kwesties? Hoe gaat het nu in werkelijkheid toe in een grote gemeente die een project wil realiseren? In 2009 is een bepaalde gemeente, bij wijze van voorbeeld, bekeken: de gemeente Den Haag, in het bijzonder de Dienst Stedelijke Ontwikkeling.

De gemeente Den Haag kent per augustus 2009 niet meer dan drie grote diensten, buiten de gemeenschappelijke ondersteunende 'shared services' en units als onder meer de griffie. De diensten zijn de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), de Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) en de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De relatieve grootte is als volgt. DSO kent meer dan duizend medewerkers, OCW is de kleinste met een aantal honderden medewerkers en SZW is veruit de grootste (enkele duizenden medewerkers). De getallen zijn niet precies; ze zijn slechts indicatief voor de verhoudingen. DSO is de grote ontwikkeldienst voor bouwen, wonen en andere infrastructuur.

2 Streven naar integraliteit via de dienst

Hoe is de sturingsstructuur op stedelijk en dienstniveau in de gemeente Den Haag georganiseerd? De gemeente kent uiteraard een gemeentesecretaris, een stedelijk managementteam, en per dienst is er sprake van een directeur en een dienst MT. De gemeentelijke organisatie werkt per augustus 2009 feitelijk als een matrixorganisatie, aldus verklaart de directeur van DSO desgevraagd. Dat betekent dat er een opdrachtgever-opdrachtnemerschapsrelatie bestaat en een team wordt gevormd dat de opdracht uitvoert. De gemeente Den Haag heeft een oplossing voor het organiseren van grote projecten bedacht in termen van *opdrachtgeverschap* en *opdrachtnemerschap* gebaseerd op de *matrixorganisatie*. Dat opdrachtgericht denken is cruciaal in de werkwijze. Een matrixorganisatie is een organisatie die unieke programma's en projecten niet realiseert via de lijnorganisatie maar met mensen, expertise en vaak ook middelen uit *verschillende diensten*. Matrixorganisaties kennen multiprojectmanagement (Kor en Wijnen, 2005; Kaijo, 2005). Vaak berust de leiding van een programma bij een programmamanager of projectmanager, die vervolgens de

producten via de gemeentesecretaris en/of een MT voorlegt aan het college van B&W en dus *niet* via ‘de lijn’. Deze aanpak bevalt in grote trekken in ambtelijk opzicht. Bevalt het ook in politiek-bestuurlijk opzicht?

Meestal geschiedt de opdrachtgevers-opdrachtnemersaanpak per dienst. DSO werkt zo bijvoorbeeld aan een project voor Scheveningen. Dan moet de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) de integraliteit van planontwikkeling bewerkstelligen en bewaken. Dat kan binnen een dienst door teams te vormen waarin iemand zit voor – indien aan de orde – wonen, werken, verkeer, zorg, winkelveorzieningen, onderwijs, recreatie, sport, reïntegratie, et cetera. Eventueel is dat iemand uit een andere dienst. Er wordt dan gestart met een startdocument, een nota van uitgangspunten, en dat/die gaat naar het college van B&W.

Over de Haagse sturingsaanpak zijn vragen te stellen. Is sprake van programmamanagement? Hoe verhoudt de programma- en projectaanpak zich tot de programmabegroting? Hoe bevalt het werken voor het gehele college in de ogen van wethouders? Kent Den Haag programmawethouders voor *speciale* programma’s of is die algemene aanduiding in de programmabegroting in feite een valkuil? Op deze en andere vragen wordt verderop ingegaan.

Geen programmawethouders

Programmamanagement is een term waarmee de dienst DSO niet werkt en die in de gemeente Den Haag ook niet gangbaar is. Er bestaan in de gemeente Den Haag ook geen (al of niet tijdelijke) gemeentelijke programmadiensten zoals er in 2008/9 een programmaministerie voor Jeugd en Gezin bestaat op rijksniveau. De gemeente Den Haag kent ook géén structuur met specifieke programmawethouders zoals op rijksniveau Rouvoet en Van der Laan. Een als gevolg van coalitiebesprekingen aangewezen specifieke programmawethouder voor bijvoorbeeld plan Scheveningen of Krachtwijken, die verder geen andere taken heeft, bestaat niet. Dat is een figuur waarmee in de gemeente Den Haag niet gewerkt wordt. Er is ook geen wethouder zonder portefeuille voor dit soort onderwerpen, zoals er vroeger een minister zonder portefeuille was voor wetenschapsbeleid. Wel is het zo dat wethouders voor programma’s uit de programmabegroting verantwoordelijk zijn.

Voor het gehele college werken

De drie Haagse diensten werken voor het gehele college –acht wethouders en de burgemeester – niet steeds voor slechts een en dezelfde wethouder. De directeur van DSO bevalt dat wel. In de praktijk heeft dat echter toch ook gevolgen die tot discussie aanleiding geven. Natuurlijk zijn er projecten of programma’s waarvoor één wethouder duidelijk eerstverantwoordelijk en eerste woordvoerder is, maar er zijn er ook waarbij meerdere wethouders betrokken zijn en dan is er wel even ‘geduw en getrek’ tussen wethouders onderling. Denk niet dat een groep wethouders van één partij in deze een eenheid is. Ook binnen het blok van de PvdA-wethouders is er getrek en geduw want die hebben ook elk hun eigen achterban, zo wordt ten stadhuize gezegd. Voor ambtenaren blijkt dit niet altijd een probleem (‘het kristalliseert zich uit’; ‘we horen het wel’) maar voor bestuurders wel. Vandaar dat sommigen wel een eigen dienst/departement zouden willen.

Programmabegroting open maken

Hoe verhoudt het werken aan programma’s als ‘De toekomst van Scheveningen’ zich tot de programmabegroting? In de programmabegroting 2009-2012 van de gemeente Den Haag vind je 22 programma’s, veel meer dus dan in Rotterdam. Hoewel elke gemeente een collegiaal bestuur kent, is in de begroting duidelijk aangegeven wie als wethouder welk algemeen programma onder zijn verantwoordelijkheid heeft. Deze begroting bekijkt een directeur als die van DSO echter *niet of nauwelijks*. Hoe kan dat?

De programma's zijn aggregaties van veel deelprogramma's en projecten. En met die deelprogramma's en projecten daar heeft DSO wél mee van doen. De begroting is dus (slechts) een financiële verzameling op papier die verwijderd is van de werkelijkheid van alle dag. Vandaar dat leidinggevende ambtenaren die programmabegroting, die er moet zijn – dat is duidelijk – ook niet vaak ter hand neemt.

Dat effect geldt ook voor de verantwoordelijkheden van wethouders. Met de aanduiding van een wethouder bij een programma in een programmabegroting heb je een eerste beeld van wie als wethouder waarmee van doen heeft, maar in werkelijkheid staat een programma als de ontwikkeling van Scheveningen of het Circustheater in Scheveningen niet aangeduid in de programmabegroting terwijl dat juist voor de dienst DSO een grote klus is. DSO denkt *niet* primair in termen van de programmabegroting. Je moet dus een programmabegroting meer concreet '*ontvouwen*', open maken, om te zien waaraan een dienst *werkelijk* werkt.

Eigenaarschap duidelijk

Meestal geschiedt de opdrachtgevers-opdrachtnemersaanpak gericht op integraliteit *per dienst* maar niet steeds. Altijd positief? DSO werkt zo bijvoorbeeld aan een project voor Scheveningen. Dan moet de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) de integraliteit van planontwikkeling bewerkstelligen en bewaken. Dat kan binnen een dienst door teams te vormen waarin iemand zit voor – indien aan de orde – wonen, werken, verkeer, zorg, winkelvoorzieningen, onderwijs, recreatie, sport, reïntegratie, et cetera. Eventueel is dat iemand uit een andere dienst. Er wordt dan gestart met een startdocument, een nota van uitgangspunten of eerste plan van aanpak en dat/die gaat naar het college van B&W.

3 Streven naar integraliteit via de gemeentesecretaris

Het krachtwijkenproject

Maar zijn er ook grote projecten waarbij de beleidsontwikkeling *dwars door alle diensten* gaat en niet één dienst de leiding heeft? Inderdaad. Een heel goed voorbeeld daarvan is het *krachtwijkenproject*. Dat is overigens een van de weinige voorbeelden op dit vlak. Dat krachtwijkenproject wordt ambtelijk gecoördineerd en aangestuurd door de gemeentesecretaris. Dit project vereist dat representanten uit de drie grote diensten samenwerken. Zo een project is eigenlijk ongewenst! Het is belangrijk daarbij stil te staan.

Ongewenst, maar waarom? Beter was het geweest om de werkwijze te volgen dat je één dienst verantwoordelijk maakt. Het punt is namelijk dat een dienst een sturingsaanpak heeft maar als je te maken hebt met een Krachtwijkenproject word je geconfronteerd met *de botsing van drie soorten sturing of werkwijzen* uit drie diensten (DSO, SZW, OCW). Het Krachtwijkenproject gaat daaronder gebukt, zo wordt in kringen van het topmanagement erkend. Daar komt bij dat de gemeentesecretaris geen eigen dienst heeft.

Maar als DSO het Krachtwijkenproject zou trekken, dan krijgt DSO toch het verwijt dat het als dienst van de krachtwijkenontwikkeling een 'stenen' zaak maakt (stenen wil stapelen in wijken in de vorm van huizen, winkels en infrastructuur aanleggen) en de ziel van de wijken, de sociale kant, te weinig aandacht geeft? Ja, zegt de directeur, dat wordt dan gezegd. Dat is de *beeldvorming*. Maar nu loopt het ook niet goed. De voortgang is niet goed genoeg. De positie van de gemeentesecretaris is in deze niet krachtig genoeg.

Collegialiteit als voorwaarde

Bestaat collegiaal bestuur lokaal in Den Haag eigenlijk? We stelden dat een ambtelijke dienst als DSO zegt de integraliteit goed te bewaken en niet anders kan dan zo werken omdat anders het college over de dienst heen valt. De stukken van de dienst gaan naar het college die de integraliteit kan beoordelen. Bestaat dat veel geroemde collegiaal bestuur, dat evenwichtig afweegt? *'Nee, zeker niet steeds'*, zegt directeur Köster desgevraagd. *'Wij moeten als dienst zorgen voor integraliteit. Collegiaal bestuur bestaat officieel wel. Het wordt geproclameerd, het is wettelijk verankerd. En wij zenden stukken naar het dagelijks bestuur van de gemeente. Maar in werkelijkheid proberen wethouders zich in te vechten'*. *'Soms vinden ze iets goed maar geven hun instemming eerst als ze er iets voor terug krijgen'*. Dat soort processen speelt politiek.

Het komt voor dat ambtenaren vanuit een bepaalde hoek – ook al werken we met de opdrachtgever-opdrachtnemerformule – naar een wethouder gaan bellen en zeggen 'we hebben hier een slagje verloren en wijzen je als wethouder daar en daar op'. Wethouders bellen en emailen ook wel met bepaalde ambtenaren en vragen 'waar gevoeligheden liggen'. Dat verkeer is er volop en dat is niet altijd makkelijk.

Als wethouders zich ook invechten in projecten hoe zou de gemeente Den Haag dan politiek te typeren zijn? De gemeente Den Haag is in politiek opzicht een vechtstad, aldus de directeur. *'Er heerst veel wantrouwen'* volgens enkele ambtelijke leidinggevenden. Er is veel achterdocht tussen politieke bestuurders, gemeenteraadsleden en ambtelijke organisatie. Met name zijn er beelden dat een dienst meer voor die of die wethouder werkt, dan voor een ander. Vertrouwen is nodig in het matrixmodel.

Valt er al iets te zeggen over de werkwijzen gericht op integraliteit na de volgende raadsverkiezingen in maart 2010? Nee, er is wel discussie over de vraag of er drie diensten moeten blijven en of er toch niet een gemeentelijke departementsstructuur zou moeten komen. Voor de integraliteit is een departementsstructuur niet optimaal.

4 Samenvatting en conclusies

Het bekende verhaal over organiseren is dat de ambtenaren en ambtelijke diensten verkokerd werken en dat het politiek bestuur, zeker omdat het lokaal bestuur collegiaal bestuur is, voor de integraliteit moet zorgen. Feitelijk pretendeert de Haagse gemeentelijke organisatie het omgekeerde: ambtenaren werken integraal en het politiek bestuur kan dat volgen. Hoe kan dat? Er bestaan maar een paar diensten en die werken volgens een opdrachtgever-opdrachtnemeraanpak in een matrixorganisatiemodel voor het gehele college en niet slechts voor één wethouder, zoals in een departementaal model met ministers. Voor projecten wordt opdracht gegeven en de projectteams worden in de gemeente Den Haag samengesteld uit mensen met een verschillende achtergrond en expertise, eventueel uit verschillende diensten, en die werken samen. Doorgaans geschiedt het zo dat één dienst de leiding heeft. Dan is dus sprake van werken aan programma's en projecten die als het ware haaks staan op de organisatiestructuur. De programmamanagers en projectmanagers communiceren naar het college. De productie gaat dus bij grote projecten *niet via de lijnorganisatie*, maar bij eenvoudiger klussen natuurlijk wel, zoals het opstellen van een jaarverslag over de uitvoering van leerplichtregels.

De les is dat als je met opdrachten voor programma's en projecten werkt en het ambtelijk apparaat slechts drie (primaire) diensten kent, de integraliteit beter bewaakt kan worden dan in een structuur met veel diensten en steeds een wethouder daarboven. Hoewel ook een

departementsstructuur in de praktijk kan werken als matrixorganisatie voor die programma's of projecten 'die dwars door de organisatie gaan'.

Collegiaal bestuur is niet makkelijk, dat bestaat namelijk niet steeds. Collegiaal bestuur is een fictie. Integraal werken kan paradoxaal genoeg – met opdrachten – goed per dienst.

Lastig is om juist de nagestreefde integraliteit dwars door de dienst te organiseren waarbij geen specifieke dienst verantwoordelijk gemaakt wordt maar de hoogste leiding – de gemeentesecretaris – coördineert. Dat gaat heel moeizaam, vooral omdat elk van de diensten eigen werkwijzen (sturingsbenaderingen) kent. Ergo, een groot project doen in de staande organisatie die als matrixorganisatie functioneert volgens het opdrachtgever-opdrachtnemermodel, en waarbij één dienst integraliteit nastreeft, werkt. Daarmee komt deze analyse nagenoeg overeen met ervaring in de provincie Noord-Brabant. Ook daar bleek: als je na coalitiebesprekingen een nieuw programma hebt geformuleerd, voorkom dan dat niemand hier iets mee heeft en 'iedereen op iedereen' wacht maar laat het dan ontwikkelen door een *bepaalde dienst* die daar al veel mee van doen heeft. Dan krijg je ook eigenaarsgevoel en wordt er werk van gemaakt en blijft een 'sur place' (stilstand) uit. Die dienst moet daar dan wel anderen bij halen voor de integraliteit. Dat is aantrekkelijk want zo wordt de 'sur place' vermeden van niemand die zich eigenaar voelt en de een die naar de ander kijkt.

Specifieke bronnen

Gemeente Den Haag, *Programmabegroting 2009-2012*, Den Haag, 9 september 2008.

Gemeente Den Haag, *Uitzicht op de gemeentelijke organisatie – Verslag van de expertmeeting organisatiediscipline*, 2009.

Interview met Berthil Köster, directeur van de dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag, en Jaap Regeer, medewerker, 19 augustus 2009.

Literatuur

Aardema, H., en A.F.A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet ..., in: Hans Bekke, Kees Breed en Pieter de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2009, pp. 209-227.

Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Samsom, Alphen, 2001.

Hiemstra, Y., T. Overmans en J. Hiemstra, Verrommeling programmamanagement vraagt om ingrijpen topmanagement en bestuur, in: *Bank & Gemeente*, september 2007, pp. 13-16.

Kor, R., en G. Wijnen, *50 Checklisten voor project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2001.

Kor, R., en G. Wijnen, *Essenties van project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2005.

Kor, R., en G. Wijnen, Project-, programma- en procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak, in: *Holland Management Review*, september/oktober 2001, pp. 61-70.

Kor, R., G. Wijnen en M. Weggeman, *Meesterlijk organiseren*, Kluwer, Deventer, 2007.

Korsten, A., en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A.F.A., en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

Kraijo, E., *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.

Lindenberg, P.W., J.C. van den Burg e.a., *Sturen op resultaat*, Sdu, Den Haag, 2008.

Poorthuis, A.M. e.a. (red.), *Ketens en netwerken – Een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003.

Wijnen, G., en Th. Van der Tak, *Programmamanagement – Sturen op samenhang*, Kluwer, Deventer, 2002.

17 Vergelijking van interdepartementale programma's en projecten

Prof. dr. A.F.A. Korsten, dr. C.J.M. Breed en drs. P. de Jong

1 Inleiding

In het onderzoek staan dertien interdepartementale programma's en projecten op rijksniveau centraal, die het kabinet-Balkenende IV heeft gestart (of voortgezet). Van deze dertien zijn er twaalf kabinetsprogramma's of projecten; één programma ('Balans') is weliswaar interdepartementaal maar het kabinet heeft er geen bemoeienis mee gehad; het is gestart op initiatief van de ambtelijke top van drie departementen (we kunnen het Balans-programma een SG-programma noemen).

We noemen deze dertien programma's en projecten hier ook 'cases'. Het onderzoek naar elk programma of project, gericht op de voortgang ervan en de gevolgde interdepartementale samenwerkingsaanpak ('configuratie'), noemen we een gevalstudie. In dit hoofdstuk worden de afzonderlijke gevalstudies vergeleken. Hier zijn de basisgegevens over die programma's en de uitkomsten en samenwerkingsaspecten in vergelijkende zin, uitmondend in een kwaliteitsoordeel, op een rij gezet. We kiezen hier voor meer dan een teloperatie ('zoveel dit...').

Wat valt op bij kwantificering én duiding? Is er voldoende voortgang geweest in het bereiken van mijlpalen die bij de start zijn uitgezet? En zo ja, heeft de interdepartementale samenwerkingsvorm dat bevorderd of toch geremd? Zo nee, is dat te wijten aan de samenwerking of niet? Die vragen zijn aan de orde in het licht van de toekomst van de rijksdienst, in het bijzonder hoe bij de volgende kabinetsformatie om te gaan met nieuwe thema's die dwars door de bestaande departementsindeling gaan en niet eenvoudig onder de verantwoordelijkheid van een minister vallen. Kunnen dergelijke programma's of projecten dan op een manier georganiseerd worden als deze dertien programma's? Anders gesteld, kan de werkwijze op interdepartementaal vlak zoals onder het kabinet-Balkenende IV gevolgd geprolongeerd worden of niet? Waarom?

Het doel van dit hoofdstuk is, mede rekening houdend met de informatie in vorige hoofdstukken, een overzicht te geven van een aantal basisgegevens, zoals aantallen betrokken departementen.

Hier wordt overigens niet met beschrijving volstaan. Dus komt ook aan de orde of het geheel van programma's boven de streep scoort qua voortgang en interdepartementale samenwerking.

2 Politieke basiskenmerken van kabinetsprogramma's en projecten

Benamingen

Wie het geheel aan vormen van interdepartementale samenwerking overziet, constateert een beetje een wildgroei in benamingen voor programma's, ministers, managers, directeuren. Het ene is een kabinetsproject, het andere een kabinetsprogramma, het volgende een interdepartementaal project en dan zien we weer een interdepartementaal programma dat geen kabinetsprogramma is. We komen programmamanagers tegen die een directeur boven zich hebben (Voortijdig Schoolverlaten) en soms een directeur die geen programmamanager onder zich heeft (Interdepartementale directie energietransitie). Het ware te overwegen hier toch enige lijn in te brengen. Daar staat tegenover dat dit in de praktijk niet als knelpunt geadresseerd wordt.

Bijna alle departementen werken samen

De dertien samenwerkingsprogramma's en -projecten laten zien dat bijna alle departementen zijn gaan samenwerken met andere departementen.

In werkelijkheid zijn er natuurlijk veel meer interdepartementale programma's in de rijksdienst. Een overzicht daarvan bestaat niet. Het was geen onderdeel van dit onderzoek om het totaal te verzamelen maar kenners van de rijksdienst menen dat er toch zeker wel zeventig actuele interdepartementale programma's bestaan. Voorbeelden daarvan zijn: de samenwerking om te komen tot een Rijksauditdienst, het programma Vernieuwing toezicht, de samenwerking op het vlak van kennis en innovatie en 'Leven lang leren'.

Echte samenwerkingsprojecten te pakken

Het aantal in de interdepartementale samenwerking betrokken departementen varieert maar bijna altijd gaat het om drie of meer departementen. Met een gerust hart is te zeggen dat dit werkelijk interdepartementale programma's zijn. Een aantal van deze programma's is rijksbreed gericht, zoals het programma '1 Logo', Overheidscommunicatie nieuwe stijl, Nationale veiligheid. De bedrijfsvoeringprogramma's, zoals Rijkswerkplek, raken alle departementen. De bijgevoegde figuren laten dat zien.

Interdepartementale programma's ook kabinetsprogramma's: op een na wel

Wat is de bestuurlijke betrokkenheid bij de programma's? Van de dertien programma's of projecten zijn er twaalf ook kabinetprogramma of -project, dat wil zeggen dat het kabinet zich er in elk geval bij de start over heeft uitgesproken.

Het initiatief voor één programma ligt bij de secretarissen-generaal van drie departementen, namelijk voor het programma 'Balans'. Het gaat hier om samenwerking tussen agentschappen van drie departementen. Hiermee heeft het kabinet-Balkenende IV geen bemoeienis gehad en er is ook niet naar geïnformeerd. Uiteraard is er wel sprake van ministeriële verantwoordelijkheid voor elke participatie in 'Balans', want een agentschap valt onder de verantwoordelijkheid van een minister. Maar ministers hebben niet van doen gehad met het Balans-programma. Daarmee wordt geen waardeoordeel gegeven. Het betreft uitsluitend een constatering.

Van deze dertien programma's of projecten zijn er dus twaalf *politiek prioritair*.

Differentiatie in politieke relevantie

Deze aanduiding dat twaalf programma's *kabinetslegitimatie* hebben is niet zonder betekenis want dat betekent dat ze in de rijksdienst te boek staan als *politiek relevant*, en over de voortgang bericht wordt aan de Tweede Kamer. Deze voortgangsberichtgeving hebben we ook waargenomen. Zo is er bijvoorbeeld regelmatig overleg geweest in een Kamercommissie over de reductie van het aantal voortijdige schoolverlaters. Zoals de programmamanager van dit programma 'Voortijdig schoolverlaten' zei: 'We hebben om de haverklap een AO-tje gehad'.

Ook al hebben de twaalf programma's politieke prioriteit, die prioriteit verschilt nog wel. Het project met de hoogste prioriteit was ongetwijfeld de totstandkoming van de Crisis- en herstelwet. Indicatief hiervoor is dat deze wet gewenst werd door de coalitie, de minister-president, het kabinet als geheel en er directe interactie plaatsvond tussen kabinetsleden en

ambtelijke opstellers van de wet. Van groot gewicht was ook het programma Nationale veiligheid.

Van de twaalf prioritaire programma's is een aantal andere zeker ook van gewicht maar hier ontstaan verschillen. Energietransitie is een kabinetsprogramma dat al in het regeerakkoord aan bod kwam maar dat van zodanige abstractie is dat het kabinet en bewindslieden er niet over spreken. Ook de meest betrokken minister (van EZ) en indirect van VROM laten zich hier niet erg mee in, zo bleek uit de gevalstudie. Begrijpelijk, want energietransitie is een zaak van specialisten en 'stakeholders' in platforms. Eerst als in een uitwerking (politieke) keuzen noodzakelijk zijn en concretisering in de vorm van bijvoorbeeld 'de elektrische auto' ontstaat, gaan bewindslieden en parlement 'ermee aan de slag'.

Twee andere kabinetsprogramma's zijn ook heel bijzonder. Het project Verkenningen over de toekomst van de krijgsmacht kent betrokkenheid van een regiegroep van ministers maar is in zijn voorbereiding erg studieus met ongeveer vijftig deelprojecten. Eerst als het resultaat er ligt, zal de politieke discussie starten. Dat geldt ook een beetje voor het programma Randstad Urgent. Wegtracé's zijn te verkennen maar als de besluitvorming aan de orde is, schiet de ministeriële, parlementaire en maatschappelijke betrokkenheid met sprongen omhoog.

Differentiatie in ministeriële betrokkenheid

Van de twaalf kabinetsprogramma's genoten de volgende zes programma's veel politiek-bestuurlijke belangstelling van bewindslieden: Crisis- en herstelwet; Nationale Veiligheid; Regeldruk bedrijven; Verkenningen van de toekomst van de krijgsmacht; Randstad Urgent; Voortijdig Schoolverlaten; Convenant overgewicht.

Daarnaast zijn er programma's die wel interesse hadden van een bewindspersoon, maar *op afstand*, en nauwelijks of geen interesse van het parlement: 1 Logo; Rijkswerkplek; Overheidscommunicatie nieuwe stijl (ONS). Dit zijn hoofdzakelijk bedrijfsvoeringprogramma's.

Bij 1 Logo toonde de bewindspersoon gaande de rit op afstand interesse door het programma te volgen. De sturing berustte bij een ambtelijke topgroep onder leiding van secretaris-generaal van het ministerie van Justitie Demming en die nam de sturing ook daadwerkelijk stevig ter hand.

Het programma Rijkswerkplek kende in feite (nog) nauwelijks sturing van een bewindspersoon en ook ambtelijk was dit programma (nog) niet prioritair omdat de herschikking van departementen in Den Haag voorrang had. De ambtelijke prioriteit zal naar verwachting toe gaan nemen. Hetzelfde geldt voor ONS.

Een apart programma betrof ook het programma Versterking Juridische Functie in de Rijksdienst. Dit was een kabinetsprogramma, maar nadat het die status bereikt had heeft geen minister of kabinet zich er nog mee bemoeid.

Berichtgeving aan het parlement

Op grond van het voorgaande laat de berichtgeving over een kabinetsprogramma aan het parlement en de interesse van het parlement in de vorm van vragen, interpellaties, algemeen overleg en plenaire debatten zich wel ongeveer uittekenen. In de figuur is die berichtgeving als onderscheidende dimensie aangegeven.

Figuur 1: Interdepartementale kabinetsprogramma's en projecten onderscheiden naar politieke prioriteit en betrokkenheid versus mate van actieve rapportage naar de Tweede Kamer

	A Actieve berichtgeving aan en interactie met parlement	B Berichtgeving aan parlement en interactie aanwezig maar incubatietijd in behandeling	C Passieve berichtgeving d.m.v. SGVRD/minister BZK	D Geen berichtgeving aan parlement
1 Kabinetsprogramma of -project met hoge (gemarkeerde) prioriteit	Crisis- en herstelwet; Nationale veiligheid Regeldruk bedrijven; Voortijdig schoolverlaten;	Verkenning toekomst krijgsmacht Randstad Urgent	Verkenningen; Regeldruk bedrijven; Randstad Urgent; Energietransitie; Nationale veiligheid; Convenant overgewicht	n.v.t.
2 Passieve betrokkenheid verantwoordelijke minister	n.v.t.	Energietransitie	Rijkswerkplek; ONS; 1 Logo; Versterking Juridische Functie Rijk	n.v.t.
3 Louter formele ministeriële verantwoordelijkheid	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Balansgroep

Als er bericht is geweest over twaalf programma's aan de Tweede Kamer betekent dit dat er minimaal enige aandacht van één bewindsman is geweest voor de stand van zaken in de voortgang van een kabinetsprogramma. De meest *brede* betrokkenheid bij de berichtgeving ligt hier bij de minister van BZK omdat het de SG Vernieuwing Rijksdienst was die over de voortgang van een aantal programma's aan deze minister van BZK berichtte.

Uit de gevalstudies blijkt waarover is bericht en dus gerapporteerd aan de Tweede Kamer. De SGVRD heeft in openbare Voortgangsrapportages Vernieuwing Rijksdienst regelmatig bericht over de voortgang van de drie bedrijfsvoeringprogramma's (1 Logo, ONS, Rijkswerkplek) maar ook nog over vele andere bedrijfsvoeringprogramma's en -projecten, onder meer in termen van groen, oranje of rood.

De minister van BZK heeft speciaal bericht aan de Tweede Kamer, op voorspraak van de SGVRD, over: Nationale Veiligheid, Verkenningen toekomst krijgsmacht, Randstad Urgent, Regeldruk bedrijven, Versterking Juridische Functie Rijk, Energietransitie, Convenant overgewicht, Rijkswerkplek, ONS. Dat zijn ook programma's die in dit onderzoek geselecteerd zijn. Niet gerapporteerd is door de minister van BZK en/of SGVRD over Voortijdig Schoolverlaten, en de Crisis- en herstelwet.

3 De kabinetsprogramma's en projecten zelf: de organisatorische 'aanhaking'

Waren de kabinetsprogramma's en -projecten ergens aangehaakt – bijvoorbeeld bij een departement – of ging het om geheel zelfstandige interdepartementale of bovendeportementale programma's met een eigen begrotingsaanpak, en personeel uit de ABD? Gebleken is dat er op het moment van onderzoek in ons onderzoek geen bovendeportementale programma's voorkomen met een begrotingsvoorziening bestaat die speciaal gericht is op een of meer van de dertien interdepartementale programma's en projecten uit ons onderzoek. De indeling in departementen met ministers die verantwoordelijk zijn voor een departement ('de minister van ...') is bij de onderzochte programma's en projecten dominant.

Er komt in ons onderzoek weliswaar een programmaminister voor met die naam (Eurlings voor Randstad Urgent), die ook beschikt over een programmadirectie (ondergebracht bij V&W), maar dit is geen minister met een programmaministerie.

Veel departementen maar toch één thuisbasis

Alle kabinetprogramma's hebben ergens in de rijksdienst een 'woon- en verblijfplaats' gevonden, zeg maar een *postcode*. In alle gevallen zijn de programma's met hun leidinggevenden ingetrokken in een departement. Ze hebben zich als het ware een aanleunwoning verschaft in het gebouw van de rijksdienst.

Deze aanpak blijkt volgens de gevalstudies rationeel. Geen van de programmaleiders beklagt zich erover. Begrijpelijk, het gaat bij geen van de dertien interdepartementale programma's om een programma met een nieuwe programmaminister zoals die voor Jeugd & Gezin. De noodzaak tot aparte vestiging is er blijkbaar niet. Deze wijze van programmahuisvesting heeft als reden dat het departement dat onderdak biedt aan het interdepartementale programma, het departement is dat het meest te maken heeft met dat programma.

Dat het toch een interdepartementaal programma is, en het locatienummer 'overstegen wordt' komt uit de verf in de ambtelijke stuurgroepen die per programma vaak bestaan; hierin zijn de ambtelijke toppen verenigd.

Figuur 2: Vergelijking van interdepartementale kabinetprogramma's en -projecten onder het kabinet-Balkenende IV: betrokken partners, huisvesting, verantwoordelijkheid (situatie per 1 december 2009)

Naam programma	Betrokken departementen	Gehuisvest	Trekker van programma	Bestuurlijke verantwoordelijkheid	Programma-directie/ Coördinatiepunt	Actieve bestuurlijke sturing	Betrokkenheid parlement tot dec. 2009
1 Nationale veiligheid	BZK en alle andere	BZK	BZK	Min. van BZK	Ja, DG veiligheid	Ja	Ja
2 Voortijdig schoolverlaten	OCW, J&G, SZW, VWS, BZK, VROM, Def.	OCW	OCW	Min. van OCW, Stas Voortgezet Onderwijs	Ja, prog. directie	Ja	Ja
3 Regeldruk bedrijven	EZ, Fin en alle andere	Financiën	EZ/Fin.	Stas EZ, Stas Fin	Ja, Regiegroep	Ja	Ja
4 Energietransitie	EZ, VROM	EZ	EZ	Min van EZ	Ja, IPE	Nee	Neen
5 Randstad Urgent	V&W, VROM, EZ, LNV, OCW, BZK	V&W	V&W	Progr. min V&W	Ja, programmateam	Ja	Ja, beperkt
6 Verkenning toekomst krijgsmacht	Defensie, BuiZa	Defensie	Defensie	Min van Defensie/ regiegroep	Ja	Ja	Nog niet
7 Crisis- en herstelwet	Justitie, VROM, V&W, LNV en andere	Justitie	Justitie	Min-president	Ja	Ja, zeer	Ja
8 Versterking juridische functie Rijk	Justitie en alle andere	Justitie	Justitie	Justitie	Ja, prog team	Nee	Neen
9 Balansgroep van agentschappen	LNV, EZ, SZW	LNV	LNV, EZ en SZW samen	LNV, EZ, SZW	Secretaris als coördinatiepunt	Nee	Neen
10 Convenant overgewicht	VWS, OCW, en J&G	VWS	VWS	VWS, OCW en J&G	Ja, Conventantbureau	Ja	Ja
11 Rijkswerkplek	Alle	BZK	BZK	BZK	Ja, bij DGOBR	Nee	Neen
12 1 Logo	Alle	AZ	AZ/BZK	AZ//BZK	Ja, binnen AZ/RVD	Nee, wel sturende ambt. top	Neen
13 Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl	Alle	AZ	AZ/BZK	AZ/BZK	Ja	Nee	Neen

Thuisbasis past in systeem

Hoe komt het dat er toch bijna steeds een thuisbasis in één departement is? Dat heeft in eerste instantie gewoon met pragmatiek te maken. De rijksdienst is in belangrijke mate ingedeeld op basis van het onderscheid in departementen en zbo's. De hele Staatsalmanak zit zo in elkaar. We kennen geen situatie als in bepaalde buitenlandse landen dat bij de start van een nieuw kabinet direct rond bewindslieden en/of programma's ambtenaren worden gerekruteerd. Nee, in Nederland komt er een coalitie met een regeerakkoord en dat sluit normaliter aan op de Haagse indeling in departementen. Een coalitie moet maar zien waar ze programma's onderbrengt. Politici hebben iets in de rugzak en moeten maar zien hoe ze iets formeren. In de praktijk zijn topambtenaren behulpzaam en komt er een startnotitie of plan van aanpak. Maar in het Nederlandse systeem kost dat dan driekwart jaar tot een jaar. Dat zien we terug in de beschrijvingen van de dertien gevalsstudies. In bijna alle gevallen komt er een plan van aanpak. Zodra een plan van aanpak in een kabinet komt, werkt dat heel goed, zo is gebleken. Dan is de politieke prioriteit bezegeld en weten ambtenaren waarvoor ze werken. Die bezegeling is heel belangrijk. Ons is niet gebleken dat hierover veel stampei is gemaakt. Er blijkt in bijna alle gevallen goed over overlegd. Dus van een opstuwning van verkokerd denken en handelen die tot strijd leidt in het kabinet is in deze gevallen niet gebleken.

Thuisbasis biedt loyaliteit en gevoeld eigenaarschap bij een kern

De tweede voor de hand liggende reden voor het feit dat we de programma's sterk gelieerd zien aan een departement is dat ook al doorsnijdt een (probleemgericht) beleidsprogramma de ressorts en verantwoordelijkheden van afzonderlijke departementen, er meestal wel een sterke betrokkenheid van één departement is, een soort natuurlijke eerst aangewezen verantwoordelijke groep. Ook al ziet men bijvoorbeeld 'overgewicht' in termen van bewegen, sport en onderwijs, niet te ontkennen valt dat overgewicht juist vanwege het gezondheidaspect de aandacht van de overheid heeft gekregen. Dat de minister van VWS dus veel heeft met 'overgewicht' is niet vreemd en hij neemt die verantwoordelijkheid dan ook.

Zoals ook uit ons onderzoek in een provincie en een grote stad uitwijst, is het voordeel dat een departement zich ook direct op ambtelijk en bestuurlijk niveau loyaal voelt aan het programma en de financiële aspecten via de departementsbegroting (in het voorbeeld van overgewicht via VWS) kunnen lopen. Er is daardoor sprake van een zekere eigenaarshouding bij een groep ambtenaren die aangevuld wordt met ambtenaren uit andere departementen. We zien dit bij voorbeeld bij programma's als Randstad Urgent, Regeldruk bedrijven, Voortijdig Schoolverlaten, Energietransitie, Nationale Veiligheid.

Het volgende voordeel van een thuisbasis is dat het programmateam daardoor geen los verband is ('geen los zand') en geen duiventil is. En de programmaleiding hoeft ook niet op zoek te gaan naar een bestuurlijk verantwoordelijke bewindspersoon. De minister van V&W is een voor de hand liggende kandidaat om het programma Randstad Urgent te leiden en dat gebeurt dan ook.

Een nadeel is dat het programma in wezen wel interdepartementaal is maar in de beeldvorming iets krijgt van 'business as usual', een gewoon programma van een vakdepartement. Randstad Urgent krijgt dan iets van een V&W-label. Dat was nou weer niet de bedoeling maar zo kan het wel gezien worden, zegt Michiel Ruis, programmamanager van Randstad Urgent tegen ons. En zoals bekend: beeldvorming betekent veel in 'Den Haag'. Is er een programma dat niet erg loopt dan kan het zijn dat gezegd wordt 'zie je wel, met dit of dat departement als thuisbasis kun je dat verwachten'.

Overigens is er nog een ander pragmatisch voordeel aan een interdepartementaal programma dat ondergebracht is bij een departement. Dat is dat de praktische bedrijfsvoeringszaken zoals pasjes, inlogmanier en dergelijke snel geregeld kunnen worden, althans in potentie.

Niet radicaal interdepartementaal

Opvallend is dat veel programma's van de dertien *nog niet radicaal interdepartementaal* zijn in die zin dat het personeel bij de start uit de algemene bestuursdienst (ABD) 'from scratch' is geworven. Ambtenaren konden niet intekenen op een positie in het interdepartementaal programma. Er bestaat ook geen echte poot in de ABD van een grote groep 'entrepreneurial' gerichte 'interdepartementalen' die het liefst nieuwe klussen aanpakken en niet gebakken zitten aan een departement, hoewel we dit type personen wel zijn tegen gekomen.

Figuur 3: Vergelijking van interdepartementale kabinetsprogramma's en projecten onder het kabinet-Balkenende IV: organisatie-aspecten

Naam programma	Programma-directie/bureau	Locatie van het bureau	Plan van aanpak	Eindtermijn programma	Bijz kenmerk programma
1 Nationale veiligheid	M. van Tuyll	BZK	Ja	Neen	Netwerk
2 Voortijdig schoolverlaten	F. Voncken/ M. Visbeen	OCW	Ja	Einde kab periode	Netwerk
3 Regeldruk bedrijven	J. Nijland	Financiën	Ja	Einde kab	Urgent
4 Energietransitie	H. Brouwer	EZ	Ja	Eind 2010	Netwerk
5 Randstad Urgent	M. Ruis	V&W	Ja	Einde kab periode	Netwerk
6 Verkenning toekomst krijgsmacht	S. Reyn	Defensie	Ja	2010	Link naar Heroverweging
7 Crisis- en herstelwet	M. Bouwes	Justitie	Ja	Eind 2009	Extreme urgentie
8 Versterking juridische functie Rijk	C. van Dijk	Justitie	Ja	Begin 2010	Stoten op kokers
9 Balansgroep van agentschappen	A. Boser	LNV	Ja	Geen einde	Klein netwerk; Vrijwillig
10 Convenant overgewicht	C. Frenkel/ A.v.d. Greft	VWS	Ja	2014	Netwerk
11 Rijkswerkplek	F. van Erpers Roijsaards	BZK	Ja	Niet bepaald	Netwerk
12 1 Logo	F. Athigi	AZ	Ja	1-1-2011	Veel accountm Contactpers.
13 Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl	J. Sprenger	AZ	Ja	1-1-2011	Alle dep. betrokken

De manier waarop de onderzochte programma's en projecten zijn begroot, verschilt sterk. Voor sommige programma's is een speciaal budget op een departementale begroting vrijgemaakt zoals voor 'Voortijdig schoolverlaten' bij OCW en 'Convenant overgewicht' bij VWS. Soms staan programma's helemaal niet op een begroting maar werken zittende ambtenaren er 'gewoon' aan, naast hun 'normale' werk (zoals bij de Crisis- en herstelwet). In sommige gevallen worden programma's mede gefinancierd met geld van het Programma Vernieuwing Rijksdienst (bijvoorbeeld Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl en 1 Logo). In andere weer niet. In sommige gevallen beschikt een programmamanager ook over budget voor programma-ontwikkeling dat kan worden aangewend voor financiële compensatie naar een andere overheid voor inzet van personele capaciteit. Wie uit budgettair oogpunt naar het geheel van kabinetsprogramma's kijkt, kan zich niet onttrekken aan de vaststelling van een betrekkelijk onoverzichtelijk beeld. Deze tekortkoming kan worden weggenomen als er een begrotingssystematiek komt die de begroting van

interdepartementale kabinetsprogramma's zichtbaar maakt. Maar dat is dan wel een breuk maar het handig aanhaken van huidige kabinetsprogramma's bij een departement.

Ook de omvang van de ingestelde programmamateam varieert sterk, van nauwelijks een fte (Balansgroep van agentschappen) of enkele fte's (bijvoorbeeld Rijkswerkplek, Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl) tot ongeveer 15 fte's (Randstad Urgent) en 40 fte's (Regeldruk bedrijven).

Veelal bestaat een programmamateam uit een kern van ambtenaren van het coördinerende departement, maar wordt deze aangevuld met ambtenaren van departementen die geheel of gedeeltelijk bij het programmamateam zijn gedetacheerd. De detachingsconstructies en de bijbehorende financiële afspraken verschillen van elkaar. Nu eens wordt een gedetacheerde ambtenaar voor de uren van die detachering gefinancierd uit programmageld, dan weer blijft deze geheel of gedeeltelijk op de loonlijst van zijn 'moederdepartement' staan.

De grote variatie wat betreft de vormgeving, omvang en financieringswijze van interdepartementale programma's en projecten is voor de betrokken in het algemeen geen probleem. Maar voor het overzicht en het goed kunnen monitoren en vergelijken van die programma's en projecten, zou enige standaardisering wenselijk zijn.

4 Voortgang

Aanpak van meting

De voortgang van een kabinetsprogramma of -project is door ons op de volgende manieren bekeken:

1. Wat zegt de SGVRD in de vorm van onder meer een Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst over de voortgang van programma's in 2008 of in termen van groen, oranje of rood programma of project?;
2. Wat zegt de minister van BZK over de voortgang van 'voorbeeldprojecten' interdepartementale samenwerking (zoals gezien door de SGVRD) in berichtgeving aan de Tweede Kamer?;
3. Wat is de essentie van de zelfstandige voortgangsrapportages, al of niet gezonden aan de Tweede Kamer over de voortgang van kabinetsprogramma's en projecten?;
4. Wat zeggen de programmaleiders zelf over de voortgang van de programma's?;
5. Wat zegt een 'betrokken ambtenaar op afstand' over de voortgang?

Deze uitkomsten hebben we in de gevalstudies over elkaar gelegd.

Hoofduitkomst

Deze werkwijze levert op een programma na wel ongeveer hetzelfde beeld op. Dat beeld luidt dat de grote meerderheid van de dertien interdepartementale kabinetsprogramma's en projecten een meer dan voldoende tot zeer goede voortgang kenden.

Het bedrijfsvoeringproject 'Rijkswerkplek' kende ook wel enige (matige) voortgang maar de besluitvorming was, ook volgens betrokken ambtenaren onvoldoende. Politieke sturing was afwezig en de ambtelijke sturing niet sterk omdat het programma in de prioritering binnen DGOBR van het ministerie van BZK moest afleggen tegen de departementale verhuizingsaanpak. Daar kwam bij dat het een rijksbreed bedrijfsvoeringproject was en is, en die behoren niet tot de makkelijkste.

Het programma Versterking Juridische Functie Rijk kent bij de SGVRD nog in december 2009 een code 'oranje' maar deze uitkomst wordt besteden door de programmamanager. Er is wel degelijk positieve 'beweging' ontstaan en voortgang geboekt, alhoewel zekere strijdvaardigheid vanuit de afzonderlijke departementen om zelf alle controle over de 'juridische functie' te houden aanwezig was.

Hoe deze positieve uitkomst te plaatsen: is die te valideren? De programmadirecteuren uit de pijlers van het regeerakkoord voor het kabinet-Balkenende IV hebben enkele keren overlegd over hun (leer)ervaringen en suggesties voor de toekomst. De laatste keer, voor zover ons bekend, medio 2009. Uit dat verslag komt een stelling naar voren die spoort met de hoofduitkomst:

‘Programmaorganisaties laten op politieke prioriteiten inderdaad snellere en betere resultaten zien dan lijnorganisaties’ (zie de Notitie *Leerervaringen* van programmadirecteuren uit de pijlers van het regeerakkoord). Wij doen hier geen uitspraken over het functioneren van lijnorganisaties. Wat hieruit blijkt, is dat de programmadirecteuren zelf tevreden zijn.

Aanwezigheid start- en voortgangsdocumenten

Voortgang waarnemen is een ding, waren er ook mijlpaaldocumenten en voortgangsdocumenten aanwezig? Waren programma’s en projecten in dit opzicht goed georganiseerd of niet?

Alle programma’s die we bekeken, beschikken over een startdocument en voortgangsrapportages. Dat blijkt een noodzakelijke voorwaarde om mijlpalen vast te stellen of een richtpunt te bepalen (‘stip op de horizon te plaatsen’) en te bezien of mijlpalen gehaald zijn.

In een startdocument zijn vrijwel altijd zaken geregeld als de betrokken departementen en eventueel andere overheden, de ambtelijke organisatie en de verantwoordelijkheid, het ambtelijk overleg en wie waarin betrokken is, hoe de bestuurlijke verantwoordelijkheid ingericht is en welke bestuurlijk overleg hoe geregeld is en hoe de voortgangsrapportage geregeld is. Direct moet dan duidelijk worden wie een startdocument inbrengt in een onderraad en vervolgens in de ministerraad.

Uit de cases komt naar voren dat bij de start en later bepaalde markeringsmomenten worden georganiseerd, zoals een startconferentie. Bij voorbeeld bij het project Verkenningen van de toekomst van de krijgsmacht.

Het is gebruikelijk dat over de voortgang van een programma gerapporteerd wordt. Van de programma’s met directe politieke relevantie gaat die rapportage ook naar de Tweede Kamer. Denk maar aan het Voortijdig schoolverlaten, Randstad Urgent. Waarover niet gerapporteerd wordt naar de Kamer zijn abstracte programma’s als Energietransitie en bedrijfsvoeringsprogramma’s (i.c. communicatieprogramma’s).

Het is wel belangrijk gebleken dat kabinetsprogramma’s niet politiek zweven en onbehandeld blijven. Is een programma eenmaal een kabinetsprogramma dan moet het kabinet er ook aandacht aan besteden en dat gebeurde dan ook. Maar van actieve invulling van de politieke verantwoordelijkheid *in het vervolg* rond bedrijfsvoeringsprogramma’s (1 Logo, Rijkswerkplek, Overheidscommunicatie nieuwe stijl) is ons niet gebleken. Dit geldt ook voor Versterking van de Juridische Functie in de rijksdienst. Voor energietransitie geldt dat het prioritair was en is maar van hoge abstractie (zie figuur 1).

Onderbrenging in programma Vernieuwing Rijksdienst

Sommige kabinetsprogramma’s zijn gevolgd door de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst. Dat komt in de afzonderlijke hoofdstukken naar voren. De SGVRD heeft ook over de voortgang gerapporteerd aan de minister van BZK en deze aan de Tweede Kamer. Er zijn geen aanwijzingen binnen gekomen dat het deel uitmaken van het programma Vernieuwing Rijksdienst negatief heeft gewerkt. Zeker niet, eerder omgekeerd. Dat er juist aandacht kwam van de SGVRD en dat hier en daar een beroep gedaan kon worden op vernieuwingsbudget bleek positief. Programmamangers melden dat. Het ontbreken van een vernieuwingsproject zou dus ongunstig zijn voor interdepartementale projecten. Het is van

belang dat er een achtervang bestaat waar projectdirecteuren in geval van calamiteiten aan kunnen kloppen. Het eventueel verdwijnen van een Vernieuwingsprogramma zou voor interdepartementale projecten tot een remplaçant moeten leiden.

5 Programmaorganisatie

Hoe scoren de bestudeerde programma's qua programmaorganisatie? Volgens bestudeerde documenten scoren ze bijna alle qua voortgang meer dan voldoende. Voor zover er twijfel over was waren er in het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid en de programma-organisatie wel correctiemogelijkheden. Immers, ambtelijke stuurgroepen konden ingrijpen, de verantwoordelijke minister kon aangesproken worden of zich informeren en het kabinet kon handelen, al of niet onder aansporing van het parlement. Uit de dertien gevalstudies blijkt dat dit systeem in essentie werkt.

Figuur 4: Vergelijking van interdepartementale kabinetsprogramma's en projecten onder het kabinet-Balkenende IV: aspecten van voortgang en samenwerking

Naam programma	Wel/niet Rijksbreed programma	Betreft drijfsvoering Rijksdienst	Plan van aanpak/mijlpalen	Voortgangsrappportage(s)	Score voortgang vlg. SGVRD / minister BZK	Score voortgang vlg. progr. leider	Score samenwerking vlg. progr. leider
1 Nationale veiligheid	Ja	Nee	Ja	Ja	Groen	8.5	8
2 Voortijdig schoolverlaten	Nee	Nee	Ja	Ja	Groen	10	7
3 Regeldruk bedrijven	Ja	Nee	Ja	Ja	Oranje*	8	8
4 Energietransitie	Nee	Nee	Ja	Ja	Groen	8	7.5
5 Randstad Urgent	Nee	Nee	Ja	Ja	Groen	10	7.5
6 Verkenning toekomst krijgsmacht	Nee	Nee	Ja	Ja	Groen	9	8
7 Crisis- en herstelwet	Nee	Nee	Ja	Ja	Geen score	10	7
8 Versterking juridische functie Rijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Oranje *	8	7
9 Balansgroep van agentschappen	Nee	Nee	Nee	Ja	Geen score	8	7
10 Convenant overgewicht	Nee	Nee	Ja	Ja	Groen	8	7
11 Rijkswerkplek	Ja	Ja	Ja	Onduidelijk	Oranje*	6	5 (besluitvorming)
12 1 Logo	Ja	Ja	Ja	Ja	Groen*	8.5	8
13 Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl	Ja	Ja	Ja	Ja	Groen*	7	6

*= Voortgangskrant Vernieuwing Rijksdienst nr. 46, dec. 2009.

Is er dan geen vertraging als gevolg van tegenwerking vanuit de departementale domeinen of arena's, budgetmaximalisatiestreven en/of machtsoriëntaties? Het blijkt dat de interdepartementale programma's op enkele uitzonderingen na, zoals de discussie over de Rijkswerkplek, geen substantiële tegenwerking ervaren. Er is blijkbaar in de ambtelijke top het besef dat er één Rijksdienst bestaat, dat knopen moeten worden doorgehakt en voortgang bereikt. Overzien we de dertien gevallen dan moet gesproken worden van succes in de voortgang. Als daarop afbreuk gedaan wordt dan zit die hierin dat enkele programma's nog in de fase van politieke besluitvorming en strijd moeten belanden. Wat gaan PvdA, CDA, ChristenUnie, VVD, GroenLinks, SP et cetera doen met de toekomst van de krijgsmacht of met de projecten in het kader van het programma Randstad Urgent?

18 Regeren met programma's

Een onderzoek naar voortgang van kabinetsprogramma's en interdepartementale samenwerking onder het kabinet-Balkenende IV: samenvatting en conclusies

Prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. P. de Jong en dr. C.J.M. Breed

Korte samenvatting

De kans is groot dat onderhandelingspartners van politieke partijen bij een volgende kabinetsformatie onder leiding van een informateur (of later) kiezen voor een regeerakkoord waarin nieuwe beleidsthema's in de vorm van departementoverstijgende kabinetsprogramma's zijn opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan een mogelijk nieuw kabinetsprogramma voor 'Klimaat in de Delta'. Dergelijke gedachten leven volop in Haagse politieke kringen. Hoe organiseert de rijksoverheid dat dan? Die vraag leeft in de Tweede Kamer bij die Kamerleden die bij die onderhandelingen betrokken zullen zijn en bij anderen, zoals topambtenaren. Komt er dan een kernkabinet met programmaministers die elk een nieuw (of door te starten) interdepartementaal programma voor hun rekening nemen? Of gaat de staande organisatie – de rijksdienst – die kabinetsprogramma's uitvoeren op een manier zoals er nu onder het kabinet-Balkenende IV ook kabinetsprogramma's zijn geformuleerd en ontwikkeld? Wat overigens ook met programmaministers kan.

De vraag of de in deze kabinetsperiode geïnitieerde wijze van werken aan nieuwe beleidsthema's ook echt effectief is, stond centraal in dit onderzoek. In 2009 is door ons in opdracht van de secretaris-generaal voor Vernieuwing van de Rijksdienst Roel Bekker een onderzoek verricht naar de voortgang en interdepartementale samenwerking bij dertien grote kabinetsprogramma's en -projecten die sinds de vorming van het kabinet-Balkenende IV zijn (door)gestart.

Worden bij die programma's, waarvoor vaak speciale programmadirecties zijn gevormd en die dus in de rijksdienst 'opzij' gezet zijn, de mijlpalen bereikt of niet, bij voorbeeld doordat departementen of delen daarvan ('koninkrijkjes') elkaar strijdend en trainerend in de weg zitten?

Dit onderzoek laat zien dat dit in de dertien onderzochte gevallen, zoals bijvoorbeeld het programma Randstad Urgent, het programma Regeldruk Bedrijven en het programma Nationale Veiligheid, niet het geval is. Er wordt op enkele uitzonderingen na volop tempo gemaakt en eventuele strijdpunten tussen departementen worden overwonnen of beslecht. De interdepartementale samenwerking blijkt constructief georganiseerd. Een aparte (interdepartementaal werkende) eenheid inrichten heeft blijkbaar zin. De rijksdienst is bij nieuwe departementoverstijgende thema's tegenwoordig blijkbaar zeer wel in staat om bureaupolitieke strijd en negatieve verkokering te voorkomen, althans in de dertien bestudeerde gevallen.

Daarmee worden oude gedachten over een versnipperde, niet tot samenwerking bereid en in staat zijnde rijksdienst naar het rijk der fabelen verwezen; verkokering kan nog wel voorkomen maar geldt niet of nauwelijks bij *nieuwe* kabinetsprogramma's die urgentie kennen en prioriteit hebben. Interdepartementale samenwerking valt succesvol te organiseren. Maar dat succes komt niet zo maar aanwaaien. Het onderzoek geeft aan hoe dat succesvol kan zijn en waarop gelet moet worden. Aspecten en elementen van het gewenste politiek-

bestuurlijk en ambtelijk management worden benoemd. Een verklaring wordt gegeven hoe het komt dat enkele programma's nog niet het tempo konden maken dat bij andere wel al bleek.

Daarmee geeft dit onderzoek aanwijzingen voor onderhandelaars en een informateur over wat bij een volgende (in)formatie aanbevelenswaardig is. Het is niet nodig de gehele rijksdienst op zijn kop te zetten. Maar daarmee is niet gezegd dat alles bij het oude kan blijven. 'Hoe' en 'hoe anders' komt verderop aan de orde (zie ook hoofdstuk 18).

Het onderzoeksverslag bevat een probleemstellend hoofdstuk, afzonderlijke hoofdstukken over elk van de bestudeerde kabinetsprogramma's, en bovendien ter wille van de vergelijking een analyse van programmamanagement in een grote stad en een provincie. Daarnaast is een vergelijking van de dertien nationale gevallen ('cases') opgenomen. Het laatste hoofdstuk bevat een samenvatting, conclusies, aanbevelingen en suggesties.

Deze tekst geeft een samenvatting en bevat conclusies van het onderzoek. Par. 1 gaat over de opzet van het onderzoek. Daarna komen de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar de voortgang en samenwerking aan bod (par. 2 en 3). Par. 4 geeft meer details. Deze paragraaf bevat kenmerken van de interdepartementale samenwerking. In par.5 komen algemene condities voor, en managementaspecten van werken aan kabinetsprogramma's aan bod. Deze paragraaf is daarmee vooral van belang voor programmadirecteuren en -managers. Par. 6 bevat 'capita selecta'. Daarin wordt ingegaan op de vraag of een interdepartementaal programma kan worden ondergebracht (lees: aangehaakt) bij een bestaand departement en wat dat betekent. En er wordt nog eens ingegaan op de vraag of werken met een verantwoordelijke programmaminister even goed mogelijk is, als werken met een coördinerend minister, een ministeriële regiegroep of een duo bewindslieden. In dit onderzoek komt namelijk wel een programmaminister voor maar dat is niet die voor Jeugd en Gezin of Wonen, Wijken en Integratie. Deze hier behandelde programmaminister wordt ten onrechte in evaluaties van het programmaministerschap over het hoofd gezien.

1 Het onderzoek

1.1 Centrale vraagstelling

Beetsterzwaag, begin januari 2007. Kabinetsinformatuur Herman Wijffels zit aan een speciale ovale tafel met de partijvoormannen Jan Peter Balkenende, Wouter Bos, André Rouvoet en hun secondanten. Ze werken succesvol aan een kabinetscoalitie en een regeerakkoord. In dat akkoord worden pijlers onderscheiden waaraan het kabinet wil werken en ook kabinetsprogramma's, zoals dat van Energietransitie gericht op meer duurzaamheid van energieproductie en gebruik. Vervolgens trekt het kabinet voor honderd dagen beraad 'het land in'.

Door het kabinet-Balkenende IV is al met al een aantal grote(re) interdepartementale kabinetsprogramma's en -projecten (door)gestart, zoals het programma Nationale Veiligheid, Regeldruk Bedrijven en het programma Randstad Urgent. De vraag is:

Welke voortgang kenden en kennen die onder het kabinet-Balkenende IV gestarte (of voortgezette) kabinetsprogramma's en in welke mate heeft de interdepartementale samenwerking daaraan bijgedragen of is deze juist remmend geweest.

Deze vraagstelling was in 2009 uitgangspunt voor een onderzoek, uitgevoerd door een trio onderzoekers (Arno Korsten, Pieter de Jong en Kees Breed), in opdracht van de secretaris-generaal voor de Vernieuwing Rijksdienst Roel Bekker (in Haagse terminologie: de SGVRD).

Door de secretaris-generaal is een willekeurig aantal projecten uit een totaal van interdepartementale projecten en programma's geselecteerd en die zijn vervolgens aan analyse onderworpen. Het betreft de volgende dertien programma's:

1. Project Verkenningen (samenwerking van Defensie en Buiza);
2. Programma Randstad Urgent (V en W, VROM, EZ, LNV, OCW);
3. Programma Regeldruk Bedrijven (FIN en EZ);
4. Programma Energietransitie (EZ, VROM, LNV, V en W, BuiZa en FIN);
5. Programma Nationale Veiligheid (BZK trekt, alle departementen betrokken op hun eigen onderdeel);
6. Convenant overgewicht (VWS, OCW en Jeugd en Gezin);
7. Project 1 Logo (AZ, met alle departementen; rijksbreed);
8. Programma Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl (AZ is trekker, alle departementen nemen deel);
9. De Rijkswerkplek (rijksbreed: BZK/DGOBR in samenwerking met alle departementen);
10. De Balansgroep: Samenwerking subsidieverlening/uitvoeringsdiensten (VROM, EZ, SZW, LNV)
11. Project Voortijdig schoolverlaten (Jeugd en Gezin, OCW, VWS, SZW);
12. De Crisis- en herstelwet (AZ, Justitie, LNV, VROM etc.);
13. Versterking van de Juridische functie in de rijksdienst (rijksbreed: Justitie met andere departementen).

In totaal zijn deze – hier in willekeurige volgorde genoemde – dertien programma's en grote projecten geanalyseerd. Ter vergelijking en vanwege contrastwerking is het programmamanagement van een provincie (Noord-Brabant) en een grote gemeente (Den Haag) meegenomen. De keuze van deze stad en provincie is willekeurig. Dat brengt het totaal in feite op vijftien cases: dertien nationale gevallen, twee subnationale.

Alle programma's kennen een bepaalde vorm van samenwerking. Ten eerste zijn er de programma's die voortkomen uit een politiek initiatief en zijn vermeld in een regeerakkoord. Denk aan het programma Energie Transitie, Regeldruk Bedrijven, Verkenningen (over de toekomst van de krijgsmacht) of Nationale Veiligheid. Tegenover deze programma's is er een duidelijk programma dat *niet* in de politiek-bestuurlijke arena geïnitieerd is: de samenwerking van agentschappen in de BALANS-groep.

Het onderzoek is eind 2009 afgesloten. Alle projecten lopen dan nog door. In een aantal gevallen moet dan nog de echte politieke besluitvorming plaatsvinden, zoals over het programma Randstad Urgent en het project Verkenningen (over de toekomst van de krijgsmacht). Het tempo van en de eventuele harmonie of conflict rond die besluitvorming valt buiten dit onderzoek.

Leeswijzer

Als in het navolgende gesproken wordt over projecten of programma's zijn steeds rijksprogramma's en projecten bedoeld, tenzij anders vermeld. Als het woord 'programma' hier en daar gebruikt wordt, kan hiervoor ook project gelezen worden. Er komen in de rijksdienst ook programma's voor die in feite projecten zijn en omgekeerd. We spreken hoofdzakelijk van programma's.

1.2 Vraagstelling en kader

Kernbegrippen in dit onderzoek zijn: programmavoortgang en interdepartementale samenwerking bij kabinetsprogramma's.

Van elk van de dertien geselecteerde interdepartementale kabinetsprogramma's is nagegaan of sprake is van voortgang en hoe het zit met de remmende (wellicht trainerende) of versnellende invloed van de interdepartementale samenwerking daarop. Is die samenwerking voortvarend en constructief (geweest) of zit men elkaar dwars, en is zelfs sprake van grote conflicten en trage voortgang? Deze studie zou niet alleen hierover informatie moeten geven maar ook enig inzicht moeten opleveren in welke vormen van samenwerking (samenwerkingsconfiguratietypen) meer of minder succesvol zijn en wat valkuilen of succesbevorderende factoren of omstandigheden zijn (geweest).

Van *elk* onderzocht interdepartementaal programma is het volgende in kaart gebracht:

- De *programmamainhoud op hoofdlijnen*. Wat is de inhoudelijke hoofdbeleidsdoelstelling? Wat zijn de daarvan afgeleide beleidsdoelstellingen?
- De *gekozen vormen van sturing en samenwerking*. Wanneer is gestart? Wie werkt met wie hoe samen? Wie is bestuurlijk verantwoordelijk? Wie is ambtelijk eindverantwoordelijk? Is er een extern boegbeeld? Wie heeft welke financiële middelen en wijst ze toe? Hoe en waar is het programma- of projectteam gehuisvest, wat zijn de detachingsconstructies en wie is aanspreekpunt?
- Een globaal beeld van *de voortgang in het programma of project* sinds de start tot medio 2009. Daarbij wordt aandacht besteed aan markante momenten in de vorm van de totstandkoming resp. aanvaarding van een proces of meer processen, product(en) (kerndocument), of dienst(en). Daarmee wordt de vraag beantwoord wat het project tot nu toe (vooral) heeft opgeleverd in termen van mijlpalen. Hierbij moet worden aangetekend dat er géén sprake is van een beleidsevaluatie.
- Een *kwalificatie van die voortgang* in de ogen van de meest betrokken bestuurlijke en ambtelijke leidinggevenden.
- Een *beoordeling van de relatie tussen de gekozen samenwerkingsconfiguratie en de voortgang*: in hoeverre de samenwerkingsvorm (= configuratie) positief wordt beoordeeld en wel of niet geacht wordt bij te dragen aan de voortgang (zie ook de matrix verderop). Ook: waaruit bestaat een eventuele 'hapering' in de voortgang en wat zijn de belangrijkste *knelpunten* gebleken? Als de voortgang hapert, ligt dat dan (ook of vooral) aan de gekozen (interdepartementale samenwerkings)configuratie of niet?
- Een beoordeling in hoeverre een positief gebleken interdepartementale samenwerkingsvorm (configuratie) *breder* toepasbaar is (op andere gebieden) en in een *volgende* periode toepasbaar is in de rijksdienst, en *toekomstbestendig* is?

We hebben meer gedaan dan alleen maar 'case studies' verrichten en vergelijken. We spraken ook over deze thematiek met een minister van staat tevens eerder informateur, een andere informateur en een voormalig fractieleider en minister.

1.3 Doel van de studie

Het algemene doel van deze studie ligt voor de hand. Het rapport kan mogelijk een functie vervullen in leerprocessen gericht op een '*lerende overheid*', een aanduiding die in het algemeen is aan te treffen in voortgangsberichten van de (tot dit onderzoek opdrachtgevende) secretaris-generaal voor Vernieuwing Rijksdienst (SGVRD). Er is echter nog een doel en dat is het *hoofddoel* van dit onderzoek. Interesse voor een onderzoek als dit met dit hoofddoel is op enkele momenten door het Kamerlid Pierre Heijnen geformuleerd.

Bij de volgende kabinets(in)formatie zal, om welke coalitie het dan ook gaat, zeer waarschijnlijk aan de orde zijn welke *nieuwe* kabinetsprogramma's door een coalitie wenselijk worden geacht. Welke dat zijn, blijft hier buiten beschouwing. De vervolgvraag voor een informateur en onderhandelaars namens politieke fracties zal dan zijn hoe het werk aan die (uit te werken) kabinetsprogramma's wordt georganiseerd en daarover moet deze studie wél iets leren.

Denkbaar is dat daarbij vragen aan de orde zijn als: is een kernkabinet met een aantal programmaministers wenselijk of een 'gewoon' kabinet van pakweg 14-15 ministers met

programmaministers of kan de vigerende praktijk onder het kabinet-Balkenende IV worden voortgezet om in elk geval ook te werken met kabinetsprogramma's zoals de dertien die in dit onderzoek aan de orde zijn en die op één na losstaan van een programmaminister? Moeten we de werkwijze in deze dertien kabinetsprogramma's of een deelverzameling daarvan dan als zodanig succesvol beschouwen dat die kan worden gecontinueerd of geoptimaliseerd? Als dat een uitkomst is, zullen we verderop ook bezien of suggesties voor een informateur zijn te geven.

1.4 Voor wie is de studie bestemd

De doelgroep van het onderzoek wordt gevormd door

- de regering en haar adviseurs, want het gaat tenslotte om kabinetsprogramma's,
- de leden van het parlement die toezien op de voortgang van kabinetsprogramma's en interesse hebben voor de organisatie van toekomstige kabinetsprogramma's,
- degenen die betrokken zijn bij de 'goede' organisatie van interdepartementale projecten (denk aan secretarissen-generaal, verenigd in het overleg van secretarissen-generaal),
- programmadirecteuren en programmamanagers betrokken bij de hier geanalyseerde kabinetsprogramma's (hoe verhoudt hun programma-aanpak zich tot de andere?),
- maar ook 'policy watchers'.

Een belangrijke doelgroep vormen ook potentiële informateurs en onderhandelaars bij een volgende kabinet(in)sformatie en degenen in fracties die meedenken of hen 'voeden' met informatie en teksten. Aangezien secretarissen-generaal hoeders zijn van de kwaliteit van de rijksdienst en voorafgaande aan kabinet(in)sformaties meedenkwerk en ander voorwerk kunnen verrichten, kan deze studie ook voor hen van nut zijn. De vraag is immers niet alleen of zij domeinen en contouren van potentiële nieuwe kabinetsprogramma's kunnen aanwijzen maar ook of ze daarbij een (aanzet tot) een draaiboek voor de organisatie kunnen (laten) ontvouwen.

1.5 De vraagstelling in het licht van de actualiteit

De vraag naar 'voortgang en kwaliteit van de samenwerking over departementen heen' is actueel. De actualiteit komt voort uit de toekomstgerichte vraag, die in parlementaire kringen leeft: als zich, bijvoorbeeld door een nieuwe kabinetsformatie, een EU-impuls of een crisis, een nieuw groot onderwerp aandient – zeg bij voorbeeld het vaker genoemde 'Klimaat en Energie' – dat in de politieke arena wordt opgepakt en dat qua aspectualiteit dwars door departementen gaat, hoe organiseren we dat dan, aannemend dat het creëren van een nieuw departement of een nieuwe dienst (zeg directoraat-generaal) of samenvoeging van enkele departementen *niet* opportuun en/of niet voldoende is? Leiden dan de inzichten die voortkomen uit analyse van programmamanagement in dit onderzoek, zoals gepleegd bij een kabinetsprogramma als Randstad Urgent, Energietransitie, Regeldruk Bedrijven of Nationale Veiligheid tot een beeld van een wenselijke aanpak omdat de voortgang positief was en de interdepartementale samenwerking eveneens? Die vraag is van belang omdat die al bij een kabinetsformatie speelt. Immers, als de werkwijze bij de dertien projecten niet zou deugen en we ook geen aanwijzingen krijgen over een goede deelverzameling hiervan, moeten andere contouren van een wel wenselijke aanpak gekozen worden.

1.6 De vraagstelling in het licht van de traditie

De onderzoeksvraag (gericht op het krijgen van inzicht in de wijze van organisatie van interdepartementale aanpak van nieuwe programma's) uit dit onderzoek staat ook in een lange traditie van denken over (positieve en negatieve kanten van) ontkokering en verkokering in de rijksdienst. Denk aan het rapport van de commissie-Vonhoff *Elk kent de laan die derwaart gaat* (december 1980). Daarin wordt melding gemaakt van teveel alleen optrekken van

departementsonderdelen of departementen waar dat niet geboden is, dus van *negatieve verkokering*. Hoe zit dit? Dat een departement of dienst een zuiver binnen de grenzen van de verantwoordelijkheid van één minister vallend vraagstuk alleen aanpakt, waarbij volstaan kan worden met de expertise binnen dit departement of die dienst, is helemaal niet vermijdbaar en verwijtbaar. Vanzelfsprekend is dat geen probleem. Niet alles aan een koker is negatief (RMO, 2008). Maar dat ligt anders als een maatschappelijk of bestuurlijk vraagstuk moet worden opgepakt dat meerdere aspecten heeft en dat raakt aan meerdere diensten *binnen* een departement of *tussen* departementen. Dan is niet de bedoeling dat die diensten elkaar zwaar bevechten, zodanig dat het proces sterk vertraagd wordt of er een product uitkomt dat niet deugt, maar dat ze juist constructief samen werken, los komen van hun eigen koninkrijk en 'habitat', en pogen de verschillende aspecten constructief op elkaar te betrekken op een manier die voldoet aan de eisen van probleemreductie of doorzettingskracht, die onder meer door het bestuur gesteld worden en in de politieke arena besproken worden. Enige concurrentie tussen departementen of diensten kan nog een positief effect hebben, bij voorbeeld het elkaar bij de les houden. Maar concurrentie kan ontaarden in strijd die niet verder brengt, die nodeloos is. In geval van te vergaande competitie en gebrek aan samenwerking spreken we in de bestuurskunde van *bureaupolitieke* strijd of *bureaupolitisme*. Bureaupolitisme wordt verderfelijk geacht. De vraag is – zo gezien – of dergelijk bureaupolitisme in de dertien rijksprogramma's is vermeden of te vermijden viel.

Denk niet dat bureaupolitieke strijd niet voorkomt. Die is juist te veel voorgekomen. Denk maar aan het voorbeeld van de totstandkoming van een paspoort voor burgers. Strijd tussen enkele departementen leidde niet tot een voldoende integrale werkwijze en (daardoor) ook niet tot een goed paspoort. Dat kostte vervolgens een staatssecretaris zijn kop.

We keken in dit onderzoek *niet* naar programma's die een overstijgende brede alliantie vragen van overheid en werkgevers- en werknemersorganisaties samen. We keken ook niet naar een iets als 'rekening rijden' en de rol van de ANWB. We richtten de blik op de programma-aanpak die door het kabinet-Balkenende IV is gepleegd in dertien interdepartementale programma's, die zeker niet simpel waren (en zijn). In die politiek-prioritaire programma's, zoals het programma Nationale Veiligheid, wordt gepoogd tot een goede interdepartementale samenwerking te komen. De vraag is: *is die aanpak, uitgaande van dertien cases, wel of niet gelukt?*

Verkokering zou bestreden moeten worden voor zover die (te) vertragend en/of destructief werkt. Zeker als daar bij komt dat diensten en afdelingen van verschillende departementen bezig zijn met machtsverwerving of -behoud en/of (nodeloze) territoriumdrang. Een dergelijke opstelling getuigt ook niet van één rijksoverheid, zo wordt tegenwoordig gesteld. Er wordt juist (zoveel mogelijk) integraliteit en samenwerking gevraagd (denk ook aan het door het kabinet positief omarmde Rob-advies over de FORSe ambtenaar waarbij de hoofdletters verwijzen naar die ambtenaar die flexibel, omgevingsgericht, resultaatgericht en samenwerkend moet zijn). Het is wenselijk om meerdere aspecten van een zaak op elkaar te betrekken. Heel veel beleidsvraagstukken vereisen het afwegen van belangen op het vlak van bij voorbeeld ruimte, milieu, veiligheid. Denk maar aan wegeaanleg in dichtbebouwd gebied, die al lang geen zaak meer is van het departement van Verkeer en Waterstaat alleen. En denk maar aan de bestrijding van de Q-koorts, die vereiste dat het ministerie van LNV en van VWS samenwerken. De ministers Gerda Verburg (LNV) en Ab Klink (VWS) gaven dan ook een gezamenlijke persconferentie van te nemen maatregelen en verantwoordden die gezamenlijk.

1.7 Onderzoeksaanpak per gevalstudie

Wat waren de bronnen voor de analyse? Voor elke gevalstudie is dezelfde werkwijze gevolgd.

Ten eerste zijn per case door ons stukken verzameld en geraadpleegd. Zoveel mogelijk zijn de uitgangspunten, ‘plannen van aanpak’ en de voortgangsrapportages gezien; zowel interne rapportages als rapportages voor de politieke verantwoordelijken en/of de Tweede Kamer.

Ten tweede is gesproken met alle programmaleiders of projectleiders. Van de zijde van de bestudeerde casus zijn vaak twee gesprekspartners betrokken geweest. Ten behoeve van die gesprekken is een vragenlijst gehanteerd (zie bijlage).

Ten derde, zijn interviews gehouden met een of meer anderen die op de hoogte waren met een specifiek programma of project, om eventuele vertekeningen in de analyse en rapportage te voorkomen en ‘geluiden’ van buiten het hart van het programma of project op te vangen.

Aan elk programma is een hoofdstuk gewijd.

1.8 Gegevens over elkaar leggen: overeenkomstenanalyse

Om duidelijkheid te verschaffen over het kader van het onderzoek kan een onderscheid gemaakt worden in twee onderdelen:

de voortgang van het kabinetsprogramma (in termen van mijlpalen halen) en de aard en kwaliteit van de interdepartementale samenwerking.

Om de voortgang van programma's in kaart te brengen hebben we een eenvoudige, heldere werkwijze gevolgd, die in wetenschappelijke kring bekend is onder de naam triangulatie-aanpak. Die kwam erop neer dat allereerst per kabinetsprogramma *de beoogde doelstellingen en mijlpalen* zijn opgespoord. Vervolgens is gezien of er (*voortgangs*) *rapportages* waren aan ambtelijke of bestuurlijke eenheden en/of het parlement waaruit blijkt of bepaalde of alle mijlpalen per programma zijn bereikt en zo mogelijk in welke mate. Mogelijk hebben ook *derden de voortgang in kaart gebracht* en als dat het geval is, is dat gerapporteerd. Daarnaast zijn de *respondenten*, waaronder de programmadirecteuren of -managers en respondenten op wat grotere afstand van het ‘zenuwcentrum’, gevraagd naar de voortgang. Deze informatie is over elkaar gelegd, op zoek naar overeenkomst of verschil. We noemen dit de *correspondentieaanpak* of – populairder gesteld – de *Jeroen Smit-methode* (zoals toegepast in zijn studie *De Prooi*). We hebben getracht weg te blijven van partijpolitieke verschillen of parlementaire strijd over voortgang.

Er lag dus geen eigen normatief kader over elk project heen; dus ook niet een specifiek theoretisch kader. We hebben elk programma geplaatst in het licht van de eigen bestuurlijke ambities van het kabinet (voor zover bekend), een in de beleidsanalyse overigens bekende werkwijze. En daarbij de keuze gemaakt dat het onderzoek vooral moest gaan over de interdepartementale samenwerking en de bijdrage daarvan aan de programmavoortgang.

Bij de analyse van de interdepartementale samenwerking zijn we als onderzoekers grosso modo op dezelfde wijze te werk gegaan. Ook hier zijn we gestart met een beschrijving van de ambtelijke en bestuurlijke werkwijze, zoals die in startdocumenten en voortgangsberichten blijkt. We hebben daarin ook de waardering voor de samenwerking opgespoord, alsmede in documenten van derden en daar weer de subjectieve beoordeling van respondenten overheen gelegd.

Voor elke rapportage van een gevalstudie hebben we eenzelfde rapportagemodel gevolgd. Van alle gevalsbeschrijvingen en -analyses heeft een terugkoppeling plaatsgevonden naar de centrale respondent om te checken of er een omissie was in de analyse of een fout correctie behoefde.

1.9 Verwachte uitkomsten uit het onderzoek

Wat voor soort uitkomsten leverde het onderzoek op? Het onderzoeksverslag bevat uitspraken over de (mate van) voortgang van de interdepartementale projecten, over de kwaliteit van de samenwerking en het verband tussen samenwerking en voortgang. Twee variabelen staan in het onderzoek dus centraal: *voortgang en samenwerking*. Op basis van dichotomisering van elke variabele in positief en negatief is een matrix op te stellen van vier mogelijke uitkomsten.

1 De (interdepartementale samenwerkings)configuratie draagt positief bij aan een bereikte en als positief gekwalificeerde voortgang van een beleidsprogramma of project. Dan komt de configuratie op een lijst van potentieel geschikte configuraties voor toepassing in een toekomstige kabinetsperiode.

2 De (interdepartementale samenwerkings)configuratie is als positief te kwalificeren maar de voortgang in het programma of project is afwezig dan wel ‘hapert’ ernstig. De remmende krachten zitten niet in de interdepartementale samenwerkingsvorm (= configuratie) maar mogelijk in weerstand in de samenleving of delen daarvan en/of in parlementaire ‘vraagtekens’ en/of in juridische barrières, enz. Ook deze configuratie komt in principe op een lijst van potentieel geschikte configuraties voor toepassing in een toekomstige kabinetsperiode.

3 De voortgang in een programma of project is positief maar dat ligt zeker niet aan de (interdepartementale samenwerkings)configuratie, die negatief gekwalificeerd wordt. Het dossier wordt als het ware gered door andere factoren of omstandigheden dan de gekozen configuratie. Een kwestie van groot urgentiebesef waardoor de negatieve score van de configuratie niet opvalt dan wel geaccepteerd wordt en/of geluk en/of Deze configuratie komt in principe niet op een lijst van potentieel geschikte configuraties voor toepassing in een toekomstige kabinetsperiode.

4 De voortgang in een programma of project is afwezig en dat ligt alleen of in belangrijke mate ook aan de (interdepartementale samenwerkings)configuratie. Deze configuratie komt in principe niet op een lijst van potentieel geschikte configuraties voor toepassing in een toekomstige kabinetsperiode.

Figuur 1: Vier mogelijke uitkomsten van de invloed van interdepartementale samenwerking op voortgang

		Voortgang	
		<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Interdepartementale samenwerkingvorm	<i>Positief</i>	1 Interdepartementale samenwerking draagt positief bij aan voortgang	2 Voortgang afwezig maar niet met interdepartementale samenwerking als oorzaak
	<i>Negatief</i>	3 Voortgang positief ondanks negatieve invloed van samenwerking	4 De voortgang is afwezig en dat ligt in elk geval ook aan de samenwerking

1.10 Pluspunt en beperking van het onderzoek

Het onderzoek heeft een pluspunt omdat er ook enig onderzoek is gedaan naar hoe een grote gemeente en een provincie omgaat met een nieuwe programmatische aanpak. We bekeken de gemeente Den Haag en de provincie Noord-Brabant. Beide organisaties hebben op eigen initiatief met *nieuwe politiek-bestuurlijke thema's* te maken gehad die bovenop de bestaande bestuurlijke taken kwamen. Hoe hebben ze die aangepakt?

Dit onderzoek heeft enkele beperkingen. Er is weliswaar een aantal programma's bestudeerd maar lang niet *alle* interdepartementale projecten of programma's zijn belicht. Het onderzoek betreft een analyse van een steekproef van gevallen, niet van de gehele populatie. Zo is bijvoorbeeld het programma '*Leven lang leren*' of het '*Innovatieplatform*' niet nader bekeken,

hoewel we hiermee wel vertrouwd zijn (Nauta, 2008). Van de andere kant gaat het niet om een beperkt aantal gevallen. Er zijn er meer dan tien bekeken. Dat is een voldoende groot aantal om tot richtinggevende uitspraken te komen.

Ten tweede, de programmaminister-figuur is niet specifiek beoordeeld. Dus geen aandacht voor de minister voor Jeugd en Gezin en voor de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. We hebben wel de historie van het ontstaan van ministers zonder portefeuille verkend, rapporten van de commissie -Van Veen, -Vonhoff en -Wiegel gelezen en een studie van Geut e.a. (2009) die betrekking heeft op de figuur van de programmaminister. In ons onderzoek komt overigens wel een programmaminister voor, namelijk minister Eurlings die programmaminister is voor het kabinetsprogramma Randstad Urgent. Deze programmaminister is als programmaminister betrekkelijk onbekend. Hij ontbreekt ten onrechte in bepaalde studies naar het programmaministerschap.

2 Belangrijkste uitkomsten over de programmavoortgang

Deze paragraaf bevat de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek naar de voortgang van kabinetsprogramma's. Daarin wordt ook al direct ingegaan op de rol van interdepartementale samenwerking.

Figuur 2: Vergelijking van interdepartementale kabinetsprogramma's en -projecten onder het kabinet-Balkenende IV: betrokken partners, huisvesting, verantwoordelijkheid (situatie per 1 december 2009)

Naam programma	Betrokken departementen	Gehuisvest	Trekker van programma	Bestuurlijke verantwoordelijkheid	Programma-directie/ Coördinatiepunt	Actieve bestuurlijke sturing	Betrokkenheid parlement tot dec. 2009
1 Nationale veiligheid	BZK en alle andere	BZK	BZK	Min. van BZK	Ja, DG veilig	Ja	Ja
2 Voortijdig schoolverlaten	OCW, J&G, SZW, VWS, BZK, VROM, Def.	OCW	OCW	Min. van OCW, Stas Voortgezet Onderwijs	Ja, prog. directie	Ja	Ja
3 Regeldruk bedrijven	EZ, Fin en alle andere	Financiën	EZ/Fin.	Stas EZ, Stas Fin	Ja, Regie-groep	Ja	Ja
4 Energietransitie	EZ, VROM	EZ	EZ	Min van EZ	Ja, IPE	Nee	Neen
5 Randstad Urgent	V&W, VROM, EZ, LNV, OCW, BZK	V&W	V&W	Prog. min V&W	Ja, program-mateam	Ja	Ja, beperkt
6 Verkenning toekomst krijgsmacht	Defensie, BuiZa	Defensie	Defensie	Min van Defensie/ regiegroep	Ja	Ja	Nog niet
7 Crisis- en herstelwet	Justitie, VROM, V&W, LNV en andere	Justitie	Justitie	Min-president	Ja	Ja, zeer	Ja
8 Versterking juridische functie Rijk	Justitie en alle andere	Justitie	Justitie	Justitie	Ja, prog team	Nee	Neen
9 Balansgroep van agentschappen	LNV, EZ, SZW	LNV	LNV, EZ en SZW samen	LNV, EZ, SZW	Secretaris als coördinatiepunt	Nee	Neen
10 Convenant overgewicht	VWS, OCW, en J&G	VWS	VWS	VWS, OCW en J&G	Ja, Conve-nantbureau	Ja	Ja
11 Rijkswerkplek	Alle	BZK	BZK	BZK	Ja, bij DGOBR	Nee	Neen
12 1 Logo	Alle	AZ	AZ/BZK	AZ//BZK	Ja, binnen AZ/RVD	Nee, wel sturende ambt. top	Neen
13 Overheidscommuni-catie Nieuwe Stijl	Alle	AZ	AZ/BZK	AZ/BZK	Ja	Nee	Neen

In paragraaf 3 gaan we nader in op de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking. Verderop worden condities voor en managementaspecten van samenwerking belicht en suggesties gedaan.

2.1 Positieve voortgang in de kabinetsprogramma's

Het onderzoek leverde als belangrijkste uitkomst op dat de bestudeerde dertien kabinetsprogramma's op rijksniveau, die (door-)gestart zijn sinds de komst van het kabinet-Balkenende IV (dat op 26 februari 2007 is beëdigd), een voldoende tot goede voortgang kenden. Of het nu programma's zijn van slechts twee betrokken departementen of van vijf departementen, dat maakt niet uit.

De voortgang is positief doordat *aantoonbare resultaten* te melden waren, doorgaans ook de *beoogde* resultaten. Er zijn *geen* programma's of projecten geweest die *volledig* zijn stil gevallen en waarvan geen resultaten te melden zijn. Op zich wel begrijpelijk want elk project kent een zekere voortgangsrapportage. Zou een programma stil gevallen zijn dan was er al lang en breed een rel uitgebroken; die hebben we niet waargenomen.

In een aantal gevallen, meestal gaat het dan om kabinetsprogramma's, is de Tweede Kamer ook expliciet en afzonderlijk geïnformeerd over de voortgang. Denk aan het programma Nationale Veiligheid. Bij de programma's die vallen onder het programma Vernieuwing Rijksdienst is de Tweede Kamer ook regelmatig per project over de voortgang bericht. De Tweede Kamer heeft de voortgangsberichten in alle gevallen aanvaard. Programmatisch werken is qua verantwoording dus ook positief.

Daarmee biedt het werken met kabinetsprogramma's, als wijze van werken, blijkbaar een effectief 'tegenwicht' tegen de tendens van departementen – die ons is meegedeeld door een voormalig informateur – om het parlement versnipperd, met kleine projecten, te 'bestoken'.

De hoofduitkomst op het vlak van voortgang is dus positief. Uit de dertien bestudeerde interdepartementale kabinetsprogramma's blijkt volstrekt niet dat 'Den Haag' bestaat uit koninkrijkjes die niet samenwerken en voortdurend een bureaupolitieke strijd uitvechten. Verderop geven we aan wat dan de succesbepalende factoren zijn. Een kunnen we hier al noemen.

Het maakt voor de voortgang uit of het om extern gerichte programma's gaat of werkelijk meer interne *rijksbrede* bedrijfsvoeringprogramma's. Extern gerichte programma's hebben bestuurlijke prioriteit en aandacht en behouden die gedurende het traject. De bestuurders zitten er bovenop ('er staat druk op de ketel'). Het meest extreme voorbeeld hiervan is de Crisis- en herstelwet, een in zeer hoog tempo ontwikkelde wet.

De kans daarentegen dat rijksbrede bedrijfsvoeringprogramma's (intern gericht) haperen in de voortgang is veel groter dan bij andere, extern gerichte, programma's. Qua voortgang haperende programma's zijn kabinetsprogramma's waarbij het na verloop van tijd (nagenoeg) aan bestuurlijke prioriteit, bestuurlijke sturing en bestuurlijke attentie ontbreekt. Ergo, de verantwoordelijke minister is onzichtbaar (geworden); de programmarealisatie wordt aan ambtenaren overgelaten; de aandacht van de Tweede Kamer is hiervoor zeer gering. Wanneer dan ook de sturing vanuit de ambtelijke top achterwege blijft, komt het programma niet goed van de grond. Voorbeelden zijn: Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl; programma Rijkswerkplek. Het programma 1 Logo kon door krachtige topambtelijke sturing juist wel succesvol zijn.

2.2 *Weinig verkokering in nieuwe programma's*

Werken aan nieuwe programma's kent heel vaak voortgang omdat het om nieuwe – gestuurde – programma's met *bestuurlijke urgentie* en *politieke prioriteit* gaat, waarbij gevestigde (departementale) belangen weinig kans krijgen. Alle werkers weten dat ze werken aan een *politiek actueel thema* en dat *motiveert*. De meeste nieuwe kabinetsprogramma's brengen geen oude gevestigde belangen samen. Het zijn *nieuwe programma's* en dat maakt uit. Als je oude departementale bolwerken wilt laten samenwerken, is de kans op voortgangsproblemen meer aanwezig, zoals uit het hoofdstuk over 'Nationale veiligheid' blijkt. De les is dus: wie wat wil bereiken moet een nieuw thema kiezen en een nieuwe interdepartementale structuur inrichten, dat thema tevoren in een kabinetsprogramma (of regeerakkoord) verankeren en er stevig bestuurlijk en ambtelijk op sturen. Bestuurlijke verankering en aandacht scheppen voortgang. We zien dat bijvoorbeeld bij het programma 'Regeldruk Bedrijven' of 'Verkenningen'. We veronderstellen daarbij dat het kabinet betrekkelijk homogeen is en ministers bereid zijn tot onderlinge samenwerking, zoals in de onderzochte gevallen ook bleek.

Als een programma in sterke mate een *netwerkkarakter* heeft, is dit uiteraard niet voldoende. Dan zijn aanvullende maatregelen ('bypasses') nodig zoals bijvoorbeeld het werken met interbestuurlijke duo's van een minister en een gedeputeerde in het programma 'Randstad Urgent'. We houden hier dus geen simpel pleidooi voor 'oude' hiërarchische sturing maar duidelijk is wel geworden dat als bestuurlijke sturing ontbreekt, en deze niet ambtelijk wordt opgevangen, de voortgang kan stagneren.

We kunnen – nuancerend – niet verhelen dat bepaalde kabinetsprogramma's ook daadwerkelijk voortgang konden maken doordat sprake was van:

- *een sterk abstract karakter* en veel invloed van deskundigen en marktpartijen: het programma Energietransitie met zijn platforms. In dit geval was de bestuurlijke verankering en prioriteit aanwezig maar waren politieke keuzen een tijdlang niet aan de orde. Ambtelijke sturing en netwerkmanagement zorgden voor voortgang;
- *het studieuze karakter* van een programma: het programma Verkenningen (over de toekomst van de krijgsmacht) kende om en nabij vijftig analytische en studieuze deelprojecten. Ook in dit geval was prioriteit aan de orde, was de verankering krachtig maar waren politieke keuzen een tijd afwezig. Bestuurlijke en ambtelijke sturing zorgden desondanks voor voortgang.

Programma Ruimtebudget

We hebben nog eens afstand genomen tot onze bevindingen en gekeken naar een interdepartementaal programma dat door anderen is geanalyseerd: het programma 'Ruimtebudget' ter uitvoering van de 'Nota Ruimte', die gericht is op integrale gebiedsontwikkeling. Betrokken departementen waren: VROM, LNV, EZ, V&W en VROM (en later ook BZK). Na het beschikbaar komen van het budget ontstond binnen het ministerie van VROM aanvankelijk discussie over de vraag hoe de (FES-)middelen gealloceerd konden worden en wie verantwoordelijkheid droeg voor het beheer. Verschillende directoraten binnen VROM maakten aanspraak op de beschikbare middelen. Deze discussie is beslecht door het programmabureau *buiten* de organisatie van VROM op te tuigen, onder verantwoordelijkheid van de dg Ruimte. Van elk betrokken departement werden vertegenwoordigers aangesteld en er kwam een gezamenlijk besluitvormingsorgaan: het 5 directeurenoverleg (later 6-directeurenoverleg). Een belangrijke andere reden hiervoor was het interdepartementale karakter en de integraliteit van de Nota Ruimte. 'Een externe organisatie zou op een goede manier recht doen aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de diverse departementen voor de Nota Ruimte-doelstellingen en het budget' (Kort e.a., 2009). Tussen de rijkspartijen

en regionale partijen is naderhand weinig kritiek geleverd op de selectie van projecten die uit Ruimtebudget gefinancierd zijn.

Hoe is dit project nu te beoordelen?

'De interdepartementale samenwerking is volgens betrokkenen goed verlopen. Partijen geven aan dat interdepartementale samenwerking anders was dan anders, namelijk intensiever. Dat kwam naar voren in de interdepartementale werkgroep (...). Ook de interdepartementale samenwerking in het 5-directeurenoverleg wordt als constructief ervaren. Betrokkenen spreken over een gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarbij men elkaar scherp houdt zonder elkaar de loef te willen afsteken. (...). De interdepartementale samenwerking heeft vanaf het begin wel moeten groeien. In een eerder stadium was deze losser en meer gebonden aan enkele personen' (Kort e.a., 2009: 32).

De auteurs van deze evaluatie zijn niet afkerig van een conflictje. Ze schrijven:

'De gezamenlijke verantwoordelijkheid neemt niet weg dat elk departement een eigen perspectief hanteert en opkomt voor specifieke belangen. Daarom hoort bij interdepartementale samenwerking enige mate van conflict en strijd. De verschillende departementale perspectieven zijn onmiskenbaar een complicerende factor. Tegelijkertijd is het goed dat er bij projecten van Rijksbelang verschillende perspectieven in de afweging worden ingebracht en gewogen'.

Ook in het 5/6-directeurenoverleg is die strijd waarneembaar geweest, met name tussen de vier inhoudelijke departementen aan de ene kant en Financiën en BZK aan de andere kant.

Als de eigen projecten niet in gevaar komen, is men minder kritisch ten opzichte van elkaars projecten. Het vanuit een integrale visie werken, de Nota Ruimte, is een goede zaak geweest omdat daardoor bij de toedeling van middelen, gebaseerd op de Nota Ruimtebudget, de departementale perspectieven getemperd werden. Zo waren er dus *'checks and balances'*. Deze auteurs bevelen daarom aan: bouw *'checks and balances'* in bij interdepartementale samenwerking (Kort e.a., 2009: 40, 43).

Conclusie: we staan niet alleen in onze conclusie dat het mogelijk is om interdepartementale programma's succesvol te laten zijn. Deze veertiende rijks casus bevestigt dit.

2.3 Kritische uitkomst: de voortgang van bedrijfsvoeringprogramma's

Maar er zijn enkele programma's waargenomen waarbij ook de programmanagers zelf niet volmondig tevreden zijn over de voortgang en andere informatie daarop ook wijst. Dan gaat het om de eerder genoemde 'haperende' programma's Rijkswerkplek en Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl. We bekijken die hier nader.

Deze programma's kennen voortgang maar de voortgang van die programma's zit min of meer 'op het randje', wat overigens door een versnelling in de toekomst kan veranderen. De matige voortgang hiervan, tot nu toe, heeft mede te maken met

- betrekkelijk geringe ministeriële sturing van enkele bedrijfsvoeringprogramma's;
- het leggen van politiek-bestuurlijke prioriteiten bij andere thematieken;
- de opvatting dat bedrijfsvoering primair een zaak is van de ambtelijke toppen;
- en tegelijk toch onvoldoende sterke sturing vanuit die ambtelijke toppen;
- het rijksbrede karakter van de programma's, waardoor het niet makkelijk is om veel steun te verwerven en acceptatie te krijgen;
- de remmogelijkheden en intenties van departementen;
- de weerbarstigheid van de thematiek.

Een nieuwe rijkswerkplek is makkelijker stapsgewijze in te richten bij departementale nieuwbouw dan dat nog in oude, bijna afgeschreven gebouwen pogingen worden ondernomen. Dat is onderkend en dat bevorderde het tempo niet. Het is een zekere rechtvaardiging voor het vastgestelde tempo.

Bedrijfsvoeringprogramma's of programma's die hier dicht bij zitten (zoals het programma Versterking Juridische Functie in de Rijksdienst), zijn van alle programma's de programma's waar de departementen het meest op de rem kunnen en willen trappen; ze willen de eigen macht, werkwijzen en gewoonten vasthouden. Het doorbreken daarvan is mogelijk met de gezamenlijke 'pushing power' en eenheid van het kabinet en de gehele ambtelijke top op het niveau van secretaris-generaal, directeuren-generaal en directeuren. Dat is mogelijk teveel gevraagd. Een dergelijk politiek-ambtelijk Arcadië bestaat niet en de vraag is ook of je het moet willen. Een *pilot- en experimenteeraanpak* kan hier toch eerder vruchten afwerpen. Denk daarbij aan *coalities* van willige 'partijen' om pilots te starten en aan *voorhoedeprojecten*.

Zo genereer je een dynamiek waarmee je op den duur ook de achterblijvers aan je kunt binden ('*zwaan kleef aan*'-effect). Maar zij bepalen niet langer het (te trage) tempo. Dan moet je wel accepteren dat er een rijksdienst ontstaat die zich op diverse plekken met *verschillende snelheden* ontwikkelt. Bij P-Direct en bijvoorbeeld ook de samenvoeging van accountantsdirecties (in dit onderzoek overigens niet onderzocht) is gekozen voor een dergelijke aanpak, die in de praktijk vruchten lijkt af te werpen.

2.4 Wat maakt een programma tot een programma met veel voortgang

We hebben al iets gezien van de factoren die maken dat voortgang wordt geboekt – zoals bestuurlijke verankering, prioriteit en aandacht – of vertragend werken – zoals remmacht. En staan daar nu expliciet bij stil. Bestaat er zoiets als de essentiële variabelen die ideaaltypisch nodig zijn om voortgang te boeken?

Uitgaande van de literatuur over programma- en projectmanagement valt er natuurlijk een groslijst van factoren op te stellen. We besparen de lezer die en verwijzen naar de literatuur (zie Kickert, 2002; Kor en Wijnen, 2001, 2005; Kor, Wijnen en Weggeman, 2007; Wijnen en Van der Tak, 2002; Kraijjo, 2005). We komen direct tot wat we noemen de succesvolle basisstructurelementen. Die basisstructuur ontleen we aan de afzonderlijke analyse van dertien nationale programma's en de wijze van werken in de gemeente Den Haag en de provincie Noord-Brabant.

De succesvolle basisstructuur voor werken aan nieuwe interdepartementale thema's

Een succesvolle basisstructuur in programmatische aanpak kent een tiental gouden regels. De kans op veel voortgang van een kabinetsprogramma is aanwezig als de volgende combinatie van elementen (kenmerken van programmatisch werken) optreedt:

1. zichtbare bestuurlijke urgentie en prioriteit, doordat een bestuur (kabinet, een of meer ministers) een elan genererend nieuw beleidsprogramma benoemt, het domein bepaalt en een startnotitie vaststelt;
2. heldere bestuurlijke verantwoordelijkheid en ook bestuurlijke belangstelling en aandacht door zichtbare bestuurlijke aanwezigheid op relevante momenten, contacten met ambtelijke verantwoordelijken en interventies, optreden e.d.;
3. de aanwezigheid van een basiseenheid van werkers, dus een programmadirectie, die door een loods en havenmeester zijn 'aangemeerd' en waarbij de PIOFACH-functies geregeld zijn (dus huisvesting, budget, ICT, etc.);

4. de presentie van een ambtelijk coördinerend toporgaan dat verbindend en beslechtend kan werken;
5. de presentie van een bestuurlijk orgaan, bijvoorbeeld een regie-orgaan als meerdere ministers betrokken zijn;
6. ‘*Angemessenheit*’ (of in het Engels ‘fit’) van deze structuur en het functioneren al naar gelang het onderwerp dat vraagt, wat kan leiden tot een aan onderwerp, bestel van het binnenlands bestuur en bestuurlijke verhoudingen aangepaste wijze van werken;
7. goede onderlinge verhoudingen en verticale relaties tussen ‘de as’ van de programmastructuur, dus tussen programmamanager, programmadirecteur en politieke verantwoordelijke;
8. goede horizontale relaties tussen topambtenaren van verschillende departementen;
9. een goed functionerende programmamanager en een cultuur waarin ambtenaren willen ‘voelen’ en zien waarvoor ze werken;
10. een negatief criterium: programma’s moeten bij voorkeur niet rijksbreed zijn en wegblijven bij het aanpakken van ingesleten werkwijzen en ‘koninkrijkjes’ van afzonderlijke departementen.

Deze elementen treffen we bij voorbeeld aan in programma’s als Randstad Urgent, Regeldruk Bedrijven, Voortijdig Schoolverlaten, Nationale Veiligheid en het programma Verkenningen.

Al deze elementen zijn wenselijk. Op de vraag of al deze elementen altijd *noodzakelijk* zijn wil een nieuw programma voldoende tot goede voortgang hebben, gaan we verderop in.

Daarmee is direct ook een aantal valkuilen benoemd. Als je wilt dat een interdepartementaal programma niet loopt dan moet het volgende gebeuren: geen politieke sturing; geen sturing door een ambtelijke top (programmadirecteur en/of stuurgroep); een projectdirectie zonder plan van aanpak; een projectdirectie zonder staf of met een staf die zich niet eigenaar voelt van het programma of project; een projectdirectie zonder budget; een projectdirectie zonder locatie waarop alle meewerkende ambtenaren ook daadwerkelijk werken; een directie die niet rapporteert over de voortgang; een projectdirectie die bedrijfsvoeringknelpunten niet (snel) geregeld krijgt.

Hierbij past de kanttekening dat het benoemen van factoren iets statisch heeft. Soms kent een programma tijdelijk stagnatie om daarna te versnellen. We troffen daar wel een voorbeeld van aan. Bij het werken aan de ‘Juridische Functie in de Rijksdienst’ bleek dat voortdurend en regelmatig overleg geleidelijk een klimaat van beraad en reflectie kan scheppen waarin (gespreks)partners elkaar gaan vertrouwen en voordeel zien in gezamenlijk opereren en de veronderstelling van zich gaan afwerpen dat het ‘allemaal om de macht van Justitie’ te doen is.

2.5 Wat als een regel ontbreekt: het besturingshiaat

Komt het voor dat een van de tien genoemde gouden regels afwezig is en dat er dan toch nog programmatische voortgang waarneembaar zijn?

Met de vaststelling door het kabinet van de start van het programma ‘1 Logo’ kreeg het programma urgentie en prioriteit. Dat was een uitstekend vertrekpunt maar daarna was het vrijwel gedaan met de bestuurlijke sturing. Op zich begrijpelijk omdat het hoofdzakelijk een intern ambtelijk realisatieproces betrof waar (dus) ook het parlement zich nauwelijks mee inliet. Dat het programma ‘1 Logo’ toch duidelijk voortgang kende, is te herleiden tot een *krachtig sturende ambtelijke stuurgroep* onder leiding van secretaris-generaal Joris Demming

(Justitie), die de *lege bestuurlijke ruimte* als het ware opvulde (wat overigens bekend was bij de ministers). Daarmee zien we dat *als* er een zekere compensatie (substitutie-effect) ontstaat, de voortgang blijft bestaan. Was de stuurgroep bij 1 Logo betrekkelijk passief geweest, dan was de kans zeer groot geweest op haperingen of stagnatie in de voortgang.

Maar wat als nu eens de sturing op het niveau van een minister (bestuurlijke sturing) of secretaris-generaal of directeuren-generaal (ambtelijke sturing) *niet* manifest is, kan een programma dan ook nog voortgang hebben? Het antwoord vinden we bij het programma Randstad Urgent. Daar was weliswaar sprake van een verantwoordelijke dg op V&W maar vond de interdepartementale ambtelijke afstemming niet op dg-niveau maar op directeureniveau plaats. Het directeureniveau volstond omdat de projecten uit Randstad Urgent in sterke mate *uitvoerings*projecten waren en dat is toch vooral een directeurenzaak, aldus dg Ruimte Chris Kuijpers (VROM).

3 Belangrijkste uitkomsten over samenwerking in relatie tot voortgang

We hebben in het voorgaande vooral de voortgang aan de orde gesteld en de tien gouden regels voor de voortgang aangewezen. Daaruit blijkt al wel dat contacten en interdepartementale samenwerking een relevant item is. We gaan daar nader op. Was sprake van pogingen vanuit de kokers, negatief geformuleerd ‘de koninkrijkjes’, om de programma’s lam te leggen?

Waar de urgentie groot is, de prioriteit hoog is en de bestuurlijke sturing krachtig is, krijgen de kokers geen kans.

3.1 Kwaliteit van de samenwerking

De interdepartementale programmasamenwerking kenmerkt zich in de dertien onderzochte kabinetsprogramma’s en -projecten in overgrote meerderheid door het achterwege blijven van verkokering (in de negatieve zin van het woord). Ook bij de Crisis- en herstelwet, die toch een ingreep was in wat departementen in het verleden aan wetgeving in gang hadden gezet, werd het verkokeringsgeluid (‘blijf van onze wetten af!’) effectief getemperd door grote betrokkenheid van de minister-president en betrokken ministers en door besluitvorming.

Er is in de onderzochte programma’s niet of nauwelijks sprake van ambtelijke bureaupolitieke strijd of van langdurige conflicten in de beleidsvoorbereiding. Verre van dat. Dat is opmerkelijk omdat die uitkomst ingaat tegen een veel beluisterd ‘Haags’ beeld (Rosenthal, 1988; Rosenthal, Geveke en ’t Hart, 1994). De interdepartementale samenwerking scoort kwalitatief steeds duidelijk boven de streep. De programmamanagers en -directeuren waren daarover nadrukkelijk tevreden. Dat blijkt zowel uit documenten als uit gesprekken met de programma- en projectleiders, maar ook uit signalen van andere betrokkenen bij de programma’s die ‘het weten kunnen’. Spreken over massale verkokering en Haagse strijdperken die verlamdend werken, zoals ooit bleek in *de Paspoortaffaire* die tot het aftreden van staatssecretaris René van der Linden leidde, is uitgaande van de onderzochte cases niet juist.

3.2 Samenwerking en voortgang: werkt samenwerking remmend of niet?

Heeft de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking wel of niet remmend gewerkt op de voortgang van de grote projecten van het kabinet-Balkenende IV? Uit dit onderzoek blijkt volstrekt niet dat de interdepartementale samenwerking remmend is geweest op de programmavoortgang, op enkele uitzonderingen na (zoals Rijkswerkplek en ONS). De

programmamanagers scoren de samenwerking ook positief. Bijna alle projecten bevinden zich dus in cel 1 van figuur 3.

Figuur 3: Uitkomsten uit het onderzoek: meeste programma's in cel 1

		Voortgang	
		Positief	Negatief
Interdepartementale samenwerking	Positief	1 Samenwerking draagt positief bij aan voortgang	2
	Negatief	3	4

Het is wel zo geweest dat als we programmamanagers vragen om een rapportcijfer te geven voor de voortgang en voor de samenwerking ze voor de samenwerking *altijd een lager cijfer geven* dan voor de voortgang. Weliswaar steeds in overgrote meerderheid van de gevallen een ruime voldoende of meer, maar altijd een lager cijfer voor de samenwerking dan voor de voortgang.

Figuur 4: Vergelijking van interdepartementale kabinetsprogramma's en projecten onder het kabinet-Balkenende IV: aspecten van voortgang en samenwerking

Naam programma	Wel/niet Rijksbreed programma	Betreft drijfsvoering Rijksdienst	Score voortgang vlg. progr leider	Score samenwerking vlg. progr. leider
1 Nationale veiligheid	Ja	Nee	8.5	8
2 Voortijdig schoolverlaten	Nee	Nee	10	7
3 Regeldruk bedrijven	Ja	Nee	8	8
4 Energietransitie	Nee	Nee	8	7.5
5 Randstad Urgent	Nee	Nee	10	7.5
6 Verkenning toekomst krijgsmacht	Nee	Nee	9	8
7 Crisis- en herstelwet	Nee	Nee	10	7
8 Versterking Juridische Functie Rijk	Ja	Ja	8	7
9 Balansgroep van agentschappen	Nee	Nee	8	7
10 Convenant overgewicht	Nee	Nee	8	7
11 Rijkswerkplek	Ja	Ja	6	5 (besluitvorming)
12 1 Logo	Ja	Ja	8.5	8
13 Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl	Ja	Ja	7	6

3.3 Samenwerking nog niet een buitenboordmotor

We interpretern het absolute cijfer voor samenwerkingskwaliteit als een positieve uitkomst maar stellen vast – omdat de samenwerking door respondenten toch iets lager wordt gewaardeerd dan de voortgang als zodanig – dat de samenwerking ook niet de accelerende kracht in de voortgang is geweest. Dat niet. De samenwerking is weliswaar positief maar niet de krachtige buitenboordmotor in de programma's, niet de versneller. Zo ver is het nog niet. Dus destructieve verkokering nee, maar krachtige buitenboordmotor ook niet. Er zit bij projectleiders een beeld alsof het toch nog iets beter had gekund. Begrijpelijk, de

samenwerking moest georganiseerd worden, er moest moeite voor gedaan worden, het ging niet helemaal vanzelf. Het kwam natuurlijk voor dat de departementen een eigen ‘insteek’ op tafel legden, maar die gezichtspunten werden blijkbaar effectief verzoend.

4 Kenmerken van de interdepartementale samenwerking

Dat de programma's een aantal kenmerken hebben, die van belang zijn om voortgang te boeken is al aangegeven. We noemden in par. 2.4 de tien gouden regels uit het basisstramien voor interdepartementaal programmamanagement in de rijksdienst. Als aan die tien regels is voldaan, kan het met de voortgang van een programma in principe niet meer misgaan. Hier staan we nog eens stil bij enkele andere managementaspecten.

4.1 De bestuurlijke leiding: veelkleurig palet

Er moet bestuurlijk leiding worden gegeven aan een programma, maar hoe? Welke bestuurlijke leiding is wenselijk om te komen tot sturing van interdepartementale programma's? Tussen de dertien gevallen bestaan op het vlak van bestuurlijke sturing verschillen.

Bij het programma Regeldruk Bedrijven waren twee staatssecretarissen verantwoordelijk: die van EZ (Heemskerk) en Financiën (De Jager). Niet echt aanbevelenswaardig maar door goede onderlinge afspraken en goede verhoudingen zijn fricties uitgebleven.

Bij het programma Verkenningen (van de toekomst van de krijgsmacht) was sprake van een regiegroep onder voorzitterschap van de minister van Defensie. Deze formule werkte goed. De regiegroep was actief maar keuzen hoefden er nog nauwelijks gemaakt te worden en dan is sturen makkelijk. Een ministeriële regiegroep, zoals ook gesuggereerd door minister Ter Horst, kan werken als ze actief is, en zo aandacht schenkt aan de ontwikkeling van het programma. Dan volgen ambtenaren van de eigen departementen ook.

Bij Randstad Urgent was sprake van een derde modaliteit: de minister van V&W was tevens programmaminister voor dit programma. In de praktijk ontstonden met deze bestuurlijke ‘figuur’ heel weinig problemen. De minister stond voor het programma als het moest, formuleerde duidelijke doelen, was er als het moest maar de programmamanager kreeg de minister nooit te spreken. Als gevolg van de as tussen minister-programmadirecteur-programmamanager was de programmamanager toch goed op de hoogte. Dit is geen probleem want bij de as op het voetbalveld communiceert de keeper ook zelden met de midvoor maar vormen de centrale verdediger en verdelende – vooruitgerichte – middenvelder de schakel. In de beeldvorming bij de buitenwacht was Eurlings geen programmaminister maar leidde de minister van V&W – opnieuw Eurlings – het programma bestuurlijk. Dat er geen oorlog ontstond tussen V&W en VROM – waar men vond dat Randstad Urgent toch eigenlijk dáár thuishoorde – is mede te danken aan de goede betrekkingen tussen de betrokken directeuren-generaal van de departementen en de taakverdeling en de goede verhoudingen tussen de ministers Eurlings en Cramer (‘dit is voor jou en dit is voor mij’). Door goede schakeling wordt ‘de boel bij elkaar gehouden’.

Bij het programma Energietransitie was de minister van EZ formeel verantwoordelijk maar in de praktijk de minister van VROM ook betrokken. Door de abstractiegraad van de materie en het denken hierover in dit programma, het netwerkarakter (platforms) en het aanvankelijk nog weinig concrete karakter van plannen, was er geen enkele druk vanuit het parlement. De bestuurlijke leiding werd ook niet geactiveerd. Er behoeften lange tijd op ministerieel niveau

geen knopen te worden doorgehakt. Tijdig beraad op ambtelijk topniveau tussen VROM en EZ werkte hier apaiserend.

Bij '1 Logo' was de bestuurlijke sturing na een eerste goedgekeurde start ('vaststelling plan van aanpak') nagenoeg afwezig. En bij 'Versterking Juridische Functie in de Rijksdienst' gold ongeveer hetzelfde. Bij het werk aan de Crisis- en herstellwet was de bestuurlijke sturing onder leiding van de minister-president door een hoge prioriteit direct en zeer krachtig.

We zouden meer voorbeelden kunnen geven. We willen door middel van deze voorbeelden laten zien dat elk programma zijn context kent (thema, betrokken departementen) en eigen koers vaart. De bestuurlijke betrokkenheid liep uiteen en desondanks was sprake van voortgang. '*Anything goes?*' Maakt het niet uit of het gaat om sturing door een minister, een duo bewindslieden, een regiegroep, een programmaminister of bij voorbeeld de MP? Deze verschillen verdedigen we niet, we constateren ze slechts. Opvallend is dat in de praktijk bewindslieden *accommoderend gedrag* vertonen. Ze proberen zich in de aanwezige constellatie aan te passen om het vol te houden en het programma voortgang te geven. De staatssecretarissen De Jager en Heemskerk hebben direct afspraken gemaakt bij 'Regeldruk Bedrijven'. Zou dat niet zijn gebeurd, dan waren conflicten niet uitgesloten geweest. En bij een regiegroep moet er toch altijd één primair verantwoordelijk zijn.

Op grond van het voorgaande, en onze analyse van voortgang en samenwerkingskwaliteit, kunnen we daarom niet pleiten voor hetzij alleen een programmaminister of coördinerend minister, hetzij alleen een regiegroep van bewindslieden, hetzij alleen een duo bewindslieden aan het stuur. *Als er maar stevige bestuurlijke leiding en betrokkenheid en aandacht is, dat is de minimumeis* (cf Kort e.a., 2009: 42). Als de bestuurlijke leiding nagenoeg afwezig is en het leiding nemen ook niet ontlokt wordt, zullen doorgaans problemen ontstaan in de voortgang en samenwerking, hoewel het programma '1 Logo' laat zien dat als topambtenaren zich er echt mee bemoeien en in het bestuurlijk hiaat springen, met bestuurlijke rugdekking, het allemaal wel goed kan komen.

Voor de transparantie en overzichtelijkheid van het werken aan programma's over nieuwe thema's is het natuurlijk gewenst dat er wel steeds één bewindspersoon eerste aanspreekpunt is.

4.2 Aangepastheid van samenwerkingsvorm

Wat past, werkt. Het overzien van alle samenwerkingsvormen leidt tot het inzicht dat veel programma's of projecten een eigenstandig samenwerkingsverband kennen dat aangepast is aan de thematiek waar het om draait en het aantal en soort betrokken ambtelijke 'partners' ('Angemessenheit'). De programma's zitten qua organisatievorm van de voorbereiding tamelijk 'passend' in elkaar, met het oog op partners, onderwerp, tijdspad. We memoreren als voorbeeld de koppels van bestuurlijke partners van provincie en Rijk in het Randstad Urgent-programma. Dat geldt bij voorbeeld ook voor het project Verkenningen.

Opvallend is dat goed over het ontwerp van het samenwerkingsverband blijkt nagedacht. Dat komt voort uit reflectie op het Plan van Aanpak door het programma- of projectteam.

Uit het voorgaande volgt dat niet gesteld kan worden dat er slechts één vorm van samenwerking succesvol kan zijn of is. Er zijn verschillende accenten in de samenwerking vastgesteld. Daarmee konden project- en programmadirecteuren goed leven. Als er een zwakte is proberen ze die door middel van voor de hand liggend management 'recht te breien'

of te compenseren. Zo moest de ambtelijke stuurgroep in het programma '1 Logo' wel actief zijn omdat het politieke bestuur dit programma niet actief 'runde'. Maar let wel, dit is een uitzondering. We achten het niet vanzelfsprekend dat waar een bestuurlijk hiaat ontstaat, topambtenaren altijd het ontstane gat op het voetbalveld vullen.

4.3 Gouden regel van 'de as in het team'

We hebben nu gezien dat er een basisstramien bestaat van tien regels voor het succesvol werken aan kabinetsprogramma's (par. 2.4). Nadere beschouwing in deze paragraaf 4 wijst uit dat die tien regels in de praktijk nog wel een verschillende toepassing kunnen krijgen. Er moet bestuurlijk leiding gegeven worden aan programma's maar in werkelijkheid kan dat op verschillende manieren. Er ontstaan in ambtelijk en interbestuurlijk opzicht eigen invullingen, die samenhangen met het thema, de taakverdeling tussen overheden in het bestel van het binnenlands bestuur, taken en bevoegdheden van overheden, en het streven naar eenstemmigheid of acceptatie van voornemens. Werken aan het programma 'Randstad Urgent' is daardoor heel wat anders dan werken aan 'Nationale Veiligheid' of '1 Logo'. Maar zoals gesteld aan de gouden regels moet steeds worden voldaan, anders werkt het niet.

Er bestaat ook een *harde minimumregel* waaraan voldaan moet worden wil een interdepartementaal (kabinets-)programma of -project succesvol kunnen zijn. Dat is de regel uit de voetbalwereld: *'zorg dat de as van het voetbalteam staat'*. Wil een voetbalteam succesvol zijn, dan is – zo wordt vaak beweerd – in elk geval nodig dat de keeper, de centrale verdediger, de centrale middenvelder en de spits (midvoor) van klasse zijn, ervaring aan kwaliteit paren, en ze elkaar signalen geven om het team te laten doen wat het moet doen. Zij schragen het team, zij dragen als het ware het team naar succes. Zo is het ook in interdepartementale projecten. De as bestaat hier uit de project- of programmamanager/directeur, de hoogste ambtelijk leidinggevende in 'de lijn' (meestal een directeur-generaal), en de coördinerende en verantwoordelijke bewindspersoon. Deze drie moeten elkaar treffen, met elkaar overweg kunnen, elkaar respecteren, informeren, sturen, steunen, bemoedigen en durven aanspreken. Ze overleggen niet steeds gezamenlijk maar ze zijn als schakels verbonden.

Projectmanagers en -directeuren onder de respondenten als Michiel Ruis (programmamanager Randstad Urgent), Sebastian Reyn (projectdirecteur Verkenningen), Marianne Visbeen (programmamanager Voortijdig Schoolverlaten) en anderen benadrukken dit eenstemmig.

4.4 Trekker van de voortgang en de betekenis van chemie

We grijpen nog eens terug op twee – al genoemde – gouden regels: 4 en 8. Regel 4 hield in: de presentie van een ambtelijk coördinerend toporgaan dat verbindend en beslechtend kan werken. En regel 8 luidde: goede horizontale relaties tussen topambtenaren van verschillende departementen. Wat laat de vergelijking van 'cases' zien en welke rol is er dan voor de programmamanager?

Bij bijna alle onderzochte programma's en projecten was sprake van een *ambtelijke stuurgroep* van topambtenaren (SG's en/of DG's) vanuit de betrokken departementen. Zij vervullen een belangrijke rol bij het garanderen van voldoende 'commitment' en zo nodig ook (tijds) politieke afstemming. De stuurgroepen houden de vinger aan de pols en dienen tegelijk als gremium waaraan een programmamanager inhoudelijke en praktische aandachtspunten kan voorleggen. Het is daarbij essentieel dat de verantwoordelijkheid voor de voortgang van het programma en de daarvoor noodzakelijke bevoegdheden bij de *programmamanager* worden belegd. Wanneer diens rol zou worden beperkt tot die van louter

‘secretaris van de stuurgroep’ is de kans groot dat het programma stagneert. Er is dan immers geen duidelijke ‘trekker’ van het programma meer, die vanuit zijn zelfstandige verantwoordelijkheid alle betrokkenen bij de les kan houden.

Droegen de programmamangers, aan wie in de praktijk door de programmadirecteur het management wordt overgelaten, zelf bij aan de goede voortgang en samenwerking? Ze maakten stuk voor stuk een sterke indruk op ons. We verhelen niet dat op te merken. Onder hun sturingsimpuls en ‘fluwelen hand’ bleek het mogelijk programma’s niet ten onder te laten gaan aan koninkrijkgedrag.

Goede persoonlijke betrekkingen tussen alle betrokkenen vormt een sleutelvoorwaarde voor succes bij interdepartementale samenwerking. Als die er onvoldoende is moet daarin stevig worden geïnvesteerd. De mensen moeten elkaar goed leren kennen, elkaar kunnen vertrouwen en op elkaar kunnen bouwen.

5 Het opzetten van interdepartementale kabinetsprogramma’s: elementen voor een draaiboek

We weten nu al veel: de gouden regels zijn genoemd en enkele bijzondere elementen van organisatie en management zijn genoemd: de bestuurlijke sturing en variëteit daarin, de rol van een ambtelijke coördinatie en een ambtelijke trekker. Wat zijn nu begunstigende condities om te gaan werken (in casu: managen) aan een nieuw thema dat gegoten wordt in de vorm van een kabinetsprogramma dat binnen de staande organisatie wordt uitgevoerd in de vorm van een interdepartementaal programma, zoals onder meer Regeldruk Bedrijven, Randstad Urgent, Energietransitie en Nationale Veiligheid en dus *niet* in de vorm van een programmaministerschap als voor Jeugd en Gezin (J&G) of Wonen, Wijken en Integratie (WWI)?

We geven een aantal aanbevelingen die een plaats kunnen krijgen in een draaiboek voor het opzetten van een kabinetsprogramma. Bij het opstellen hiervan is een vergelijking gemaakt met eerder geformuleerde leerervaringen van programmamangers (zoals neergelegd in een notitie *Leerervaringen*).

1. Zorg direct bij de aftrap voor een goede startnotitie. Zo’n startnotitie kan direct al een Plan van Aanpak (PvA) zijn of daarin uitmonden. In een PvA staan de contouren voor het programma, het doel, de middelen, de fasering, de beoogde mijlpalen en producten, de werkwijze, welke departementen betrokken zijn, wie bestuurlijk verantwoordelijk is, wie programmadirecteur is en wie programmamanager is, de ambtelijke en eventuele coördinatiestructuur, en er wordt aandacht besteed aan de taken, bevoegdheden, middelen en huisvesting (PIOFACH). Een PvA verschaft urgentie, symboliseert prioriteit, legitimeert het handelen en verenigt.
2. Een Plan van Aanpak voor een interdepartementaal kabinetsprogramma wordt na behandeling in een interdepartementale stuurgroep vastgesteld in de ministerraad. Op deze manier moeten onduidelijkheden worden beslecht en moet wat stroef zit vloeibaar worden. De besluitvorming door het kabinet is van grote betekenis omdat daardoor de urgentie, prioriteit en bestuurlijke leiding zichtbaar worden.
3. De ambtelijke leiding bij een kabinetsprogramma berust bij een programmadirecteur. Het PvA geeft aan om wie het gaat.
4. Een programmadirecteur wil aan de slag, en dient daarvoor een programmaorganisatie op te bouwen. Dat kost tijd en vereist maatwerk. Het bouwen van een organisatie zoals ten aanzien van ‘Randstad Urgent’ blijkt verschillend ten opzichte van het programma

‘Energietransitie’, ‘Vroegtijdig Schoolverlaten’, ‘Convenant Overgewicht’, ‘Verkenningen’, ‘Nationale Veiligheid’ of het project ‘de Crisis- en herstelwet’. Het object van het programma is van grote invloed op de opbouw en het management.

5. Het bouwen van een organisatie- en managementstructuur kan wringen met de departementale bedrijfsvoering van een onderdak verschaffend kerndepartement. Departementen kennen regels en beschouwen improvisatie of afwijken als ongewenst. Het SGO dient hiervoor een voorziening te scheppen. Denkbaar is onder meer een centraal (rijks)loket voor kennis en advies voor interdepartementale bedrijfsvoeringsvragen en knelpuntenaanpak. Het is ook mogelijk een shared services-element in te bouwen; dus van departementsonafhankelijke dienstverlening
6. Los hiervan, kan het zin hebben om in de startfase van een kabinetsprogramma een fulltime bedrijfsvoeringmanager aan te stellen die integraal verantwoordelijk is voor de totstandkoming van een tijdelijke organisatie als werkorganisatie (en dus voor PIOFACH). In dat verband vallen wel de woorden ‘loods’ en ‘havenmeester’. Toen er een kabinetsprogramma ‘Regeldruk Bedrijven’ kwam moest er tussen de departementen van EZ en Financiën samengewerkt worden omdat Financiën onderdak ging bieden aan de programmadirectie en mensen van EZ over moesten naar Financiën. Toen speelde het loodsen en het havenmeesterschap nadrukkelijk. Bij Financiën gedetacheerde medewerkers wilden bij voorbeeld vanuit Financiën wel toegang blijven houden tot de eigen site op EZ.
7. Havenmeesters beschikken over voldoende mandaat om operationele knelpunten met budget, ICT, huisvesting, inzet of overgang van personeel zelfstandig te regelen respectievelijk op de goede plek aan de orde te stellen (zie de notitie *Leerervaringen*).
8. Bij de bouw van een interdepartementaal samenwerkingsverband kan spanning met de lijnorganisaties ontstaan, omdat ‘de lijn’ mensen wil vasthouden en dus concurreert om dezelfde (goede) mensen en middelen. Deze spanning moet worden beperkt. Dat is een belangrijk aandachtspunt en werk voor een programmadirecteur. Niet alleen in de startfase maar gedurende de gehele periode van uitvoering van het programma.
9. Hoe spanning met de lijn te reguleren? We noemen twee manieren. Het verdient het ten eerste aanbeveling medewerkers te rekruteren die creatief met de spanning met de bestaande organisatie kunnen omgaan. Dit is een suggestie die rechtstreeks voortvloeit uit leerervaringen van programmadirecteuren. Dat geldt ook voor de volgende manier. Ten tweede: geef verantwoordelijke lijnmanagers, zoals directeuren-generaal of directeuren, een rol in een ambtelijke stuurgroep als besluitvormer, of anderszins als regisseur, ambassadeur, sponsor. Daardoor wordt beoogd en bereikt dat de kans groot wordt dat de ambtelijke top uit de lijnorganisatie de programmamedewerkers gaat sturen op het bereiken van de doelen van de programmadirecteur van het interdepartementaal programma. We zien in startdocumenten ook de tweede genoemde manier terug.
10. Over de voortgang van het werken aan een programma en het bereiken van mijlpalen, vaak al genoemd in een startdocument, moet vanzelfsprekend gerapporteerd worden in voortgangsrapportages. Maar programmamanagement is meer dan een ‘boekhoudachtige’ berichtgeving. De opbrengst van het programma moet ook intern geagendeerd worden voor medewerkers vanwege het verbindend effect van ‘vieringen’, de groei van wij-gevoel (‘wij doen dit samen’) en daarmee verbonden cultuurvorming.
11. Bij het werken aan nieuwe programma’s moet sprake zijn van voortgangsrapportages. Vanzelfsprekend. De projecten en programma’s die onderzocht zijn, kennen bijna allemaal een vorm van ambtelijke voortgangsrapportage. Dat betekent dat er zekere

‘checks and balances’ kunnen werken. Een ‘hoger’ ambtelijk gremium (team, etc.) wordt op de hoogte gebracht en kan daarmee een vinger aan de pols houden en bijsturen. Zo hoort het en zo is het ook aangetroffen. Meest ‘to the point’ en frequent waren ons inziens de (bijna maandelijkse) voortgangsrapportages van het project Verkenningen (over de toekomst van de krijgsmacht). Niet verrassend want dit project werd bijna benaderd als een militaire operatie (in een vreedzame context), met doelen en op beheersing gerichte instrumenten. Het project met vele uitbestede deelprojecten lag goed op schema. Echter, er zijn ook programma’s en projecten aangetroffen waarbij de voortgang en de bewaking daarvan enigszins onder druk stonden. Dat zijn begrijpelijk niet zo zeer projecten waarbij enkele departementen of delen daarvan betrokken waren maar het waren rijksbrede projecten, als Communicatie Nieuwe Stijl. Bij rijksbrede projecten is voortgangsrapportage en -controle en bijsturing wel aanwezig als die nadrukkelijk georganiseerd is door inzet van topambtenaren, die hierin eendrachtig opereren. Een goed voorbeeld hiervan is 1 Logo waarin diverse (ervaren) secretarissen-generaal in een stuurgroep eendrachtig (positief) opereerden.

12. Stel bij de start van een programma per programmamedewerker vast wie de lijnmanager is die gaat over de loopbaan en beloning. Programmamanagers doen namelijk ook aan hrm-beleid, en daarmee aan functioneringsgesprekken. Uiteraard betekent dit ook dat programmamedewerkers beloond kunnen worden voor geleverde prestaties. De programmadirectie onderhoudt daartoe contacten met leidinggevenden uit de lijnorganisatie. Soms heeft een programmadirecteur hiervoor enig eigen additioneel budget. Deze suggestie komt ook weer voort uit ervaringen van programmadirecteuren. Een mogelijkheid is ook om het personeelsbudget van medewerkers die overkomen voor een programma tijdelijk van de lijn over te hevelen naar de programmadirectie.
13. Linking-pins van een programma bij andere departementen functioneren goed als het zwaartepunt van de ‘linking-pin’-medewerkers bij het programma ligt en niet andersom.
14. Maak als programmadirecteur zichtbaar dat programmasucces ertoe doet voor de ambtelijke loopbaan van programmamedewerkers die later teruggaan naar de lijnorganisatie. Een mogelijkheid is om het personeelsbudget van medewerkers die overkomen voor een programma tijdelijk van de lijn over te hevelen naar de programmadirectie.
15. Ook het succes (of falen) als programmadirecteur/manager moet vastgesteld kunnen worden en worden ingepast in het loopbaanbeleid van de rijksoverheid.
16. Een programmadirecteur of -manager krijgt vrijwel altijd met enkele ‘issues’ te maken. Een eerste aandachtspunt luidt: let op beeldvorming. Een interdepartementaal programma waarvan de ‘werkers’ gelokaliseerd zijn op een ‘departement’ dreigt in de beeldvorming een etiket te krijgen van het departement. Een programma wordt een kleur toegedicht van het departement waar het onderdak vindt. Zorg dus voortdurend voor behoud van het interdepartementale gezicht opdat vertragende ‘verkokering’ geen kans krijgt.

Wie meer hierover wil weten kan terecht bij een beschouwing van Winter en Van der Varst (2008) over het opzetten van interdepartementale organisatie-eenheden.

Op enkele onderwerpen die te maken hebben met de bouw van een organisatie gaan we verderop nog in. Dat zijn:

- de aanhaking bij een departement (par. 6.1);

- de vraag of de financiering van de programmadirectie wel of niet moet lopen via de begroting van het onderdak verschaffende departement (par. 7);
- de sturing via een programmaminister, een regiegroep, een duo (par. 6.2).

6 Capita selecta van werken aan kabinetsprogramma's: enkele wrijvingspunten

Waar staan we nu? We hebben

- tien gouden regels geformuleerd voor het bewerkstelligen van succesvolle kabinetsprogramma's;
- begunstigende condities voor samenwerking genoemd (de 'as'; een ambtelijke trekker en coördinatiestructuur; chemie tussen centrale spelers);
- zestien regels gegeven voor een draaiboek ten behoeve van de bouw van een programma, die vooral voor programmadirecteuren van nut zijn.

We zoomen nu in op enkele thema's die in het voorgaande al kort aan de orde waren, zoals de vraag waar breng je een programma onder: bij een departement dat het meest van doen heeft met een programma of toch niet? En hoe staat het met de politieke verantwoordelijkheid? Het betreft wrijvingspunten.

6.1 De locatie van de programmastaf en gevoeld eigenaarschap

Nieuwe bestuurlijke programma's zijn bij een fictieve provincie Midden-Nederland aangehaakt aan de sector of dienst die al sterk geïnvolveerd is met een deel van het programma. De gedeputeerde voor Verkeer wordt dan verantwoordelijk voor een programma Bereikbaar Midden-Nederland en de directeur van de dienst Verkeer programmadirecteur voor het programma 'Bereikbaarheid'. Een deel van de programmadirectie wordt gevormd door medewerkers van de dienst Verkeer. Daardoor ontstaat een gevoel van 'eigenaarschap'. Een nieuw programma hangt er niet maar wat bij en er is direct sprake van ambtenaren die loyaal zijn aan de programmadirectie. Dat voorkomt dat een programma ontwikkeld wordt door een gelijk aantal ambtenaren vanuit vele hoeken, waardoor een programma weinig voortgang kent omdat het eigenlijk van 'niemand' is.

Interdepartementale programma's worden, net als die provinciale ook nogal eens aangehaakt bij een bepaald departement dat er het meest mee te maken heeft, dat ook de meeste capaciteit levert voor het project of programma, en onderdak verschaft aan het personeel. Zo is de directie van Randstad Urgent ondergebracht bij het ministerie van V&W en gelokaliseerd in het hoofdgebouw van Verkeer en Waterstaat. Logisch, veel mobiliteitsprojecten zijn onderdeel van het programma. Het project Verkenningen, over de toekomst van de krijgsmacht, is gestationeerd in een defensiekazerne. En Voortijdig Schoolverlaten is ondergebracht bij het ministerie van OCW. En Nationale Veiligheid bij BZK. Deze formule werkt in het algemeen goed.

Van een effect dat 'de koker' een interdepartementaal programma volledig 'kaapt', is ons inziens geen sprake. Er is eerder het voordeel van een direct, bij de start al, gevoeld 'eigenaarschap' van het programma bij een groot aantal betrokken ambtenaren; ambtenaren die overigens geheel of gedeeltelijk losgeweekt zijn van hun moederdepartement en een eigen gemeenschappelijke (programma- of project-) werkstek hebben. De verankering is een goede basis om voortgang van het programma of project al bij de start verzekerd te weten. Het project of programma dwarrelt door deze verankering niet door de rijksdienst op een manier dat niemand zich er verantwoordelijk voor voelt; de kans wordt zo klein dat het 'van niemand is'. Er is in de beginfase direct al '*commitment*' bij een kern van betrokken ambtenaren.

Middelpuntvliedende krachten krijgen geen kans. Een dergelijk programma met een centrale kern wordt dan ook geen duiventil, waarbij medewerkers in- en uitvliegen omdat er vanuit het departement van herkomst getrokken wordt aan de ambtenaren die in deeltijd werken aan het programma.

Eigenaarschap bij programmamanagement in een gemeente en provincie

Ervaringen uit de provincie Noord-Brabant en de gemeente Den Haag bevestigen de zinvolheid van dit organisatieprincipe. Deze succesvolle samenwerkingsvormparadox van departementoverstijgende interdepartementale programma's maar toch ook met eigenaarschap van (slechts) één departement of deel daaruit blijkt in een bestudeerde grote gemeente (Den Haag) en provincie (Noord-Brabant) ook (redelijk) goed te werken (lees: voortgang te bewerkstelligen). Het vereist wel dat er een stevige politiek verantwoordelijke bestuurder (die het programma 'voelt en draagt') en programmaleider aan het roer staan (we spraken over 'de as'), deze leider over een goedgekeurd Plan van Aanpak beschikt, en over eigen personeel en budget en adequate planning & control beschikt. De programmamanager en -leider moeten dan sturen en het voor de hand liggende goed doen. Die kwaliteiten hebben we ook waargenomen. Er bestaat goed werkoverleg, er is gewerkt aan de teamgeest en zo nodig wordt met representanten uit andere departementen overlegd, juist in gevallen dat naar het programma of project gedetacheerde medewerkers vanuit het eigen departement teruggeroepen dreigen te worden. Voor een voorbeeld: zie het programma Randstad Urgent, of het project Verkenningen.

Beeldvorming bij eigenaarschap

Bij de aanhakingstheorie past een zeer belangrijke kanttekening. Gebleken is dat de aanhaking van een interdepartementaal programma aan een departement en feitelijke onderbrenging daarbij de indruk kan wekken dat een interdepartementaal programma toch een *departementaal* programma is. Bijna alle programmadirecteuren bestrijden vanaf het begin dit beeld. Zij benadrukken het interdepartementale. We zien dat bijvoorbeeld bij het project Verkenningen (over de toekomst van de krijgsmacht). De projectleiding bestrijdt te vuur en te zwaard dat het slechts om een *defensie*programma gaat. Dat het breder is, wordt gesymboliseerd door een bestuurlijke regiegroep waarin meerdere ministers zitting hebben. De betekenis van de uitstraling van een regiegroep moet niet onderschat worden. Een tweede voorbeeld. Collega-ministers neigen ertoe het kabinetsprogramma Randstad Urgent te zien als een gewoon 'Eurlings-programma' terwijl minister Eurlings van V&W juist coördinerend minister is. Randstad Urgent behoort helemaal niet tot de gewone portefeuille van de minister van V&W maar Eurlings wordt toch altijd in het kabinet als (vak)minister van V&W behandeld. Binnen het kabinet wordt – aldus zegslieden – geen onderscheid gemaakt in ministers met een regiepet op of de pet van coördinerend minister voor Het woord wordt nooit verleend aan de 'coördinerend minister voor'. Dat is dus een niet helemaal optimale gang van zaken, die echter in de door ons bestudeerde cases niet tot brokken geleid heeft, aldus programmamanagers. Conclusie: In geval een project wordt toegedeeld aan een departement dat min of meer het hart van het nieuwe programma gaat worden, en ook de 'eigen' minister (coördinerend) verantwoordelijk is voor het programma of project is dus aandacht vereist voor de beeldvorming. De kans is namelijk groot dat een kabinetsprogramma vanuit andere departementen toch gezien wordt als behorend tot de 'normale' portefeuille van de betreffende minister.

6.2 Eenhoofdige bestuurlijke sturing, regiegroepen of duo's

Een tweede thema in dit onderdeel 'capita selecta' van programmamanagement in de rijksdienst betreft de vraag naar de politieke verantwoordelijkheid.

Individuele aansturing

De wijze waarop het politiek primaat in een samenwerkingsconstructie wordt belegd, heeft niet alleen staatsrechtelijke betekenis. Het vormt tegelijk ook een belangrijk organisatieprincipe. Er dient helderheid te bestaan over de vraag wie de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid voor een programma draagt. Dat is niet alleen voor de verantwoording naar het parlement van belang, maar ook voor de beeldvorming naar buiten. Ook voor de betrokken ambtenaren is politieke aansturing relevant. Daarin komen de urgentie en (dus) prioriteitstelling tot uitdrukking. Als een verantwoordelijke bewindspersoon zich met een groot programma of project bemoeit, in de krachtiger vorm van sturen of eventueel in de zwakkere vorm van meedenken, werkt dat positief. Ambtenaren willen doorgaans ‘richting, helderheid en enige aandacht’. Dan weet je voor wie en waarvoor je het doet.

Een regiegroep

Is een regiegroep van enkele ministers als vorm van collegiaal besturen ook een werkbare formule om bestuurlijk om te gaan met kabinetsprogramma's? Ons inzien is een regiegroep een geschikte aanpak, als een van de mogelijkheden. Maar wees dan selectief. Want ministers worden overvraagd als ze elk in meer dan tien regiegroepen zitting hebben. We vermoeden dit op basis van informatie van een oud-minister over informatieve overbelasting van bewindslieden (Idenburg, 1985; Van Thijn en Cardoso Ribeira, 2004).

Voor selectie is – gegeven huidige kabinetten met een omvang van om en nabij vijftien ministers – veel te zeggen omdat ministers die in veel teams zitten agendaproblemen krijgen en niet meer aan lezen van stukken en bezinning toekomen (het informatieoverlast- en belastingsprobleem).

Feitelijk ontstaat er al spontaan zekere selectie. Alle in een regeerakkoord aangewezen grotere interdepartementale programma's of projecten zouden in beginsel een regiegroep kunnen hebben met één aanspreekbare, verantwoordelijke bewindspersoon. Deze lijst is eventueel aan te vullen met later volgende programma's of projecten. Een secretaris-generaal voor Vernieuwing van de Rijksdienst zou hier een ambtelijke kanalisatierol van onderop kunnen vervullen ('aanmelding').

Een duo

Het komt voor dat de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid bij een duo van bewindspersonen, een team, berust. Dus niet bij een regiegroep. Bijvoorbeeld in het programma Regeldruk Bedrijven ging het om twee staatssecretarissen, om een duo (Heemskerk, De Jager). Dat behoeft geen probleem te zijn mits bewindspersonen direct duidelijke afspraken maken, ze goed met elkaar overweg kunnen en de afspraken voor de project- of programmadirectie goed werkbaar zijn. Meestal zal de directie zelf voorstellen doen. Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat strijd dreigt tussen de twee bewindspersonen. En wie moet wat gaan vertellen in een Kamercommissie? Welke Kamercommissie gaat dan over het programma? Als teams aantreden moet er bij voorkeur altijd een bewindspersoon als eerst verantwoordelijke worden aangewezen. *Geen team zonder aanvoerder!*

Politieke verantwoordelijkheid op afstand

Er is ook een paradox aangetroffen. Hoezeer gemarkeerde politieke verantwoordelijkheid ook van belang is voor de voortgang van een project of programma, neemt dat niet weg dat er ook samenwerkingsverbanden zijn aangetroffen waarin de politiek verantwoordelijke op papier wel aanwezig was maar feitelijk zeer op afstand stond (lees: een bewindspersoon zich niet of nauwelijks bemoeide met het verloop van het traject). Dergelijke projecten kunnen het

moeilijk krijgen. Niet als ze klein, overzichtelijk en a-politiek van thematiek zijn, maar wel als ze juist rijksbreed zijn en aan de gewoonten en werkwijzen raken van departementen, met eigen standaarden en referenties. Dergelijke projecten, als 1 Logo, kennen toch voortgang als sprake is van een behoedzaam plan van aanpak (met pilots en fasering) en sterke sturing door een ambtelijke stuurgroep met hoogste leidinggevendenden van departementen en de project- of programmadirectie zo steun en rugdekking krijgt. Hier wordt ‘compatibilité d’humeurs’ ook van belang. Maar het programma Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl, voor insiders ONS, liep minder. Conclusie naar aanleiding van ONS: wie interdepartementale samenwerking wenst bij rijksbrede projecten of programma’s moet juist hier politieke regieverantwoordelijkheid organiseren en ook de ambtelijke top erop inzetten. Hier kan zich wreken dat het SGO – het overleg van secretarissen-generaal – geen concerndirectie is maar slechts een overlegorgaan. Als het SGO geen concerndirectie kan zijn, wat hier aangenomen wordt, zou er wel vanuit het SGO een stevige sturing moeten worden georganiseerd in de vorm van een brede stuurgroep (zoals bij 1 Logo het geval was), die zo nodig druk kan zetten op medewerking.

Direct contact tussen bewindspersoon en projectdirectie of niet?

Het benadrukken van politieke en ambtelijke leiding in interdepartementale programma’s, zeker als ze rijksbreed zijn, ligt voor de hand, te meer als men het staatsrecht erbij neemt. Ze geven ‘pushing power’. Maar daarmee is dit nog geen vanzelfsprekende werkelijkheid. Opvallend is dat de meeste programmadirecteuren *zelden of nooit een bewindspersoon ontmoeten*. We noemen hier de programma’s 1 Logo, Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl, de Juridische Functie in de Rijksdienst. Bewindslieden lieten zich hier niet zien maar alle projectdirecteuren zeiden wel dat als ze toegang moesten hebben, ze die toegang ook wel kregen. We zien dit niet als overmoed en behoud van zelfrespect maar als een zaak van vertrouwen. Soms is een bewindspersoon overigens gedeeltelijk wel betrokken bij de aftrap van een project (Van Middelkoop bij Verkenningen), soms op een conferentie (Eurlings bij Randstad Urgent), soms enkele keren in een politieke regiegroep tussentijds actief (Verkenningen), soms actief als een project in een Kamercommissie aan de orde is (AO’tjes over Voortijdig Schoolverlaten). Op zich is dit verklaarbaar. Bewindspersonen zijn actief of worden actiever als ze besluiten moeten accorderen, nemen en verdedigen. Daarbij is hun tijd beperkt. Ze moeten zich dus beperkingen opleggen en worden ook afgeschermd. Ze bemoeien zich niet of weinig met ambtelijke voortrajecten of politiek niet erg opzienbare of controversiële items als 1 Logo. En ook niet met lange termijnvraagstukken van abstracte aard (als het Energietransitieprogramma). En laten dat nu juist projecten en programma’s zijn die we bestudeerden.

7 Enkele suggesties over het omgaan met kabinetsprogramma’s

Het onderzoek naar voortgang en samenwerking bij grote interdepartementale kabinetsprogramma’s onder het kabinet-Balkenende IV leverde in voorgaande paragrafen weergegeven aanbevelingen, suggesties en overwegingen op, met name voor programmadirecteuren en programmamanagers. We geven hier enkele aanbevelingen, suggesties en overwegingen voor de topmanagers van de rijksdienst en voor politieke en ambtelijke betrokkenen bij de kabinetsinformatie, formatie en het constituerend beraad.

7.1 Het perspectief op secretarissen-generaal: suggesties en overwegingen

1. *Geef programma’s meer identiteit in de rijksdienst:* Veel projectdirecties lopen tegen het bezwaar aan dat ze geen eigenstandige identiteit met hun interdepartementale

project kunnen opbouwen. De rijksdienst bestaat uit departementen en zbo's maar kent eigenlijk *niet* volwaardig interdepartementale programma's en projecten. Interdepartementale programma's en projecten zijn blijkbaar nog de uitzondering (omdat verondersteld wordt dat ze tijdelijk zijn?). Kijk maar naar de opbouw van de Staatsalmanak: alle gegevens zijn geordend naar departement, *niet* naar interdepartementale programma's of projecten. Dat uit zich ook in inadequate P-direct-aanpakken (ICT-voorzieningen etc.), die gericht zijn op departementen, niet op interdepartementale programma's want die zijn een anomalie. Deze situatie moet doorbroken worden. In de praktijk van alle dag lossen directies die bij een departement onderdak vonden dat probleem uiteindelijk wel met kunst- en vliegwerk op, maar het is teveel een kwestie van handigheid, netwerken en 'bypasses' organiseren. Een zaak van loodsen en havenmeesters.

2. *Zaakwaarnemer gewenst*: Grote interdepartementale projecten en programma's hebben bovendien noch in de top van de rijksdienst, noch in de kring van bewindslieden *een machtige zaakwaarnemer*, ook al is er de tijdelijk gunstige omstandigheid dat er tenminste een secretaris-generaal voor Vernieuwing van de Rijksdienst is (de SGVRD) die aandacht voor hen heeft en enig budget kan toezeggen.
3. *Volwaardiger plaats*: Indien meer interdepartementale projecten en programma's van de grond komen, en dat gebeurt als we bijvoorbeeld kijken naar het bij voorbeeld eind november 2009 verschenen Interbestuurlijk Actieprogramma Krimp (met een groot aantal actiepunten; verantwoordelijk is thans de minister van WWI), dan zullen bedrijfsvoeringproblemen meer en sneller tot het verleden moeten behoren. Dit kabinet en het volgende kabinet moeten stevig(er) werk maken van een volwaardiger plaats voor interdepartementale projecten in de rijksdienst. Van hieruit komen we tot enkele vervolgsuggesties die we adresseren aan de secretarissen-generaal maar in feite aan de gehele rijksdienst.
4. *Nieuwe thema's, verkenningen per thema*: Aannemelijk is dat er bij een volgende kabinetsformatie of daarna weer nieuwe kabinetsprogramma's geformuleerd worden. Wat dan te doen? Vóór verkiezingen van de Tweede Kamer en de komst van een nieuw kabinet, maakt de rijksdienst zich klaar voor de komst van *nieuwe of te continueren interdepartementale kabinetsprogramma's*. Daarvoor is de opstelling van eerste verkenningen van thema's die zich mogelijk lenen voor een kabinetsprogramma wenselijk. Het gaat uiteraard om meer dan een groslijst.
5. *Wat krijgt aandacht*: Bij een *verkenning per thema* kan aandacht besteed worden aan de urgentie van een thema en een eerste inhoudelijke aanduiding van de richting in het licht van al uitgebrachte langetermijnverkenningen van de WRR en planbureau, kabinetsbesluiten en bestaand beleid, internationale afspraken of crises. Het is duidelijk dat het gewicht dat politieke fracties en partijen toekennen aan het aanvatten, continueren, verbreden of verdiepen, of instrumenteren van een thematiek kan verschillen. Maar als het sleepnet breed is, kan bijna elke optionele coalitie bediend worden.
6. *Plan van Aanpak naar ministerraad*: Voor elk in de (in)formatie of later door het kabinet omarmd interdepartementaal kabinetsprogramma moet korte tijd na de beëdiging van het kabinet een *Plan van Aanpak* komen, dat door de ministerraad wordt vastgesteld. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat er volgens

insiders twee typen interdepartementale programma's zijn: a) programma's die echt kabinetsbreed urgentie hebben omdat ze voor het profiel van het gehele kabinet van belang zijn; b) programma's die welke officieel wel vastgesteld worden maar verder aan een verantwoordelijke bewindspersoon worden overgelaten (omdat een partij zich hiermee profileren; of het een van vele onderwerpen is). Beide typen behoeven adequate regeling, zeker ook type b.

7. *Bestuurlijke aandacht*: Indien interdepartementale programma's gelden als *kabinetsprogramma's* is dat een gunstige startconditie omdat daarmee de *urgentie* en *politieke prioriteit* vastgesteld is. Dat maakt direct veel 'vloeibaar' in de (interdepartementale) conversatie over en werkzaamheden ten aanzien van de bouw van een programma en programmadirectie. '*Urgentie*' en '*prioriteit*' zijn van groot belang maar ook bestuurlijke aandacht. Wat geen bestuurlijke aandacht krijgt – zoals voor vernieuwing van bedrijfsvoeringsprocessen kan gelden -, vertraagt, tenzij er substitutie optreedt en topambtenaren gezamenlijk en krachtig het bestuurlijk hiaat actief opvullen. Erken dat en doet er iets mee.
8. *Wat behoeft regeling, wat in Plan van Aanpak*: Interdepartementale kabinetsprogramma's moeten een volwaardige rol gaan spelen in de rijksdienst en niet zonder meer en altijd *een aanhangsel* zijn van de departementale indeling. Dit omdat dergelijke programma's naar verwachting in aantal gaan toenemen en de (financiële, sturings- en andere) condities voor volwaardig samenwerken uit het perspectief van programmadirecteuren goed moeten zijn. Geen programma's zonder voldoende aandacht voor verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken, middelen, mensen. Programmadirecteuren pleiten wel in die richting omdat ze tegen werkwijzen aanlopen van 'departementen' waarin ze zijn ondergebracht maar waaraan ze niet of niet volledig gebonden willen worden. Zo lang dat niet een feit is, is relevant te bezien hoe het kabinetsprogramma's vergaat en hoe je daarmee omgaat als ze zijn ondergebracht in de kerndepartementale structuur, zoals die hier voor dertien programma's is onderzocht. Deze dertien programma's zijn niet radicaal ontschot.
9. *Anticipatie op binnenloodsen van programma's*: Stel echter dat conform de huidige praktijk voor een programma een begrotingshoofdstuk van een departementale begroting wordt gekozen (aannemend dat van 'ontschotten' niets terecht komt). Hoe zou de leiding van een bepaald kerndepartement zich dan moeten opstellen, als ze dit *niet* concreet voorzien heeft? *Anticipatie* is nodig. De departementsleiding dient huisvesting en budget begroot (gereserveerd) te hebben voor het binnenloodsen van *onvoorziene* interdepartementale programma's die een tijdelijk onderkomen zoeken in het departement. Dit is de ervaring van programmadirecteuren zoals geformuleerd in een notitie *Leervaringen*.
10. *Vorbereiding van programmadirectie*: Zorg als kabinet voor *de voorbereiding* van een programmadirectie opdat een directie uit de startblokken kan komen. Wijs daartoe een topambtenaar met bevoegdheden, taken en middelen aan. Dit spreekt van zelf. Programmadirecteuren dienen bij het van start gaan van een programma direct te beseffen dat er een *basisconfiguratie* moet staan die helderheid geeft over de wel of niet betrokken departementen, de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en sturing (stuurgroep, werkgroep), het budget en de begroting, de hoeveelheid beschikbaar personeel van verschillende departementen, de locatie, de aanpak van bedrijfsvoeringproblemen (e-mail, logo, visitekaartjes, etc.).

11. *Draaiboek*: Het verdient aanbeveling dat zowel sg's als programmadirecteuren kunnen beschikken over *een draaiboek* voor invoering van 'interdepartementaal programmatisch werken'.
12. *Optimalisatie*: Hier is vastgesteld dat het ontwikkelen en realiseren van kabinetsprogramma's door de vorming van tijdelijke (interdepartementale) programmadirecties goed mogelijk is, maar optimalisatie is mogelijk, bij voorbeeld door middel van het beter regelen en zoveel mogelijk standaardiseren van het PIOFACH-instrumentarium (het 'gereedschapskistje' voor de rijksambtenaar).
13. *Continuïteit*: Diverse onderzochte interdepartementale programma's zijn tijdelijk. Voor interdepartementale programma's waarbinnen niet alleen ontwikkeling maar ook uitvoering plaatsvindt, dient na zekere tijd een beslissing te volgen over de leiding, samenstelling en structuur: wordt het een programmaministerie met een programmaminister of iets anders? Doet het SGO hiervoor voorstellen?

7.3 Het perspectief op betrokkenen bij de coalitiebesprekingen, kabinetsformatie en het constituerend beraad: suggesties en overwegingen

Wat betekent ons onderzoek nu voor de politieke besprekingen na de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen? Om tot een antwoord te komen heeft het zin eerst even stil te staan bij hoe die informatie- en formatiebesprekingen verlopen, aldus een oud-informateur die we hierover spraken. We mogen namelijk niet veronderstellen dat in dat traject zo maar kabinetsprogramma's aan de orde komen, ook al zouden we het willen. Technische rationaliteit past hier niet, zicht op politieke rationaliteit wel. We moeten dus rekening houden met ervaringen van (in)formateurs. Is er eigenlijk wel een kans dat aanbevelingen en suggesties door betrokkenen in de (in)formatiearena's worden opgepakt? Dat oppakken is verre van vanzelfsprekend maar het kan wel bevorderd worden door het SGO.

Na de verkiezingen komt een proces van informatie en kabinetsformatie op gang dat elke keer weer een geheel eigen dynamiek kent als gevolg van de keuze van de informateur(s), de verstrekte opdracht, de nieuwe (postelectorale) machtsverhoudingen, de problemen die in het land en internationaal op dat moment aan de orde zijn en in de nabije toekomst verwacht worden, uit het demissionaire kabinet resterende dossiers, en goede raad van al degenen die zich gevraagd of ongevraagd, eventueel via het ministerie van AZ, tot de informateur(s) wenden. Het is bovendien steeds weer afwachten hoe fracties en onderhandelaars zich opstellen en wat de chemie is tussen betrokkenen. Tijdens de informatie komen veel suggesties, overwegingen en voorstellen ter tafel en de bedoeling is dat dit proces uitmondt in een regeerakkoord, gevolgd door een formatieproces gericht op de zetelverdeling, bezetting van de ministersposten en andere posten en de regeringsverklaring. Soms wordt parallel aan dat proces al gesproken over de beleidsinstrumentatie maar soms loopt de uitwerking van keuzen over in een constituerend (kabinets)beraad en daarop volgende besprekingen en keuzen in volgende vergaderingen van de ministerraad. In de informatie komen vele tientallen, zo niet honderden onderwerpen langs in de vorm van wensen, eisen, afwijzingen, tegenwerpingen, varianten en andere suggesties. Een informateur vraagt daarop door, ordent, bespreekt, werkt uit of laat uitwerken, voert op de agenda op en voert af. Dat alles voor zover onderhandelaars mee willen werken. Dat betekent dat aan de orde is of ze willen inschikken, uitruilen, koppelen, temperen, prioriteren, etc. De vorming van een regeerakkoord krijgen door dit proces met doorgaans veel tijdsdruk en mediaberichtgeving iets van een *'volgestopte*

worst', aldus een oud-informateur. Uit een oogpunt van eisen van systematiek, samenhang, logica, leesbaarheid en andere criteria scoort een regeerakkoord lang niet altijd positief. Men mag niet zonder meer aannemen dat er al een strategische koers zichtbaar is in dat akkoord en op een systematische wijze is gekeken naar vraagstukken van programmaministerschap, wel of niet werken met staatssecretarissen, en een lijst van nieuwe urgente kabinetsprogramma's is opgesteld. Er ontstaat daarop noodzaak om lijn te brengen in dit geheel en dat voert naar de regeringsverklaring. In dit doorgaans niet korte proces van kabinets(in)formatie naar constituerend beraad behoort het tot de mogelijkheden dat er een of meer nieuwe ministersposten worden gecreëerd of een nieuw staatssecretariaat. Bij voorbeeld om recht te doen aan machtsverhoudingen tussen partijen, omdat een premier een rechterhand in het kabinet erbij wil hebben of omdat een maatschappelijke thematiek om een bepaald ministerschap of staatssecretariaat vraagt. Er worden gaande de informatie tal van ad hoc-besluiten aan een conceptakkoord toegevoegd. Soms worden departementen samengevoegd, soms blijft een breed verwachte samenvoeging ineens uit. De geschiedenis van (in)formeren leert dat allemaal (zie bijvoorbeeld Van Kemenade, 2003).

Onder invloed van de SGVRD is meer recent een proces op gang gekomen om de bezinning op de toekomstige rijksdienst te bevorderen en daarbij oog te hebben voor de politieke context. Deze studie naar de voortgang van grotere interdepartementale kabinetsprogramma's en de bijdrage van de interdepartementale samenwerking daaraan zou ertoe kunnen en moeten leiden om op een *meer systematische manier* naar aanwijzing, organisatie en management van urgente toekomstige interdepartementale kabinetsprogramma's te kijken, zodat voornemens in een regeerakkoord eindelijk voorbij de grilligheid, drukte, toeval en goede bedoelingen komen, waar in het voorgaande een glimp van is gegeven.

Op basis van deze studie en additionele overwegingen komen we daarom tot de volgende aanbevelingen.

- 1 *Voortzetting*: De conclusie uit dit onderzoek is dat de organisatie en het management van urgente kabinetsprojecten op de manier zoals bij de succesvolle interdepartementale kabinetsprogramma's, waaraan onder het kabinet-Balkenende IV gewerkt is, kan worden voortgezet maar dat er tevens enkele optimalisatiemogelijkheden zijn (zie suggesties voor secretarissen-generaal en programmadirecteuren en –managers). Deze uitkomst kan worden meegenomen in het komende (in)formatieproces tot en met het constituerend beraad.
- 2 *(In)formatieproces met of zonder kabinetsprogramma's*: Een informateur moet bij de coalitievorming en het opstellen van een regeerakkoord met onderhandelaars nagaan of er urgente (interdepartementale) kabinetsprogramma's te formuleren zijn en zo ja, hoeveel en welke. Daarbij speelt direct in welke politiek-bestuurlijke context dat gebeurt. Wel/niet een kernkabinet, wel/niet met programmaministers (en geen staatssecretarissen meer?), wel/niet volgens een aanpak met grote interdepartementale programma's als onder het kabinet-Balkenende IV?
- 3 *Agendering*: Het beraad van secretarissen-generaal (SGO), als primaire representanten van de rijksdienst in dit proces, kan niet afdwingen maar moet bevorderen dat de discussie over en vormgeving van interdepartementale kabinetsprogramma's op de komende (in)formatieagenda komt en die van de ministerraad in het vervolgtraject.

- 4 *Tijdig voorstellen opstellen:* Het verdient aanbeveling dat via het overleg van secretarissen-generaal (SGO) aan een informateur tijdig voorstellen kunnen worden gedaan voor interdepartementale kabinetsprogramma's. Uiteraard kunnen ook (potentiële) coalitiepartners voorstellen doen voor kabinetsprogramma's, als onderdeel van een regeerakkoord. De onderhandelaars selecteren met de informateur. Het lijkt gewenst over voorstellen tijdig een publieke discussie te starten evenals een discussie tussen experts. Bij voorbeeld: komt er wel of niet een interdepartementaal kabinetsprogramma voor grote plattelandsvraagstukken naast grotestedenbeleid?; komt er wel of niet een kabinetsprogramma voor klimaatvraagstukken, energie en duurzaamheid?
- 5 *Groslijst met verkennende schetsen en financiële raming:* Het SGO kan een groslijst van thema's, die zich lenen voor een urgent kabinetsprogramma, overleggen. Deze lijst is per thema voorzien van een verkennende schets waaruit onder meer de urgentie blijkt, en de wenselijke en feitelijke omgang ermee in de rijksdienst. Het direct doordenken van budgettaire consequenties strekt tot aanbeveling. Geen geld, geen glorie! Tevens is aan de orde of zowel sprake is van beleidsontwikkeling als beleidsuitvoering. In het laatste geval is het programma 'minder tijdelijk'.
- 6 *Duidelijkheid over organisatie en management:* Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheden, geen bevoegdheden zonder taken, geen taken zonder middelen. De ministeriële verantwoordelijkheid moet per kabinetsprogramma direct worden 'belegd'. Ligt die verantwoordelijkheid bij de minister-president, een coördinerend minister, een regiegroep, een duo of een programmaminister? Het is van nut gebleken dat direct wordt aangegeven: de domeinomkadering, taken, bevoegdheden en middelen voor de politiek verantwoordelijke(n).
- 7 *Wie wordt de hoeder van het interdepartementale?:* Voor het bestuurlijk en ambtelijk omgaan met kabinetsprogramma's in een kabinet zijn enkele basale afspraken te maken, in casu spelregels te formuleren. Onder andere: bij wie wordt een centrale ambtelijke verantwoordelijkheid voor het totaal van interdepartementale programma's belegd? Wie wordt schutspatroom, facilitator, agendeermachine in geval van wezenlijke fricties of dreigende traagheid? Thans was dat de SGVRD maar of dat voldoende is, moet punt van discussie zijn.
- 8 *Format:* Van interdepartementale urgente kabinetsprogramma's moeten de contouren worden aangegeven. Een format hiervoor zou behulpzaam kunnen zijn. Een informateur zou selectief kunnen zijn.
- 9 *Begroting voor interdepartementale programma's:* In het algemeen geldt als ervaring van programmadirecteuren dat het inrichten van een *nieuw begrotingshoofdstuk* in de rijksbegroting – los van de begroting van de afzonderlijke vakminister – voor elk interdepartementaal kabinetsprogramma duidelijkheid biedt (*ontschotten begrotingswetgeving* genoemd). Alsdan moet er een begrotingsstructuur komen waarin programma's niet langer een aanhangsel zijn van de departementale indeling. In de praktijk is overigens het aanhaken bij een bepaalde departementale begroting nog wel werkbaar gebleken. Is dat vaak het geval dan zal de Algemene Rekenkamer een keer aan de bel trekken, onder andere vanwege het argument van onoverzichtelijkheid.

10 *Wel programma's geen pijlers:* Van de noodzaak om over interdepartementale kabinetsprogramma's heen drie of vier pijlers (clusters van programma's) te formuleren is in ons onderzoek overigens niets gebleken. Pijlers zijn niet veel meer dan een 'sorteermachine'; het zijn bestuurlijk en ambtelijk geen hanteerbare entiteiten. Pijlers zijn te weinig concrete entiteiten. Niet gebleken is dat een pijlerminister een nuttige of wenselijke 'figuur' is.

Literatuur

- Aardema, H. en A.F.A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet, in: Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Sdu, Den Haag, 2009, pp. 209-227.
- Adam, B., U. Beck & J. Van Loon (eds.), *The Risk Society and Beyond*, Sage, Londen, 2000.
- Adviescommissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (commissie-Elverding), *Sneller en beter*, Den Haag, april 2008.
- Algemene Energieraad, *Behoedzaam stroomopwaarts – Beleidsopties voor de Nederlandse elektriciteitsmarkt in Europees perspectief*, Den Haag, maart 2004.
- Algemene Rekenkamer, *Lissabonstrategie voor duurzame economische groei en werkgelegenheid in Europa*, Den Haag, 2009.
- Allix, M. en A. Smullen, Modernisering door agentschapsvorming, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, november 2004, nr. 7, pp. 305-314.
- Beck, U., *Risk Society*, Sage, Londen, 1992.
- Bekke, A., *Departementen in beweging*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Bekke, H. e.a., *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1994.
- Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Sdu, Den Haag, 2009.
- Bekkers, V.J.J.M., *Beleid in beweging*, Lemma, Utrecht, 2007.
- Boutellier, H., *De veiligheidsutopie*, Boom, Amsterdam, 2002.
- Breed, K., De cultuur van samenwerking, in: Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbeleid*, Sdu, Den Haag, 2009, hst. 17.
- Breunese, J.N., Het ministerie van Defensie, in: Breunese, J.N. en R. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1992 (tweede druk), pp. 195-214.
- Breunese, J.N. en L.J. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1989, 1992.
- Brink, G. van den, *Van waarheid naar veiligheid*, SUN, Amsterdam, 2006.
- Bruijn, J.A. de, *Economische Zaken- Profiel van een ministerie*, Vuga, Den Haag, 1989.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W.P.C. van Zanten (red.), *Grote projecten – Besluitvorming en management*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1996.
- Burger, J.C., *Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Profiel van een ministerie*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in verandering*, Den Haag, november 2004.
- Commissie-Ruding, *Op de goede weg en het juiste spoor*, Den Haag, mei 2008.
- Commissie-Wallage, *In dienst van de democratie*, Den Haag, 2001.
- Commissie-Wiegel, *Naar kerndepartementen*, TK 1992-1993, 21427, nr. 51.
- Commissie-Wolffensperger, *50 Aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid*, Den Haag, 2005.
- Couzy, H., *Mijn jaren als bevelhebber*, Uitg. Veen, Amsterdam, 1996.
- Delden, P. van, *Samenwerking inde publieke dienstverlening*, Eburon, Delft, 2009.
- Deth, J. van, en J. Vis, *Regeren in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 2006.
- Dijk, J.W.A. van, Administratieve lasten: de papierberg te lijf, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, juli 2004, pp. 181-191.
- Djankov, S. & P. Ladegaard, *Review of het Dutch Administrative Burden Reduction Programma*, World Bank Group, febr. 2007.
- Duivenboden, H. van, e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- Frequin, M., *Ja minister, nee minister*, Sdu, Den Haag, 2006.
- Geelhoed, J., K. de Pater en K. Schutz, Opdrachtgeverschap bij Economische Zaken, in: Oosterom, R. van, en J. Slootmaker (red.), *Agentschappen: actualiteiten*, Sdu, Den Haag, 2004, pp. 73-81.
- Geelhoed, L.A., *De interveniërende staat*, Den Haag, 1983.

- Gerritsen, E. en J. de Lange, *De slimme gemeente*, Reed, Den Haag, 2007.
- Geut, L., C. van den Berg en S. van Schaik, *Jan zonder land, of de koning van het schaakbord? – Over programmaministers*, Berenschot, Den Haag, 2010.
- Gilsing, R., *Bestuur aan banden- Lokaal jeugdbeleid in de greep van het nationaal beleid*, SCP, Den Haag, 2005.
- Groeneveld, H.A., *De staatssecretaris in Nederland 1948-1988*, Kluwer, Deventer, 1989.
- Gunsteren, H. van, *Gevaarlijk veilig – Terreurbestrijding in de democratie*, Van Gennep, Amsterdam, 2004.
- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumenten*, Lemma, Utrecht, 1998.
- Heuvelhof, E. ten, e.a. (red.), *Capaciteitsmanagement*, Lemma, Den Haag, 2001.
- Heuvelhof, E. ten, M. de Jong, M. Kuit en H. Stout (red.), *Infrastratego*, Lemma, Den Haag, 2003.
- Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Samsom, Alphen, 2001.
- Hiemstra, Y., T. Overmans en J. Hiemstra, Verrommeling programmamanagement vraagt om ingrijpen topmanagement en bestuur, in: *Bank & Gemeente*, september 2007, pp. 13-16.
- Horrevorts, T. en R. Pans, *Kerndepartementen – Een nieuwe overheid ook aan de top*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 2005.
- Huls, N.J.H. (red.), *Sturing in de risicomaatschappij*, W.Tjeenk Willink, Zwolle, 1992.
- Hupe, P.L., *Overheidsbeleid als politiek*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- IBO-werkgroep Overheidscommunicatie, Den Haag, 2006.
- Idenburg, Ph., *Informatie-overlast*, Vuga, Den Haag, 1985.
- Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, Alphen, 1993.
- Kickert, W.J.M., *Verhalen van verandering*, Elsevier, Den Haag, 2002.
- Klosse, S. e.a., *Op zoek naar kwaliteit – Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Sdu, Den Haag, 2003.
- Konijnenbelt, W., *Convenanten met de gemeente: fluiten in het schemerduister*, Leiden, 1992 (oratie).
- Kor, R. en G. Wijnen, *50 Checklisten voor project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2001.
- Kor, R. en G. Wijnen, *Essenties van project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2005.
- Kor, R. en G. Wijnen, Project-, programma- en procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak, in: *Holland Management Review*, september/oktober 2001, pp. 61-70.
- Kor, R., G. Wijnen en M. Weggeman, *Meesterlijk organiseren*, Kluwer, Deventer, 2007.
- Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2007.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon & Westerterp, 2005.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, aug. 2004, nr. 4, pp. 305-324.
- Kort, M., B. Staffhorst e.a., *Tussenevaluatie Nota Ruimtebudget*, Berenschot, Utrecht, 5 febr. 2009.
- Kraak, A. en R. van Oosterom (red.), *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering*, Sdu, Den Haag, 2002.
- Krajo, E., *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Leerdam, J. van, *Verzelfstandiging en politieke economie*, Eburon, Delft, 1999.
- Lindenberg, P.W., J.C. van den Burg e.a., *Sturen op resultaat*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Pearson Education Benelux, Rotterdam, 2006.
- Muller, E. (red.), *Veiligheid*, Kluwer, Alphen, 2004.
- Muller, E., U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2008.
- Muller, E., U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis*, Kluwer, Alphen, 2009.

- Nauta, F., *Het innovatieplatform – Innoveren in het centrum van de macht*, Academic Service, Den Haag, 2008.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politiek primaat – Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Eburon, Delft, 2001.
- OECD, *Administratieve Simplification in the Netherlands*, 2007.
- Oosterom, R. van, en J. Slootmaker (red.), *Agentschappen: actualiteiten*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Oosterom, R. van, en S. van Thiel, Agentschappen: kruiwagen voor modernisering, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, 2004, nr. 7, pp. 292-301.
- Pans, R., *Haags spel – Achter de schermen van politiek Den Haag*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Peppel, R.A. van de, Convenanten en de binding van de doelgroep, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 5, pp. 238-247.
- Peppel, R.A. van de, en M. Herweijer, Het communicatieve sturingsmodel, in: Glasbergen, P.G. (red.), *Milieubeleid*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 189-211.
- Peppel, R.A. van de, Het covenant Koolwaterstoffen 2000, in: Pröpper, I.M.A.M. en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992, pp. 219-235.
- Peppel, R.A. van de, Naleving van milieurecht- Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie, Kluwer, Deventer, 1995 (diss.).
- Poorthuis, A. e.a. (red.), *Ketens en netwerken*, Lemma, Utrecht, 2003.
- Poorthuis, A.M. e.a. (red.), *Ketens en netwerken – Een zoektocht naar samenhang*, Lemma, Utrecht, 2003.
- Pröpper, I.M.A.M. en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij – Slim organiseren voor meer regelruimte*, SWP Uitgeverij Amsterdam, 2008.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, maart 2004.
- Riel, C. van, *Identiteit en imago*, Academic Service, Schoonhoven, 2008 (3^e druk).
- Riel, C.B.M. en A. van den Ban en E. Heijmans, The added value of corporate logos – An empirical study, in: *European Journal of Marketing*, 2001.
- Ritzen, J., *De minister – Een handboek*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1998.
- Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Alphen, 1988 (oratie).
- Rosenthal, U., H. Geveke en P. 't Hart, Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd, in: *Acta Politica*, juli 1994, pp. 309-335.
- Rosenthal, U., *Politiek, de staat en het staatsapparaat*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1980 (oratie).
- Slootmaker, J., Hoe word je professioneel toezichthouder op agentschappen, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, nov. 2004, nr. 7, pp. 328-332.
- Spek, J. van der, P. Frissen, R. Rouw en M. van der Steen, *Het gezicht van de staat*, NSOB, Den Haag, 2009.
- Steketee, E., *Ketenregie*, Reed, Den Haag, 2007.
- Stoop, J.L.H.M., *Betekeningen van het wetgevingskwaliteitsbeleid*, Boom, Den Haag, 2005.
- Sylvester, J., *De praktijk van privatisering*, Sdu, Den Haag, 1999.
- Themanummer van het tijdschrift *Bestuurskunde* over de krijgsmacht.
- Thiel, S. van, *Quangocratization: Trends, Causes and consequences*, ICS, Utrecht, 2000.
- Thijn, E. van, en T. Cardoso Ribeira, *De informatieparadox*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, TK 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6, Den Haag, 2004.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.
- Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld, Kerndepartementen in vergelijkend perspectief, in: *Bestuurskunde*, 1993, nr. 7, pp. 341-353.
- Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld, Kerndepartementen: een wenkend perspectief?, in: *Bestuurskunde*, 1993, nr. 7, pp. 353-366.
- Twist, M.J.W. van, M. van der Steen e.a., *Toekomst van de Rijksdienst*, Den Haag, 7 oktober 2009.
- Veenswijk, M., *Departementale cultuur*, Eburon, Delft, 1996.
- Veerman, G.J., *Het meesterschap van de wetgevingsjurist*, Sdu, Den Haag, 2001.

- Veerman, G.J., *De wet als zinsbegoochelingsinstrument – Over de kwaliteit van wetgeving*, Maastricht, 2004 (oratie).
- Visser, R.K., *In dienst van het algemeen belang – Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Boom, Amsterdam, 2008.
- Vlies, I.C. van der, *Handboek wetgeving*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991 (2^e herziene druk)
- Wijnen, G. en Th. van der Tak, *Programmamanagement – Sturen op samenhang*, Kluwer, Deventer, 2002.
- WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag, 2002, rapport nr. 63.
- WRR, *Onzekere veiligheid – Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008.
- WRR, *Vertrouwen in de school – Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009.

Bijlage 1 Vragenlijst

Project: **De kwaliteit van interdepartementale samenwerking aan projecten en programma's over nieuwe thema's in de rijksdienst en de bijdrage van die samenwerking aan de voortgang**

Schiet het op met het aanpakken van die nieuwe onderwerpen en remt de interdepartementale samenwerking dat niet?

Notitie Prof.dr. A.Korsten en drs. P.de Jong

Doel: gebruiken voor gesprekken met project- of programmaleiders

Toelichting op project

- Onderzoek naar voortgang van tien geselecteerde projecten en bijdrage van de interdepartementale samenwerking daaraan.
- Opdrachtgever: R. Bekker. Opdrachtnemers: prof. Korsten, drs. De Jong, dr. Breed.
- Projectsecretariaat: Rob, Fluwelen Burgwal, Den Haag (P. de Jong)
- Rapportage: begin 2010.
- Projectleiders hebben bericht gehad.
- Klankbordcommissie.
- Aanpak: Eerst gesprek met projectleiders. Dan 'mind' opmaken. Vervolggesprekken met enkele personen uit project.
- Verslag: een concept wordt voor commentaar voorgelegd aan de geïnterviewde project- of programmaleiders.
- Waar we naar op zoek zijn: de kern

Gesprekspartner(s)

Naam:

Functie:

Naam:

Functie:

Datum gesprek

Het programma

1. Om welk nieuw programma of project van het kabinet-Balkenende IV gaat het?
2. Wat is het basisdocument? Zijn er meer documenten? Hoe luiden ze? Van welke datum? Wat is de status ervan?

Programmapartners

3. Aanduiding als coördinerend bewindspersoon?
4. Wie is de eerst aanspreekbare programma- of projectleider?
5. Betrokken departementen?
6. Meest betrokken departement? Meest betrokken sg of sg's?
7. Meest betrokken dg of directie?
8. Nieuwe directie gevormd?
9. Is het programma een programma in een (beleids)netwerkcontext ('governance')?
10. Is dit van belang in verband met het begrijpen van de voortgang van het programma?
11. Is er sinds de labeling van het programma over het programma beraad geweest met (delen van) het netwerk?

Tijd

12. Waar komt het programma vandaan? Waar is het 'opgekomen' qua agendering? In het regeerakkoord? A.g.v. parlementaire discussie? Of.....
13. Wanneer is het programma of project feitelijk gestart? Hoe?
14. Is er een eindmoment aan het programma voorzien?
15. Wordt de organisatiestructuur rond het programma ontmanteld?

Doel en middelen

16. Wat is het hoofddoel van het programma of project?
17. Kan gesproken worden van duidelijke, beoogde mijlpalen die bereikt moesten worden? Zo ja, welke?
18. Kent het programma of project deelprojecten? Zo ja, bestaat daarvan een actueel overzicht? Wat is de status daarvan?
19. Is het hoofdprogramma uitgewerkt in onderdelen, vervolgproducten?
20. Zijn middelen gelabeld per project of programma-onderdeel?
21. In welk departementsdeel van de rijksbegroting zit dit programma of project?
22. Wie beslist over financiële middelen rond het programma, resp. project?
23. Wat zegt de begroting(stoelichting) over het programma of project? Specifiek ook iets over de voortgang?

Ambtenaren (ambtelijke programmarealisatie)

24. Hoe ziet het organogram van het programma eruit?
25. Is er een programmateam?
26. Om hoeveel ambtenaren gaat het en waarvan zijn die afkomstig?
27. Waar is het programma qua adres gelokaliseerd?
28. Detachering aan de orde? Tijdelijke structuur?
29. Wat is de taak van de ambtenaren? Combineren ze die taak met andere taken buiten het programma/ project?
30. Welke teams of overlegstructuren bestaan er over/ met betrekking tot het programma, delen daarvan of project(en)? Limitatieve opsomming.
31. Wat is de taak van die teams resp. overlegstructuren? Hoe is de samenstelling? Wie heeft de leiding? Bestaan er schriftelijke verslagen?

Bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen en bestuurlijk overleg

32. Regelmatig overleg tussen programmaleiding en *coördinerend* bewindspersoon of niet? Hoe frequent? Bevredigend of niet?
33. Bestaat er regelmatig overleg tussen ambtenaren van betrokken departement en 'hun' minister of niet? Zo ja, bevredigend? En: is dat van invloed op het bestuurlijk overleg tussen ministers of niet?
34. Bestaat er bestuurlijk overleg tussen betrokken ministers over het program? Hoe frequent? Bevredigend of niet?
35. Hoe verloopt de bestuurlijke sturing van het project feitelijk?
36. Beoordeling?
37. Bestaan er sturingsdocumenten t.b.v. parlement e.d.? Welk is het belangrijkste (geweest)?
38. Betreffen die documenten ook mijlpalen uit het programma of niet?

Kern van de samenwerkingsconfiguratie

39. Welke is de interdepartementale samenwerkingsconfiguratie? Is deze stabiel gebleven sinds de start van het programma of project?
40. Hoe valt de crux van de configuratie te duiden?

Programmavoortgang

41. Zijn de gewenste programmamijlpalen bereikt of niet? Zo ja, welke?
42. Zijn de programmamijlpalen tijdig bereikt, dus volgens plan?
43. Zijn de mijlpalen zonder veel ambtelijke (interdepartementale) ophef, conflict of spanning bereikt of niet?
44. Zijn de mijlpalen zonder substantiële haperingen of knelpunten in de bestuurlijk-ambtelijke coördinatie (tussen bewindspersoon en projectleider) bereikt?
45. Bestaat er een omvattend voortgangsdokument van de kant van de bestuurlijke programmaleiding/bewindspersoon? Zo ja, wat behelst dit? Voor wie was dit bestemd? Parlement? Netwerk?

46. Bestaat er een omvattend intern voortgangsdokument van de ambtelijke programmaleiding?
Zo ja, wat behelst dit? Is het vastgesteld?
47. Is sprake van een overzichtelijk programma of project blijkens brieven aan het parlement en/of een website e.d.?
48. Is wel of geen sprake van officiële time tabels rond het programma of project of niet?
49. Is sprake van prioritering binnen het programma /project of niet?
50. Zijn er een of meer invoerings- of implementatieprogramma's?
51. Is sprake van een consistente uitwerking of niet?
52. Heeft het hoofdprogramma/ project intern en extern steun genoten? In welk opzicht wel of niet?
53. Is het programma of project onderworpen geweest aan /betrokken in operaties in verband met VBTB, verantwoordingsdag?
54. Zijn studies beschikbaar over de voortgang: interdepartementaal beleidsonderzoek, en/of rapporten van de Raad van State en/of de Algemene Rekenkamer en/of ad hoc onderzoek?
55. Zijn schriftelijke vragen vanuit het parlement gesteld over de voortgang van het programma of project?
56. Zijn vanwege de minister rapportages (brief, enz.) naar de TK gestuurd die relevant zijn in verband met (een aspect van) de voortgang? Bestaan er een interne voortgangsrapportage of niet?
57. Welke grote interne conflicten zijn er wanneer geweest in of rond het programma of programmaonderdelen resp. project die van invloed zijn geweest op de voortgang?
58. Was de bewindspersoon betrokken bij de oplossing? Zo ja, hoe?

Beoordeling voortgang

59. Hoe wordt de voortgang van het programma of project in de kern concreet per medio 2009 beoordeeld: als uiteindelijk positief of negatief? Indicaties?
60. Wat maakte de voortgang per sept 2009 uiteindelijk positief of negatief?
61. Hoe is de maatschappelijke context van het programma of project te kwalificeren? Heeft netwerk van actoren nog inwerking gehad op voortgang? Zo ja, welke?
62. Hoe is de politieke context van het programma of project te kwalificeren? Heeft parlement nog invloed gehad op voortgang of niet? Zo ja, welke?
63. Is er adequate wisselwerking geweest tussen bestuurders en programmaleiding? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, waarom niet?
64. Nog meer opmerkingen?

Beoordeling interdepartementale samenwerking en inwerking op voortgang

Samenwerking positief of negatief?

65. Hoe is de interdepartementale samenwerkingsconfiguratie te beoordelen bij de start van het programma?
66. Hoe is de samenwerkingsconfiguratie te beoordelen per medio september 2009? Positief of negatief?

Voortgang positief of negatief?

67. Waar is de voortgang van het programma of project, los van de configuratie, positief door beïnvloed? Licht toe.
68. Succesfactoren: wat werkte positief in op de voortgang?
69. Waar is de voortgang van het programma of project, los van de configuratie, negatief door beïnvloed? Licht toe.
70. Faalfactoren?

Samenwerking en voortgang

71. Hoe werkte de configuratie in op de voortgang van het programma: positief of negatief? Verandering in de tijd? Hoe is dat te verklaren?
72. Welke zijn de argumenten ter onderbouwing van het oordeel?

Toekomst

73. Is de manier van werken in het programma/project geschikt om toe te passen op een *ander beleidsterrein* dan het programma of project? Zo ja, waarom? Zo nee, wat moet er veranderen?
74. Is de manier van werken (in deze interdepartementale samenwerkingsconfiguratie) in het onderhavige programma/project geschikt of niet geschikt om – voor zover nu te overzien - onverkort toe te passen in een *volgende kabinetsperiode*? Zo ja, waarom? Zo nee, wat moet er veranderen?

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde en anderszins bevroegde personen

F. Atighi	projectleider 1 Logo
A. Borst	hoofd Nationaal Crisis Centrum
A. Bos	secretaris Balans-groep
M. Bouwes	hoofd sector Wetgevingskwaliteitsbeleid (min. van Justitie)
H.J. Bouwknecht	plv. directeur agentschap SZW
F. Braunstahl	medewerker min. van LNV
H. Brouwer	directeur programma Energietransitie
J. Denis	directeur Dienst Regelingen
C. van Dijk	programmadirecteur Juridische Functie Rijk
F. van Erpers Roijaards	programmamanager Rijkswerkplek
C. Frenkel	hoofd bureau Convenant Overgewicht
H. Geveke	directeur Nationale veiligheid
A. van der Gref	medewerker directie Voeding (VWS)
P. Heijnen	lid Tweede Kamer
E. den Hoedt	directeur communicatie en informatie (BZK)
P. Hootsen	medewerker programma Regeldruk bedrijven
R. Jacobs	wetgevingsjurist (min. van Justitie)
C. Jepma	hoogleraar Energie en duurzaamheid (RUG)
J. van Kemenade	minister van staat, voormalig informateur
B. Köster	directeur Dienst stedelijke ontwikkeling (Den Haag)
C. Kuijpers	directeur-generaal Ruimte (VROM)
F. Leijnse	lid Eerste Kamer, hoogleraar Onderwijs en arbeidsmarkt (OUN), voormalig informateur
A. Lelieveld	interim-programmamanager Nationale veiligheid
F. van der Loo	secretaris programma Energietransitie
J. Nijland	programmadiirecteur Regeldruk bedrijven
T. Noorlander	medewerker directie Voeding (VWS)
R. Portier	controller project 1 Logo
A. van Ravestein	directeur agentschap NL
S. Reyn	projectdirecteur Verkenningen
M. Ruis	programmamanager Randstad Urgent
L. van Sinderen	programmadiirecteur nieuwbouw BZK en Justitie
J. Sprenger	projectdirecteur Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl
C. Turnhout	projectsecretaris Verkenningen
M. van Tuyl van Serooskerken	plv. programmamanager Nationale veiligheid
M. Visbeen	programmamanager Voortijdig schoolverlaten
F. Voncken	directeur Voortijdig schoolverlaten
M. Wesselink	programmasecretaris Juridische Functie Rijk

Over de auteurs

Prof. dr. A.F.A. (Arno) Korsten is sinds 1986 hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit en sinds 1991 tevens bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Studeerde sociologie en was eerder werkzaam bij het Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS) in Nijmegen en bij de vakgroep bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Van 2001 tot medio 2009 lid van de Raad voor het openbaar bestuur en werkte in dat verband onder meer aan een advies over benchmarking, organisatiecultuur in de rijksdienst, zelfstandige bestuursorganen, landgrensoverschrijdende samenwerking, bevolkingskrimp. Oprichter van het tijdschrift *Bestuurskunde*. Was eerder lid van het bestuur van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek en van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). Lid van Verdienste van de VB en Officier in de Orde van Oranje-Nassau. Winnaar van de G.A. van Poeljejaarprijs in 1978. Trad niet alleen op als docent, onderzoeker, auteur en columnist maar ook als informateur, interviewer, congresorganisator, consultant, toezichthouder en coach. Publiceerde alleen of met anderen over lokaal bestuur, gevallen burgemeesters, dualisering, intergemeentelijke samenwerking, beleidsinstrumenten, ontwerpen en uitvoering van beleid, beleidsevaluatie, excellente ambtenaren, besluitvorming en management grote projecten, en over publiek-private samenwerking, besluitvorming in kleine groepen, organisatiecultuur, landgrensoverschrijdende samenwerking. Een van zijn laatste publicaties draagt de titel *Sterke colleges*. Informatie op www.arnokorsten.nl.

Drs. P. (Pieter) de Jong studeerde politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Is sinds 2001 als senior adviseur werkzaam bij de Raad voor het Openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. Werkte mee aan adviezen over onder meer organisatiecultuur in de rijksdienst, landgrensoverschrijdende samenwerking, de organisatie van het adviesstelsel, benoemingen in het openbaar bestuur, de organisatie van het waterbeheer, de organisatie en het functioneren van politieke partijen. Eerder werkte hij als medewerker bestuurskunde bij het SISWO, instituut voor maatschappijwetenschappen, in Amsterdam. Hij was secretaris van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). Lid van Verdienste van de VB. Publiceerde bundels en artikelen. Redigeerde met Hans Bekke en Kees Breed recent de bundel: *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*

Dr. C.J.M. (Kees) Breed is politicoloog en sinds 2006 secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur en tevens van de Raad voor de financiële verhoudingen. Hij rondde in 2007 zijn proefschrift af, met als titel: *Bestuurscultuur en strategie - Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*. Hij verzorgt regelmatig inleidingen en cursussen over politiek-ambtelijke communicatie, de cultuur van de overheid en strategische competenties van ambtenaren. Was eerder werkzaam op het ministerie van Binnenlandse Zaken en als diplomaat bij de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Tot 2006 adviseerde hij als consultant departementen, provincies en gemeenten op het gebied van strategie-ontwikkeling.