

Portefeuilles schikken

Coalitieonderhandelingen, zo leerden wij vroeger bij colleges staatkunde, gaan in essentie over vijf zaken, die om didactische redenen allemaal begonnen met een *p*: de partijen, het programma, het plaatje, de portefeuilles en de personen. Het plaatje stond voor de verdeling van posten over de verschillende coalitiepartijen: 7-7, 6-8, of, als er drie partijen in de coalitie zaten: 6-6-1, 6-5-2, afhankelijk van de wijze waarop de machtsverhoudingen in het parlement werden omgezet in ministersposten in het kabinet. Als de onderhandelingen over het plaatje stroef verliepen kon het wel eens helpen om een nieuw beleidsterrein te verzinnen en daar een aparte ministerspost aan te koppelen: wetenschapsbeleid, grote stedenbeleid, cultuur, bestuurlijke vernieuwing.

Ik had als student altijd een beetje medelijden met de ambtenaren die de dupe werden van dit soort grapjes. Had je een aardige baan op een mooi ministerie met fijne collega's en goede contacten in het veld, viel je opeens onder een nieuw soort minister met een dubieus beleidsterrein, waar je oude collega's een beetje om grinnikten. Het primaat van de politiek eiste natuurlijk dat je je lot gelaten droeg, maar je hoefde het niet leuk of zinvol te vinden.

Ik was dan ook niet weinig verbaasd toen ik uit de krant begreep dat de hoogste ambtenaren van de verschillende departementen tijdens deze formatie zelf een notitie hebben ingebracht waarin zij pleiten voor departementale herindeling. De secretarissen-generaal willen hun ambtenaren voortaan niet meer aanstellen op een beleidsterrein waar zij verstand van hebben, zij willen hun medewerkers simpelweg in dienst stellen van de rijksdienst, zodat ze flexibel kunnen worden gedetacheerd bij "werkmaatschappijen" of "bedrijfseenheden" van het "concern Rijk". Aldus kun je ook projectgebieden aanwijzen als bijvoorbeeld 'jeugd', 'preventie' of 'veiligheid' en afhankelijk van je beleidsdoelstellingen stuur je dan grote of kleine contingenten ambtenaren daarnaar toe.

Wat bezielt de ambtelijke top? Er zijn twee dingen die je met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kunt voorspellen als je een dergelijke reorganisatie afroept over je ambtelijk apparaat, aldus een goed ingevoerde ambtenaar. Ten eerste zullen heel veel ambtenaren de eerstkomende jaren primair bezig zijn met overleven en het veilig stellen van hun eigen baan. Dat zal ten koste gaan van de aandacht voor jeugd, veiligheid, preventie of enig ander nieuw projectgebied. Ten tweede zullen er vermoedelijk busladingen vol organisatieadviseurs en interim managers worden ingehuurd tegen exorbitante tarieven, want grootscheepse reorganisaties kun je niet van binnenuit orkestreren.

Waarom dus? Wie de notitie van de secretarissen-generaal (*In dienst van het rijk. Naar een volgende fase van vernieuwing van de rijksdienst*) nog eens doorleest kan maar één conclusie trekken: onze ambtelijke top kan niet meer leven met de onvolmaaktheid der dingen.

Elke departementale indeling leidt tot grensproblemen. Bij de klassieke indeling zijn er grensproblemen tussen onderwijs en volksgezondheid (wie gaat er over appels op school?), tussen verkeer en milieu (wel of geen extra wegen) en tussen defensie en ontwikkelingshulp (zijn de militairen in Uruzgan bezig met onze veiligheid of met de wederopbouw van Afghanistan?). Bij een herindeling in projectgebieden krijg je andere grensproblemen. Hoe moeten we de economische groei stimuleren als milieu – ik noem maar iets – een projectgebied met beleidsprioriteit wordt? Hoeft dat niet? Of moet het wel, maar dan in het kader van kansen scheppen voor de jeugd (ook een projectgebied en beleidsprioriteit)? Voor grensproblemen is geen oplossing, al zet je nog zoveel hoerawoorden ('probleemsturing', 'flexibiliteit', 'organiseren van oplossend vermogen') op een rij.

Je kunt kiezen voor deskundige ambtenaren die goed inzicht hebben in de problemen van uitvoerende organisaties op een bepaald beleidsterrein en die oog hebben voor de eigen

aanpak van professionals. Je kunt ook ambtenaren laten rouleren en investeren in algemene deskundigheden zoals ‘het organiseren van draagvlak’, ‘het ontwikkelen van politieke antennes’, ‘generale advisering’ en ‘crisisbeheersing’. Maar allebei? Flexibiliteit en deskundigheid, wensen de SG’s in hun notitie. Je zou dit natuurlijk kunnen oplossen door veel meer ambtenaren aan te stellen, maar dan moet je weer niet tegelijkertijd streven naar “vermindering van bestuurlijke en ambtelijke drukte”.

De klassieke indeling van departementen heeft als nadeel dat sommige problemen tussen departementen in vallen en als voordeel dat het vrij duidelijk is wie waarover gaat. Een indeling in projectgebieden doet iets aan het nadeel, maar een projectgebied blijft diffuus, het zal minder duidelijk zijn wie waarover gaat. Maar de SG’s willen juist daarover meer helderheid: “je gaat erover of niet.”

Je kunt kiezen voor een organisatorische scheiding tussen beleid maken en beleid uitvoeren. Daar is best iets voor te zeggen. Je kunt ook kiezen voor het combineren van beide, als je streeft naar uitvoerbaar beleid. Maar allebei? “Onderdelen die van de beleidskolom worden gescheiden, dienen daarmee ook weer verbonden te worden”, aldus de SG’s, die zich wel realiseren dat dit “bepaalde competenties eist en energie kost”.

Je kunt niet alles hebben en je moet dus ook niet alles willen. Misschien is dat een geschikt uitgangspunt voor een nieuw Rijkslogo, want ook aan zo’n logo is volgens de SG’s grote behoefte.

In dienst van het rijk. Naar een volgende fase van vernieuwing van de rijksdienst. Verslag van het overleg van secretarissen-generaal maart – juli 2006. Via internet
http://www.trouw.nl/redactie/HaagseColumnisten_Geheim_rapport.doc

© Margo Trappenburg, 5 januari 2007.