

VERANTWOORDE VERNIEUWING

EEN ANALYSE VAN HET PROGRAMMA VERNIEUWING RIJKSDIENST

Het programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) eindigt in 2011, maar is in een afrondende fase beland. Tijd voor een kritisch perspectief op de ontwikkelingen die vanuit het programma zijn ingezet. Hierin vallen twee zaken op. Het programma is ten eerste relatief succesvol gebleken. Veel doelen zijn bereikt, maar dat heeft ook te maken met het soort doelen dat gesteld is. Daarnaast is de veranderstrategie opvallend. VRD is bovenal een ambtelijk en technisch veranderprogramma, met nauwelijks politieke aandacht en amper intellectueel (waaronder bestuurskundig) debat. De vernieuwing lijkt zich haast ongemerkt, maar toch ingrijpend, te hebben voltrokken. Welke lessen levert dat op voor volgende pogingen tot verbetering en/of verkleining van de rijksdienst?

De opzet van het programma

De *Nota Vernieuwing Rijksdienst* beschrijft het programma waarmee het kabinet-Balkenende IV invulling geeft aan de doelstelling uit het coalitieakkoord om tot een verbetering van het functioneren van de overheid te komen en de rijksdienst af te slanken. Het kabinet wil de dienstverlening aan de burger verbeteren, de regeldruk en administratieve lasten verminderen en een efficiënte bedrijfsvoering binnen

Martijn van der Steen en
Philip Marcel Karré¹

Dr M. van der Steen is code-
caan en adjunct-directeur van
de Nederlandse School voor
Openbaar Bestuur (NSOB) in Den
Haag.

Mag. P.M. Karré is senior-onder-
zoeker bij de NSOB.

het rijk realiseren. De rijksoverheid moet verbeteren (VRD, 2007: 7): 'Een overheid waar "the best and the brightest" werken, waar deskundigheid, invoelingsvermogen en communicatietalent hand in hand gaan met inzet, ijver, soberheid en doortastendheid.' Grofweg gezegd kent VRD twee sporen: 'kleiner en beter'. Kleiner betreft een reductie van kosten en formatie, beter gaat over een verbetering van de kwaliteit.

Direct 'onder' de MP

De vernieuwing wordt beledigd bij het hiervoor ingestelde *programmabureau Vernieuwing Rijksdienst*, onder leiding van een *programma-SG*, Roel Bekker. Bekker rapporteert direct aan de minister-president en de vice-MP's. Het

bureau heeft een kleine coördinerende staf, die vanuit een werkprogramma de taken en werkzaamheden bij de lijnorganisaties belegt.

Veel verantwoordelijkheid bij BZK

Eén van de speerpunten van het programma is de oprichting van een nieuw directoraat-generaal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daar wordt het merendeel van de verantwoordelijkheden rond organisatie en bedrijfsvoering van de rijksdienst neergelegd. Het *DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk* (DG OBR) richt zich vooral op alle verschillende onderdelen in de-

Kleiner en beter

partementen en uitvoerende diensten waarin ‘ondersteunende functies’ worden verzorgd en stuurt waar mogelijk aan op het samenbrengen van dergelijke functies. Het DG OBR rapporteert aan de minister van BZK, wat past in de lijn van het programma om deze minister meer in de positie van verantwoordelijk bewindspersoon voor de organisatie van de rijksdienst te brengen.

Een coördinerend programma

VRD ‘bespaart’ niet zelf, maar coördineert. De departementen maken zelf hun plan van aanpak voor de manier waarop zij de dubbele doelstelling van efficiency en kwaliteitsverbetering gaan halen. Ze krijgen een ‘saldo’ voor besparingen mee, het zogenaamde ‘dubbelslot’. Dat gaat allereerst uit van een budgettair slot. Departementen krijgen minder geld voor personeel. Een tweede slot is dat men óók

minder ambtenaren in dienst moet hebben. Het gaat dus om reductie van kosten én van formatie. De inhuur van externen is het derde slot. Deze is gemaximeerd tot een percentage van de personeelsformatie. Het schrappen van fte’s en deze vervolgens extern inhuren is daarmee niet mogelijk. Door de combinatie van ‘sloten’ moeten besparingen vanuit het werk zelf gerealiseerd worden.

De beleidstheorie van het programma: kleiner en beter

VRD heeft als uitgangspunt dat ‘de overheid anders en beter kan werken, en kleiner moet en kan zijn, enerzijds door efficiencyvergroting en anderzijds door het laten vervallen van werkzaamheden die tot dusver zijn verricht’. (VRD, 2007: 7). In het programma zijn vier hoofdprioriteiten onderscheiden: effectiever beleid, minder lastendruk, efficiëntere bedrijfsvoering en afslanking. Deze prioriteiten krijgen in een pakket acties invulling. We benoemen hier de belangrijkste activiteiten, gesorteerd langs een eerder door ons gebruikte indeling in taakgebieden (zie Van Twist et al., 2009). Zo ontstaat een beeld van de focus in het programma VRD.

Legitimatie van het overheidsbeleid en optreden

VRD vertrekt vanuit een problematisering van de legitimiteit van de overheid. Volgens de nota is er een toenemende verwijdering tussen beide en is het zaak om de rijksoverheid weer toe te rusten op de veranderende samenleving. Het programma gaat echter specifiek over de rijksoverheid. In tegenstelling tot zijn ‘voorganger’, het Programma Andere Overheid (PAO) richt VRD zich geheel op de organisatie en werkwijze van de rijksoverheid.

De rijksoverheid verandert zichzelf. Er wordt niet gesleuteld aan de invulling van burgerschap, de rol van de politiek of de verhouding tussen de overheid en maatschappelijke partijen. VRD is bij uitstek gericht op de interne organisatie van de rijksoverheid.

Effectieve politieke besturing

VRD onderneemt geen acties rond de politieke besturing van de rijksoverheid. Het programma is *apolitiek*, in die zin dat het programma er vanuit gaat dat de herzieningen binnen de bestaande politieke condities invulling krijgen. Gaandeweg het proces is dit uitgangspunt gerelativeerd, onder andere vanuit het deelproject *Overheid voor de Toekomst*. Zo heeft het programma onderkend dat naarmate processen meer interdepartementaal worden aangepakt er kwesties ontstaan rondom de ministeriële verantwoordelijkheid (Swirc, 2010).

Ook werd tijdens de operatie duidelijk dat bepaalde technische ingrepen, bijvoorbeeld het samenbrengen van verschillende ministeries in één gezamenlijk gebouw mogelijk politieke gevolgen hebben (Van Twist et al., 2009; Rob, 2010; Korsten, De Jong & Breed, 2010). Zo wordt het programma in de eindfase toch meer politiek en agenderend (Bekker, 2010).

Strategie en beleid

Een van de hoofddoelen van het programma Vernieuwing Rijksdienst is te komen tot beter beleid en goede uitvoering (VRD, 2007: hoofdstuk 3). Alleen met beter en zonder meer beleid is het volgens het programma mogelijk om de taakstellingen te halen. Het programma doet weinig voorstellen voor de manier waarop beleid tot stand zou moeten komen en brandt zich niet aan de manier waarop de departementale

organisatie ingericht moet worden. Er worden geen voorstellen voor departementale herindeling gedaan. Wel breekt het programma een lans voor een interdepartementale en integrale aanpak van problemen. Beleidsprocessen worden vanuit het programma in toenemende mate belegd in interdepartementale programma's. VRD

Een apolitiek programma

heeft een krachtige impuls gegeven aan het programmatisch werken binnen de overheid.

Legaliteit en wetgeving

VRD besteedt aandacht aan de versterking van de juridische functie en het wetgevingsproces (VRD, 2007: paragraaf 3.4), maar dat leidt niet tot wezenlijke investeringen in de juridische functie of in de organisatie van wetgevingskwaliteit. Wetgevingskwaliteit wordt sterk benaderd vanuit de reductie van administratieve lasten en regeldruk: 'goede wetten leiden tot lagere lasten'. Wel heeft het programma aandacht voor de professionele vaardigheden van wetgevingsjuristen, onder andere met de oprichting van de Wetgevingsacademie en het introduceren van een Kwaliteitssysteem wetgeving.

Werkwijze en cultuur

Het programma streeft naar een organisatiecultuur van excellente taakvervulling, maximale flexibiliteit en diversiteit. De rijksoverheid moet minder verkokerd werken, vooral door een verandering in de mentaliteit van ambtenaren. Het programma pleegt

hiertoe symbolische en ‘fysieke’ interventies gericht op mentaliteitsverandering. Belangrijk zijn hier de introductie van één logo voor de hele rijksoverheid, de introductie van de ‘rijkswerkplek’ en de ‘rijkspas’. Hiermee wordt het beter mogelijk om samen te werken en wordt de fysieke uitdrukking van de verschillende departementen verzacht. Zo kent VRD veel acties

Focus op bedrijfsvoering

die bij ambtenaren het gevoel moeten wekken dat ze ‘werken voor het rijk’, in plaats van voor een departement of een directie. Het programma wil dat ‘het Rijk’ voor ambtenaren de primaire werkeenheid wordt.

Structuur en formatie

Centraal onderdeel van VRD is het bereiken van een reductie van 12.800 functies, een besparing van 630 miljoen euro. Het merendeel van de reductie vindt in de ministeries zelf plaats, in het beleid of in de ondersteunende functies van de departementen (VRD, 2007: 51). Een belangrijke stap is hier de introductie van de al eerder besproken combinatie van sloten. Naast de afslanking bepleit VRD de inzet van flexibele organisatieopties, bijvoorbeeld in de vorm van tijdelijke directies, tijdelijke functies en de bestaande kokers overstijgende samenwerkingsverbanden. Veel interventies maken verdere flexibilisering organisatorisch makkelijker. De structuur wordt ‘veranderd’, niet door deze expliciet te herzien, maar door condities en randvoorwaarden voor flexibilisering aan

te brengen en daarmee de bestaande structuur te relativeren.

Primair proces

Het programma VRD grijpt niet direct in de primaire processen van de rijksoverheid in. Het programma zegt bijvoorbeeld niets over de manier waarop beleid tot stand zou moeten komen of over de manier waarop beleid bijvoorbeeld meer in samenwerking met burgers gemaakt zou moeten worden. Anders ligt dat echter op het gebied van de beleidsuitvoering. Daar zet het programma aan tot combinaties van diensten en processen, bijvoorbeeld in de samenbundeling van de incassofunctie van de overheid. Het programma signaleert op allerlei plaatsen synergievoordelen. In de beleidsuitvoering wordt dus wel degelijk in het primaire proces geïntervenieerd.

Ondersteunende en besturingsprocessen

Het programma VRD heeft veel meer dan eerdere pogingen aandacht voor de bedrijfsvoering van de rijksdienst (Van Twist et al., 2009). Belangrijke elementen zijn de inrichting van *shared service centers* en de introductie van het *DG OBR*. Dit nieuwe DG ontwikkelt zich steeds meer tot een ‘gemeenschappelijke dienst organisatie’ voor de rijksoverheid, krijgt functies en verantwoordelijkheden uit andere departementen onder zijn hoede en schuift in een opdrachtgevende en/of coördinerende rol boven op het beheer gerichte organisatieonderdelen in andere ministeries. De herinrichting van de ondersteunende functies, de bedrijfsvoeringsaspecten, vormen het hart van het programma.

Menselijk kapitaal, personeelsbeleid

Het programma zet in op een ‘nieuw type ambtenaar’ die letterlijk voor-

bij de verkokering gaat: ‘Kenmerkend voor de ambtenaar van de toekomst is enerzijds een grote mate van flexibiliteit, mobiliteit en een bredere inzetbaarheid’ (VRD, 2007: 43). Verder is er aandacht voor ‘het Nieuwe Werken’ (‘HNW’; zie ministerie van BZK, 2009). Het gaat steeds om het organiseren van structuren die vanuit de personeelskant de specificiteit van departementen of kolommen wegemen – iedereen werkt vanuit hetzelfde P-instrumentarium – waarmee de uitwisseling van personeel en de mobiliteit van ambtenaren vergemakkelijkt wordt. Zo ontstaat er ook de mogelijkheid voor meer centrale *control* over het personeelsbeleid, vanuit het DG OBR.

Opbrengsten van het programma: kleiner, anders, beter?

Volgens de voortgangsrapportages van het programma VRD heeft de rijksdienst de afgelopen twee jaar 6608 functies geschrapt. De uitvoering van de doelstellingen om het totaal aantal functies met 12.800 te verminderen ligt dan ook iets voor op schema, zo vermeldt BZK met enige trots (VRD, 2010a).

Hoewel dus het algemene beeld van de afslanking positief is (er is een aanzienlijke reductie van formatieplaatsen gerealiseerd) zijn er ook kanttekeningen te maken. In de eerste plaats moet het merendeel van de afslanking in de laatste twee jaar van het project nog worden gerealiseerd. Dat is volgens de huidige planning ook realiseerbaar, hoewel de kabinetscrisis de ontwikkelingen enigszins ongewis maakt (VRD, 2010b: 5). In de tweede plaats is een aanzienlijk deel van de afslanking voortgekomen uit een meer dan evenredige afslanking van twee uitvoeringsorganisaties (UWV en TNO). De afslanking

is zeker niet ‘rijksbreed’ zo omvangrijk, een groot deel komt voor rekening van twee organisaties. Ten derde blijkt dat nog niet alle departementen geheel op schema liggen. Het beeld is niet uniform voor de gehele rijksdienst. De lei-

Kanttekeningen

ding van het programma VRD is dan weliswaar voorzichtig positief, maar weet ook dat er nog het nodige moet gebeuren en dat besparing ook doorgaande aandacht vereist (ibid.).

Ook de verdeling over de categorieën waarin men besparingen had voorzien is nog niet geheel naar wens. Zo ligt de afslanking van het *beleidsdeel* op schema (al een kwart van de beoogde 20 procent is gerealiseerd), maar bij de inspectie en het toezicht en bij de uitvoering is in sommige gevallen (met name als reactie op wensen van de politiek) juist sprake van toename. Dit ervaren de bij het programma betrokkenen dan ook als een ‘lastig dilemma’ (VRD, 2010b: 6). Achter het algemene cijfer gaat op plaatsen geen reductie maar juist een groei schuil. Hoe is dat in het licht van het programma te waarderen?

De verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst verloopt ‘voorspoedig’, gemeten aan de afronding van een aantal concrete verbeterprojecten (zie VRD, 2010b). Zo is er inmiddels één integrale website voor de rijksoverheid en één functiegebouw en is door diverse benchmarks meer kennis beschikbaar over het functioneren van overheidsorganisaties. Maar dit soort uitspraken zijn altijd relatief; het hangt af van de mate waarin dit type acties wordt gezien als verbeter-

ring en dan vooral als verbetering die het geheel van de rijksdienst naar een beter niveau tilt. Of men genoemde successen inderdaad als kwaliteitsverbetering wil zien, hangt dus af van hoe men het begrip kwaliteit benoemt. En

Vlucht vooruit of slimme zet?

daarover wordt vanuit het programma nog weinig helder.

Verandertheorie van het programma: saai maar meeslepend

Een geconstrueerd gelukkig gesternte

Het programma VRD komt voort uit een door de SG's in de formatie ingebracht rapport met als titel 'De verkokering voorbij'. Luts, Hondeghem en Bouckaert (2006: 83) zien daarin vooral een 'vlucht vooruit', als een poging om in elk geval tijdelijk aan het hakmes van de politiek te ontsnappen. Dat is één interpretatie, maar er zijn ook andere mogelijk. Ringeling (2008) beoordeelt de interventie al een stuk milder, als een slimme zet waarmee de SG's het initiatief van de politiek overnemen. Ze stellen hun executie niet uit, maar nemen daarover zelf de controle. Tijdens de verkiezingscampagnes circuleerden enorme getallen over ingrepen in de formatie van de overheid. De angst voor een 'wilde' ingreep lijkt een belangrijke drijfveer voor de SG's te zijn geweest. De actie is in dat geval defensief, om erger te voorkomen. Maar dat is maar een deel van het verhaal. Er was onder de SG's ook inhoudelijke consensus over de richting van de rijksdienst. VRD is veeleer een offensieve interventie die het politieke momentum van de kabi-

netinformatie benut om veranderingen door te voeren. Zo bracht de nota van de SG's de wensen en belangen van de onderhandelaars van de formatie samen met de wensen van de ambtelijke top en ontstond een voor besluitvorming noodzakelijke coalitie van de ideeën en beslistmacht. Zo bezien is de nota een voorbeeld van *puzzling and powering* in praktijk. De SG's boden de onderhandelaars in de formatie een concreet 'getal' en ontnamen hen daarmee de last van het bepalen van de precieze besparingen (Luts, Hondeghem en Bouckaert, 2006: 83).

Zo ontstond een gedeeld politiek én top-ambtelijk draagvlak voor de vernieuwing van de rijksdienst, verankerd in een programma dicht bij de begroting, wat daarmee in de organisatie een krachtige plek in de processen kreeg. Het programma was geen 'speeltje' of 'afgedwongen actie' van de politiek, maar werd in elk geval in de beeldvorming een door de ambtelijke top gedragen plan. En tegelijkertijd was het geen 'ambtelijk programma', waaraan de politiek zich niet of niet werkelijk geëngageerd voelde, maar was er een stevige verankering in twee cruciale politieke momenten en daaraan verbonden cycli: het regeringsprogramma én de begroting. Over beide vindt jaarlijks een politiek geprofileerde verantwoording plaats en zo was het programma verzekerd van jaarlijkse aandacht en dus terugkerende urgentie. Daarmee was de uitgangssituatie voor de uitvoering van het programma min of meer ideaal; en niet als gevolg van puur toeval, maar juist ook door een aantal zorgvuldig uitzette acties en keuzes.

Casting en politieke steun

Ook de aanpak van de programma-SG is interessant. Allereerst lijkt de *casting*

van Roel Bekker zelf van belang. Hij was als voormalig SG van VWS en als voorzitter van het SGO een zwaargewicht in de ambtelijke dienst, die het 'spel' van de SG's van binnenuit kende. De aanstelling van Bekker past bij de idee dat de SG's zelf aan zet zijn. In tegenstelling tot bijvoorbeeld PAO, waarin 'anderen' de rijksdienst onder handen namen (Van Twist en Van der Steen, 2010). Belangrijk is ook de organisatie van de politieke steun. Ook daarin is een aantal slimme keuzes gemaakt. Het programma valt onder de MP en de vice-MP's. Dat is de eerste lijn voor verantwoording en die overstijgt de individuele ministeries. Daarnaast heeft de Minister van BZK een prominente rol als 'trekker' aan het programma. In de praktijk brengt zij de punten van VRD op bestuurlijk niveau in en wordt de directe lijn naar de MP als optie voor 'escalatie' gezien. De Minister van BZK heeft bovendien vanuit haar reguliere verantwoordelijkheid en ambities op het terrein van de organisatie van de rijksdienst een groot belang bij het programma. VRD is dus stevig in de reguliere lijn belegd.

Een technische benadering

Bekker kiest voor een technische aanpak van het veranderingsprogramma (Luts, Hondeghem & Bouckaert, 2006: 84). Techniek wordt hier tegenover 'visionair' geplaatst: het programma vertrekt vanuit wat er is en wat daar concreet *anders* (en in dit geval 'kleiner') kan. Dat wordt bovendien 'boekhoudkundig' aangepakt. VRD voert een nulmeting uit en vervolgens is een besparingspotentieel vastgesteld, dat via een formule voor de gemiddelde kosten per formatieplaats is vertaald in een taakstelling *per sector*. Vervolgens was het aan de departementen om deze te behalen. VRD meet alleen

nog de uitkomsten. Zo legt VRD de keuze bij de departementen, met de eerdergenoemde driedubbele 'slotencombinatie' als afsluiter, die maakt dat niets anders mogelijk is dan werkelijk

Verandering in stilte

besparen. Naast de bereidheid van de politieke en ambtelijke top is er dus ook sprake van een norm die dwingend tot concrete besparing 'prikkel't.

Een 'saai' programma

Het imago van VRD lijkt zorgvuldig gekozen. Het beeld en het verhaal dat men over het programma construeert is dat van een saai, uitvoerend programma waarin logische ('samen brengen wat nu versnipperd gebeurt') en toch al bestaande ideeën ('uitvoeren wat eerder al bedacht was') nu concrete invulling krijgen. Voor een vernieuwingsprogramma straalt VRD bewust opvallend weinig vernieuwingsdrang uit. 'VRD bedenkt het niet allemaal zelf', maar doet wat 'evident' is en wat eerder al eens bedacht was. Daarmee wordt het debat aan het begin van het programma zo goed als geheel beperkt. VRD start in stilte.

VRD opereert tijdens het proces in een zelf gekozen luwte. Men organiseert geen spraakmakende congressen en heeft geen offensieve strategie voor externe communicatie. Grote concepten, glimmende brochures en 'leuke' bijeenkomsten blijven uit. Het programma presenteert geen 'visie' op wat de rijksdienst is: dat heeft als concreet gevolg dat er buiten de initiële nota geen echt aangrijpingspunt is voor een groot debat. Er is niets om op aan te haken en er

zijn geen platforms, dus blijft de discussie uit. Een ander element in de profilering is de plaats waar het werk moet plaatsvinden. De departementen moeten aan de slag. Roel Bekker gaat niet 'zelf' aan het werk, maar laat de actie aan anderen over. De departementen

Samenwonende departementen

zijn met zichzelf bezig en dat pakt voor de rust rond het programma goed uit. Een laatste belangrijk element is het aangrijpingspunt voor de vernieuwing. Veel interventies vanuit 'beter' richten zich op de ondersteunende functies. Het programma heeft een sterke focus op bedrijfsvoering, wat doorgaans tot de periferie van de organisatie wordt gerekend. In VRD wordt de ondersteuning tot de kern van de vernieuwing gemaakt.

Reflectie: hoe klein is klein en hoe goed is beter?

Het technische profiel en de keuze voor luwte hebben goed uitpakket voor de interventies in de bedrijfsvoering. Maar het is de vraag of dat het probleem was. In dit artikel reflecteren we op de strategie en de inhoud van de VRD, in de vorm van enkele volgens ons voor de VRD typerende dilemma's.

Via de band naar de kern

Het is bijzonder dat VRD de ondersteuning als aangrijpingspunt kiest. Het programma wil weg blijven uit het domein van beleid en politiek. Toch is VRD juist via de ondersteuning diep in de uitkomsten van beleidsontwikkeling doorgedrongen. Een typerend voorbeeld is het 'samenwonen van departementen'. Er vindt geen departementale herindeling

plaats, maar de ministeries van V&W en VROM huizen straks wel in het gebouw van VROM. Net zoals EZ en LNV samengaan en Justitie en BZK een gezamenlijk gebouw betrekken. Zo wordt een stap naar inhoudelijke samenwerking gezet, *zonder* dat er tot herindeling of verdere inhoudelijke samenwerking wordt besloten. Dergelijke interventies zullen gevolgen hebben voor de departementale structuur. Niet door de structuur te veranderen, maar door de *betekenis* van structuur te veranderen.

Verraderlijke doelen: een ongedefinieerd subject

Het is ingewikkeld om te beoordelen hoe succesvol VRD is. Succes is alleen te beoordelen vanuit een notie van *wat* de rijksdienst *is* en hoe deze er in die opvatting uit zou moeten zien. Op dat punt is VRD vaag gebleven. Begrijpelijk vanuit de veranderstrategie van saai en technisch, maar ook problematisch. Het motto 'kleiner' blijft hangen, terwijl rond 'beter' de onduidelijkheid overheerst. Daar laat het zich voelen dat VRD nooit tot een definitie van *de goede* rijksdienst is gekomen. Omdat het subject ongedefinieerd is gebleven, is het moeilijk om te beoordelen of VRD de rijksdienst daar dichterbij heeft gebracht. Dat is een paradoxaal gevolg van de veranderstrategie. Door het bewust vermijden van een debat over de aard van een goede rijksdienst ontstaat er beweging en komt er iets van 'vernieuwing' en 'verkleining' op gang. Maar door de afwezigheid van een beeld van wat de goede rijksdienst is, blijkt het vervolgens moeilijk om die substantiële beweging te 'meten', te duiden en te 'oogsten'.

De macht van het getal

VRD heeft laten zien dat het krachtig kan werken als er sprake is van een

‘mijlpaal’ waar naartoe gewerkt kan worden. Voor VRD was het mobiliserende getal de taakstelling voor de departementen en voor het totaal aantal formatieplaatsen dat gereduceerd moest worden. Dat bood een maat voor voortgang die te ‘monitoren’ was. Het getal trok alle aandacht naar zich toe en dat gaf ruimte op de flanken voor anders mogelijk alsnog gepoliti-seerde interventies als het rijkslogo, de samenwonende departementen, de vorming van *shared service* centra en samenwerkende diensten. Toch is de enkelvoudige maat verraderlijk. Veel verbetering is moeilijk in een getal te vatten. De verantwoording van het getal verengt een breed ingezette agenda – de nota VRD noemt tal van onderwerpen – tot uiteindelijk een veel smallere notie van een ‘taakstelling’. ‘Beter’ verdwijnt zo geheel in de schaduw van ‘kleiner’.

Het buitenland als kwetsbare bondgenoot

VRD heeft vanaf de start geprobeerd om het buitenland als bondgenoot te benutten. De idee was dat internationale benchmarks de nodige urgentie en richting voor de vernieuwing zouden kunnen opleveren. De opbrengsten waren dubbelzinnig. Het bood inspirerende voorbeelden van hoe zaken anders en beter opgepakt kunnen worden, maar de benchmarks lieten ook zien dat de Nederlandse overheid al relatief goed presteert. Toch heeft deze inspanning mogelijk een onbedoelde opbrengst die nut heeft voor volgende operaties. VRD heeft door de participatie in internationale onderzoeken een begin van een ‘maat’ voor de omvang van een effectieve overheid kunnen ontwikkelen. Men heeft veel gegevens verzameld over met hoeveel

formatie en hoeveel inzet in het buitenland vergelijkbare taken en inspanningen worden uitgevoerd en

‘Beter’ verdwijnt in schaduw van ‘kleiner’

kan Nederland daar mee vergelijken. Zo kan mogelijk een bodem worden gelegd in de politieke *race to the bottom* rond de omvang van de overheidsorganisatie.

De strijd om pocket veto

De geschiedenis van de vernieuwing van de rijksdienst laat zien dat operaties niet stranden door een gebrek aan plannen, maar dat het schort aan de concrete uitvoering daarvan (Van Twist en Van der Steen, 2010). Handtekeningen van ministers en topambtenaren zijn weinig waard als er in de praktijk geen gevolg aan wordt gegeven. Veranderkundigen spreken in dat kader over *pocket veto* (De Caluwe en Vermaak, 2006: 31): de mogelijkheid voor cruciale actoren om ‘ja te zeggen, maar nee te doen’. VRD is er in een samenspel van twee factoren in geslaagd om de werking van *pocket veto* te beperken. Allereerst sloot het dubbelslot een aantal van de ontsnappingsroutes af. Het bood een inzichtelijke maat om per departement de balans op te maken. De procedure was slim gekozen. Cruciaal was volgens ons echter de combinatie met de tweede factor. De verandering werd door de SG’s gedragen en VRD bood de organisaties de ruimte om zelf eigen besparingsvoorstellen te benoemen. VRD ver-

anderde de rijksdienst niet, dat deden de departementen zelf.

Conclusie: naar een andere overheid

Het programma VRD is een ambivalente operatie geweest. Er is veel aanpak, zowel in het spoor van kleiner als in beter. Toch is het lastig om te spreken van een succes, net zoals het niet goed mogelijk is om van een mislukking te spreken. Wat is daarvoor de maat? Daarmee komen we bij onze

Noodzaak voor een politieke discussie

belangrijkste kritiek: VRD heeft nooit specifiek benoemd wat 'een goede rijksdienst' is en daarmee geen expliciete richting gegeven aan de verandering. Dat was veranderkundig begrijpelijk, en het heeft tot veel voortgang op allerlei fronten geleid, maar het heeft er ook voor gezorgd dat de vernieuwing op veel plaatsen onzichtbaar is geweest. De zeer ingrijpende interventies in de ondersteunende processen en organisatorische randvoorwaarden hebben mogelijk gemaakt dat er veel intensiever dan voorheen samengewerkt kan worden. Over departementsgrenzen heen, dwars door directoraten-generaal en/of directies. Het programma heeft daarmee misschien wel wezenlijker 'ontkokerd' dan ooit. Via de omweg van de randvoorwaarden is iets essentieels in de kern veranderd. En daarmee is de verandering volgens ons ook heel politiek geworden. Daar waar het politieke debat zich tot nu toe vooral heeft gericht op de taakstelling, lijkt het tijd te worden voor een politieke discussie over de inrichting van de rijksdienst,

bijvoorbeeld over de politieke betekenis van interdepartementale directies en programma's. Waar blijft de politiek als er ambtelijk rijksbreed wordt samengewerkt? Hoe worden de tegenstellingen in waarden en belangen die nu verankerd zijn in de politieke top van de verschillende ministeries afgewogen als ambtenaren in de voorportalen al tot integrale afwegingen komen? Zij gaan dan doen wat eigenlijk van de bewindspersonen verwacht wordt en mengen zich in een proces dat ten diepste politiek is en waar politieke bestuurders bij uitstek voor zijn.

Op een heel ander niveau kan de conclusie meer eenduidig zijn. VRD is veranderkundig een geslaagde prestatie geweest; los van discussies over de inhoudelijke richting is te concluderen dat men een beweging in gang wilde zetten en dat het programma daarin is geslaagd. In tegenstelling tot talrijke mislukkingen heeft het programma een groot deel van zijn doelstellingen behaald en is meer dan ooit beweging in de organisatie ontstaan. Het programma is geruisloos verlopen, zonder werkelijk kritieke momenten of grote weerstand. Het bewust en zorgvuldig geconstrueerde beeld van saai, technisch en ambtelijk leidde tot ingrijpende, spannende en uiteindelijk ook politieke resultaten. Althans, er zijn randvoorwaardelijke resultaten geboekt, die vanuit die rand zouden kunnen leiden tot het anders verlopen van politieke processen en afwegingen. Niet omdat politici ineens andere besluiten nemen, maar omdat de inrichting van de organisaties waarin de voorbereiding, ondersteuning, verankering en uitvoering van politieke processen plaatsvinden, veranderd is (vgl. March en Olsen, 1989).

Volgens ons heeft de veranderstrategie – veranderen via de rand, kleiner

als aangrijpingspunt voor beter – zijn houdbaarheid bereikt. De strategie wordt inmiddels doorzien en verliest daarmee haar werking. Daarnaast zijn de grenzen bereikt van wat redelijkerwijs onzichtbaar, sluipend en via de band gerealiseerd kan worden. Voor de komende jaren valt er dankzij VRD ook op het onderwerp van de inrichting van de rijksdienst ‘echt iets te kiezen’: voor het eerst is het écht mogelijk – want relatief gemakkelijk – om op grote en bijna structurele schaal departementsoverstijgend flexibel te werken. De vraag is wat daar nu mee gebeurt. Die bal ligt bij de politici. Het is aan hen om de mogelijkheden van de vernieuwde rijksdienst te benutten en de andere overheid die mogelijk is geworden nu ‘gewoon’ te maken.

Noot

I De auteurs danken prof. R. Bekker, de voormalig programma-SG Vernieuwing Rijksdienst, voor de gelegenheid een aantal keren intensief met hem in debat te gaan over de opbrengsten van het programma VRD en zijn bereidheid tot kritische (zelf)reflectie. Daarnaast danken de auteurs hun NSOB-collega's Mark van Twist en Rik Peeters voor hun bijdrage aan de onderzoeken waar dit artikel mede op gebaseerd is.

Literatuur

- Bekker, R., *Over Heckrunderen, politici en ambtenaren*, 2010.
[http://www.albedaleerstoel.nl/downloads/bekker_artikelen/SpeechAfscheidSGVRDpdf.pdf].
- De Caluwé, L. en H. Vermaak, *Leren veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*, Kluwer, Deventer, 2006.
- Korsten, A., P. de Jong en C. Breed, *Regeren met programma's. Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, Lemma, Den Haag, 2010.
- Luts, M., A. Honddeghem en G. Bouckaert, *De efficiënte overheid geanalyseerd. Naar een kleinere en betere Nederlandse overheid*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven, 2008.
- March, J.G. en J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York, 1989.

- Ministerie van BZK, *Van het oude werken, de dingen, die voorbijgaan*. Het Nieuwe Werken bij het Rijk, Den Haag, 2009.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst* (briefadvies), Den Haag, 2010.
- Ringeling, A., De bureaucratie geteld: Dertig jaar bezuiniging op het aantal ambtenaren van de centrale overheid in Nederland, in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 13, 2008.
- SG-Overleg (SGO), *De verkokering voorbij*, Den Haag, 2007.
- Swirc, M., Ministeriële verantwoordelijkheid op de helling, in: *PM*, 14 mei 2010.
- Van Twist, M., M. van der Steen, P.M. Karré en R. Peeters, *Vernieuwende verandering*, NSOB, Den Haag, 2009.
- Van Twist, M. en M. van der Steen, *Veranderende vernieuwing op weg naar vloeibaar bestuur*, NSOB, Den Haag, 2010.
- Vernieuwing Rijksdienst (VRD), *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Den Haag, 2007.