



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het kerndepartement voorbij? Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Bruin, W. de; Behr, C.

Citation

Bruin, W. de, & Behr, C. (1997). Het kerndepartement voorbij? Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Bestuurskundige Berichten*, 12(2), 11-13. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234045>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234045>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De Stichting International Contract Research organiseert 6aldus onderzoeksreizen naar het buitenland. In 1995 zijn we met succes naar Zuid-Afrika geweest. En ook in 1996 waren weer een aantal Nederlandse overheidsorganisaties en bedrijven geïnteresseerd om aan ons een onderzoek toe te vertrouwen. Voor dit jaar (1997) zijn er weer zeven mensen bereid gevonden in de Projectgroep plaats te nemen en een reis te organiseren. Een land is nog niet uitgekozen, maar je kan er al wel op rekenen dat de sollicitaties om als onderzoeker mee te gaan binnenkort gaan beginnen. Je zult in de functie van onderzoeker vanaf het begin meewerken aan het schrijven van een Algemeen Bestuurskundig Landenonderzoek. Als er dan vervolgens contractonderzoeken binnengehaald zijn, zul je voornamelijk daaraan meewerken. Eerst de voorbereidingen in Nederland en vervolgens het uitvoeren van het contractonderzoek in het buitenland. Het krijgen van ervaring in het doen van onderzoek, maar ook het leren kennen van een ander land met zijn cultuur, zijn gewoontes zijn maar enkele van de voorbeelden, waarom het zo leuk is je bij I.C.R. aan te melden.

Ben je geïnteresseerd, loop eens langs bij de Bil of bij de Cedo Nulli.

Het kerndepartement voorbij? Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen:

Willem de Bruin en Claudia Behr

In de afgelopen decennia is de opvatting over de overheid danig veranderd. Na de Tweede Wereldoorlog nam de ontwikkeling van de verzorgingsstaat een grote vlucht, echter de afgelopen twintig jaar is er een andere visie ontstaan over de positie van de overheid in de maatschappij.

Het onvermogen van de rijksoverheid om o.a. tijdens de economische crisis van de jaren '70 het tij te keren, verkleinde het geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Hierbij veranderde de visie op het sturingvermogen van de overheid.

De rol van de overheid veranderde van planmatig besturen naar een meer bemiddelende rol. Op zoek naar een andere invulling van haar positie, kreeg de rijksoverheid oog voor verscheidene reorganisatiemogelijkheden. Een van de belangrijkste hiervan is de ontwikkeling naar een kerndepartement.

In dit artikel wordt gekeken hoe deze ontwikkeling invloed heeft gehad bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna O.C. en W. genoemd) en de veranderingen die hierop in de praktijk hebben plaatsgevonden.

Het kerndepartement: de traditionele opvatting
De commissie Wiegel (1993), een externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, omschrijft een kerndepartement als een kleine organisatie, primair gericht op beleidsontwikkeling.¹ De uitvoerende organen van het ministerie worden hierbij 'op afstand' geplaatst. Dit houdt in dat zij een grotere eigen verantwoordelijkheid dragen.

Kernwoorden bij dit op afstand plaatsen zijn: **doelmatigheid, flexibiliteit en kwaliteit.** Wat betreft het idee dat kerndepartementen geld zouden kunnen opleveren, is de commissie Wiegel duidelijk. Zij sluit niet uit dat op deze manier de uitvoering een stuk doelmatiger kan worden, hetgeen geld zou kunnen uitspa-

ren. De kosten die voor de reorganisatie van het departement op korte termijn gemaakt zullen worden, mogen echter niet buiten beschouwing gelaten worden.

Wat betreft de flexibiliteit die kerndepartementen zouden hebben, kan gezegd worden dat de rijksoverheid kleiner is en door minder afstemmings- en coördinatieproblemen beter kan inspelen op de eisen van de omgeving.

In de periode voor de ontwikkeling van kerndepartementen was er volgens de commissie Wiegel al sprake van een grotere interne waarderling en aandacht voor inhoudelijke beleidsvorming, dan voor de uitvoering daarvan.² In de visie van het kerndepartement is deze uitvoering losgekoppeld van het departement en geplaatst bij min of meer zelfstandige organisaties. Het departement heeft nu de tijd om zich in alle rust bezig te houden met haar stokpaardje (het maken van beleid), de "minder interessante" taak van de uitvoering is geplaatst bij een andere organisatie dan het departement, die speciaal hierop gericht is.

Het ministerie van O.C. en W.: naar een kerndepartement

Het ministerie van O.C. en W. heeft tot omstreeks 1965 vooral het karakter gehad van een administratiekantoor en een wetswinkel. De beleidsactiviteiten hadden met name een uitvoerend karakter.³

Eind jaren '70 en begin jaren '80 vond een grootscheepse verandering in de centrale stuurbaarheid van het onderwijsbestel plaats. Deze veranderde opvattingen over deze sturing

leidde tot minder regelgeving en meer beleidsvrijheid, met als gevolg dat het takenpakket afnam. Dit leidde weer tot een departement met een kleinere omvang.

In de jaren '90 doet het begrip selectieve sturing zijn intrede bij het ministerie van O.C. en W. Meer verantwoordelijkheden worden hier gelegd bij instellingen en lagere overheden. Het departement is in deze visie in eerste instantie verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en daarnaast toezichthouder en controleur van de op afstand geplaatste instellingen en lagere overheden.

In de praktijk heeft de ontwikkeling naar een kerndepartement bij O.C. en W. geleid tot een structuur die als volgt kan worden weergegeven. De top van het ministerie bestaat uit een bestuursraad, met een voornamelijk coördinerende functie. De eigenlijke beleidsvormingstaak is ondergebracht bij de velddirecties (bijvoorbeeld voor basisonderwijs en middelbaar onderwijs). Daarnaast zijn er nog een aantal algemene en aspectsdirecties. Deze directies zijn gespecialiseerd op gebieden die alle velddirecties aangaan, zoals bijvoorbeeld financieel-economische zaken.

Een belangrijk onderdeel van de vorming van kerndepartementen is het verzelfstandigen van de uitvoerende onderdelen. Dit is ook bij het ministerie van O.C. en W. duidelijk merkbaar. Ook hier zijn een groot aantal onderdelen van het ministerie verzelfstandigd. Een voorbeeld hiervan is de Informatie Beheer Groep.

De Informatie Beheer Groep

In 1986 introduceerde Den Haag de Wet op de Studiefinanciering. Deze wet vormt de basis voor het huidige studiefinancieringsbeleid en is deel van het in 1986 ingevoerde studiefinancieringsstelsel. Door de overhaaste invoering van het nieuwe stelsel en het nieuwe geautomatiseerde systeem ontstonden er allerlei problemen. De gegevensverwerking en de uitbetaling van beurzen binnen de Centrale Directie SF kwam medio 1987 in de problemen. De 'witte post', d.w.z. de brieven van klanten van de informatiseringsbank, nam in omvang toe en de telefoonlijnen raakten overbezet.⁴ Dit plaatste de verantwoordelijke minister voor problemen. Er werd een adviescommissie ingesteld om de problemen in kaart te brengen. Als gevolg hiervan werd er een 'crisisteam' naar de in Groningen gevestigde onderdelen gestuurd. De oplossing die het crisisteam vond was het samenvoegen van de Groningse organisaties tot één organisatie, de Informatiseringsbank. Deze organisatie kreeg een grote zelfstandigheid. Het doel was om tot

een strikte scheiding van beleid en uitvoer te komen. De relatie tussen het ministerie en de Informatiseringsbank werd vastgelegd in een managementcontract.

Na januari 1994 werd de Informatiseringsbank verder verzelfstandigd tot een zelfstandig bestuursorgaan, de Informatie Beheer Groep (hierna IBG). De vrijheid werd verder vergroot en de invloed van het ministerie op deze organisatie nam verder af.

De relatie tussen de IBG en het departement is nu vastgelegd in de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank. Naast de in deze wet vastgestelde regels spelen ook andere aspecten een belangrijke rol in de relatie tussen de IBG en het ministerie. Zo neemt bijvoorbeeld de uitvoeringstoets een belangrijke plaats in. Hierbij beoordeelt de IBG alle beleidsvoorstellen van de aspectdirectie Studiefinanciering van het ministerie van O.C. en W. Gekeken wordt naar de haalbaarheid van het beleidsvoorstel. Groningen denkt op deze manier vanaf de eerste fase in het beleidsvormingsproces mee. Ook is er sprake van een permanent overleg (P.O.), dit is het formele overlegorgaan tussen IBG en het ministerie waar bindende afspraken gemaakt worden. De minister blijft wel politiek verantwoordelijk. Hij benoemt en ontslaat de leden van de Raad van Toezicht, geeft het IBG de financiële middelen en heeft invloed op de besteding van deze middelen.

Het kerndepartement voorbij?

Bij het ministerie van O.C. en W. zijn verschillende verzelfstandigingsoperaties in gang gezet naar het traditionele model van een kerndepartement. Echter, het departement is op verschillende terreinen een stap verder gegaan. De IBG is hier een voorbeeld van. Bij O.C. en W. is er niet alleen sprake van een scheiding beleid - uitvoering, er zijn tevens nieuwe management- en sturingsconcepten geïntroduceerd (resp. de bestuursraad, het managementcontract etc.). Ook zijn andere delen van de beleidscyclus (te weten formulering- uitvoering- herformulering) dan de uitvoering alleen op afstand geplaatst. Deze ontwikkeling lijkt er toe te leiden dat van het departement in de toekomst een soort van overkoepelend sturingsorgaan gemaakt wordt, waarbij men zelfs de beleidsvormende taken verzelfstandigd heeft. Een functie van het ministerie van 'sturen met beleid' naar 'sturen van beleid'.⁵

Noten

¹ Rapport van de Commissie Wiegel, p. 31.

² Elfers 1995, p. 15.

³ Baggchus, R. Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, uit; Kerndepartementen op afstand?, 1996, p. 147.

⁴ Kickert, W.J.M. en M. Noordegraaf, Verzelfstandiging van de Informatiseringsbank, uit; Verandering in management en organisatie bij de rijksoverheid, 1993, p. 184.

⁵ Baggchus, R., Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, uit; Naar kerndepartementen?, 1996, p. 164.

Literatuur

- Commissie Wiegel, Naar kerndepartementen, kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst, Den Haag, 1993
- Elfers, N., De sturingsrelatie tussen kerndepartement en verzelfstandigde organisaties, doctoraal-scriptie bestuurskunde, Leiden, 1995
- Kickert, W.J.M. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Den Haag, 1993
- Twist, M.J.W. van e.a. (red.), Kerndepartementen op afstand?, Delft, 1996

Willem de Bruin en Claudia Behr studeren bestuurskunde in Leiden/Rotterdam.

16 mei a.s. organiseert de commissie Fora & Symposia van de Bestuurskundig Interfacultaire vereniging Leiden in samenwerking met de vakgroep bestuurskunde Leiden een symposium over de vorming van kerndepartementen en de gevolgen hiervan voor de uitvoering van beleid. Ook het ministerie van O.C. en W. komt hierbij aan bod.
