

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

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 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, 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. 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.

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.

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 van 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 ovaal 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

- 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 leidinggevendenden.
- 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 rijkdienst, 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 Rijkdienst (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 voorgezet 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(s)formaties 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. 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.

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, 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

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

- *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 rijkskasus 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; Kraijo, 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 directieureniveau plaats. Het directieureniveau volstond omdat de projecten uit Randstad Urgent in sterke mate *uitvoeringsprojecten* waren en dat is toch vooral een directieurenzaak, 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	
		<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Interdepartementale samenwerking	<i>Positief</i>	1 Samenwerking draagt positief bij aan voortgang	2
	<i>Negatief</i>	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.

3.3 Samenwerking nog niet een buitenboordmotor

We interpreteren 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.

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

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 netwerkkarakter (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 herstelwet 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, tijdpad. 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 programmadirecteur?

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 (tijdige) politieke afstemming. De stuurgroepen houden de vinger aan de pols en dienen tegelijk als gremium waaraan een programmadirecteur 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 *programmadirecteur* 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 programmamanagers, 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 verhele 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 programmamanagers (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

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

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 maandelijks) 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 verdragende ‘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 betrokken 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 aanhakingstheze 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

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

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 krijgt 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)formereren 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

- 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.