



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Handreiking Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk

Organisatie van tijdelijke
beleidsprioriteiten

Handreiking Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk en Organisatie van tijdelijke beleidsprioriteiten

Inhoud

Inhoud	3
1 Vooraf	4
2 Inleiding	6
2.1 <i>Wat houdt werken in tijdelijke organisatievormen in?</i>	6
2.2 <i>Politieke sturing van tijdelijke organisatievormen</i>	7
3 Welk organisatiemodel past bij uw onderwerp?	9
4 Beschrijving van organisatiemodellen	14
5 Bestuurlijk en ambtelijke organiseren gecombineerd	30
6 Realiseren van de gekozen aanpak	33
7 Betekenis voor P&O-beleid van het Rijk	37
8 Waar kunt u meer informatie vinden?	39

1

Vooraf

Deze publicatie gaat in op de organisatie van tijdelijke beleidsprioriteiten bij het Rijk. Het doel is om u te helpen een tijdelijke organisatievorm te zoeken die het beste past bij het specifieke onderwerp waar u voor staat. Kabinetsprioriteiten sluiten niet altijd aan bij de staande structuur van de rijksdienst. Er kunnen meerdere directies en ministeries bij een beleidsprioriteit betrokken zijn, of er kan geen enkele directie passend zijn om een nieuwe, tijdelijke beleidsprioriteit aan te pakken.

Toch kan het nodig zijn dat een team wordt vrijgemaakt om tijdelijk, gefocust met een nieuwe kabinetsprioriteit aan de slag kan gaan. Een dergelijk team krijgt, omdat het een kabinetsprioriteit is, speciale bestuurlijke aandacht. Hoe kan snel een effectief team georganiseerd worden? Hoe hangt de ophanging en interne organisatie van een dergelijk team samen met de aard van zijn opgave en werkwijze?

Dit is geen nieuw onderwerp. In 2007 verscheen het boekje “Het managen van strategische beleidstrajecten”, waarin ervaringen van VenW, EZ, BZK en VROM werden gedeeld. Daar kwam de bestuurlijke ophanging van flexibele organisaties buiten de staande lijn, in projecten en programma's, al aan de orde. Het maakte toen al duidelijk dat de essentie van het managen van strategische beleidstrajecten is, om buiten de staande lijn macht te organiseren die zaken in beweging kan brengen. Het gaat dan dus om spanning tussen tijdelijke organisaties en de staande lijn. Die spanning is nodig om menskracht tijdelijk beschikbaar te krijgen vanuit een lijn die andere prioriteiten heeft, maar soms ook om de staande lijn inhoudelijk in beweging te krijgen. Prof.

Mark van Twist sprak in 2009 in zijn Rotterdamse oratie¹ (p 29) over ‘vloeibaar bestuur’ door ‘stromen die ontstaan als ambtelijke macht geen vaste basis meer kent in gestolde structuren’. In andere landen wordt gesproken van ‘joint-up government’, ‘whole-of-government’, of ‘collaborative government’.

Dit boekje gaat over de tijdelijke structuren die bijdragen aan wendbare en flexibele bestuursadviesing en tot een ‘vloeibaarder’ bestuur. In het kabinet Balkenende IV werd een aantal succesvolle structuren gebouwd, meestal ‘programma’ genoemd. Wij hebben die term in deze handreiking overgenomen, hoewel de term programmamanagement ook wel gedevalueerd is tot een werkwijze *binnen* staande structuren en daarmee minder goed in staat om de spanning op te bouwen die zaken vloeibaarder maakt. Wij geven in deze handleiding de term ‘programmatisch werken’ weer die oorspronkelijke geur terug.

Wat houdt programmatisch werken, het werken in tijdelijke organisatievormen, bij de rijksoverheid in? Welke onderwerpen lenen zich voor een rijksprogramma? Wat zijn programmabewindspersonen? Hieronder gaan wij achtereenvolgens op deze onderwerpen in.

¹ Prof. Mark van Twist, 2009. Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadviesing. Lemma.

2

Inleiding

2.1 Wat houdt werken in tijdelijke organisatievormen in?

Diverse beleidsvraagstukken worden tegenwoordig programmatisch aangepakt. Het werken met programma's wordt dikwijls ingezet voor het oplossen van meerdimensionale vraagstukken, met veel betrokkenen. Dikwijls betreft het dan vraagstukken die het terrein van één ministerie overstijgen en ook de betrokkenheid van de andere overheden en maatschappelijk belanghebbenden vragen (burgers en bedrijven).

Programma's worden vaak gezien als een bundeling van aan elkaar gerelateerde projecten. Daar waar projecten vaak op zich zelf staande klussen zijn met een concreet doel, zijn programma's veelal gericht op hogere, abstractere doelen. Ook duren ze vaak langer dan een project. Programma's bestrijken vaak de termijn van een kabinetsperiode (vier jaar) of hebben zelfs een langere doorlooptijd. Wel is sprake van een horizon. Waar bij projecten in principe sprake is van te behalen duidelijke, meetbare resultaten, is bij programmamanagement veeleer sprake van algemene publieke belangen (zoals een beter bereikbare Randstad) die in programma's worden behartigd. Het gaat minder om afdwingbare maar meer om door de rijksoverheid beïnvloedbare beleidsdoelen die door het kabinet worden nagestreefd.

Kenmerkend voor het werken in programma's is onder meer:

- Gerichtheid op een beleidsdoel (stip op de horizon);
- Organiseren van betrokkenheid van (diverse) belanghebbenden ('stakeholders');
- Focus op creëren en behouden van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak;

- Gebruik van (beleids)netwerken ('informele' sponsors, naast de formele organisaties).

Een programmatische aanpak is mogelijk als een programma:

- een inhoudelijke samenhang heeft;
- in een logische volgorde doorlopen kan worden;
- de bestuurlijke en ambtelijke sturing op het programma georganiseerd wordt. Dat geldt zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering van het programma.

In principe worden alle programma's door het kabinet ingesteld, maar ook samenwerkende departementen kunnen hun projecten bundelen en daar het label "programma" op plakken. Met het instellen van een echt kabinetsprogramma komt de hoge urgentie/prioriteit en de gewenste krachtige bestuurlijke sturing tot uitdrukking. Het is dan mogelijk om ten behoeve van een programma een speciale programmadirectie op te richten. In deze brochure richten we ons op de situaties waarbij dit het geval is.

Meer algemene informatie over programmatisch werken in het algemeen en de relatie met andere vormen van werken is te vinden in de brochure "Werkwijzer Programma's en Projecten"

van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

2.2 Politieke sturing van tijdelijke organisatievormen

In ons democratisch rechtsbestel is de politieke sturing door een bewindspersoon op en de verantwoording aan het parlement over de verrichtingen in het ambtelijk apparaat cruciaal. Daarom gaan we in deze leidraad eerst op deze staatsrechtelijke kant in.

Vanwege de snelle ontwikkelingen en het grote aantal departementsoverstijgende problemen dat om een daadkrachtige oplossing vraagt, ligt het voor de hand dat er steeds vaker voor een programmatische aanpak zal worden gekozen. Een dergelijke aanpak maakt het mogelijk beleid te maken op een departementsoverstijgend thema en te voorkomen dat het thema tussen wal en schip valt. Hoewel een programma kan worden geleid door een topambtenaar, met één of meer bewindspersonen als opdrachtgever, kan het kabinet ervoor kiezen om een programmabewindspersoon aan te wijzen. Het programma wint daarmee aan gewicht, politieke herkenbaarheid, interventiemogelijkheden, en aan slagkracht. Echter, het agenderen en, blijvend mobiliseren van mensen, middelen en expertise zal binnen een programma meer programmatische inspanning vergen dan binnen een bestaand ministerie.

Naast ministers die aan het hoofd staan van een ministerie kent de Grondwet ook ministers die niet belast zijn met de leiding van een ministerie. De eerste groep is minister “van”, de tweede minister “voor”. Een minister die niet belast is met de leiding van een ministerie kan een programmaminister zijn. Ministers zonder portefeuille maken - evenals de aan een minister gekoppelde staatssecretaris - gebruik van de ambtenaren van het ministerie waar zij zijn ondergebracht of die aan hen zijn toegewezen.

Ministers “van” hebben soms ook de rol van “coördinerend minister”. Dit brengt echter niet automatisch eigenstandige bevoegdheden/middelen met zich mee voor de beleidsterreinen die zij geacht worden te coördineren. Bij programmabewindspersonen “voor” kan dat wel het geval zijn. De bij de laatste kabinetsperiode geïntroduceerde programmaministers beheren een eigen programmabegroting, waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dat is geregeld met een wijziging van de Comptabiliteitswet. De invulling die daaraan gegeven is, sluit aan bij de tekst van artikel 44 van de Grondwet. Er is een scheiding aangebracht tussen het beheer van het programmageld – dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de programmaminister – en het beheer van het apparaat (het ambtelijke personeel en het daarvoor benodigde apparaatsgeld) dat de verantwoordelijkheid blijft van de minister die met de leiding van het betrokken ministerie is belast. Er zijn echter meer organisatievormen mogelijk; daarop komen we later terug.

3

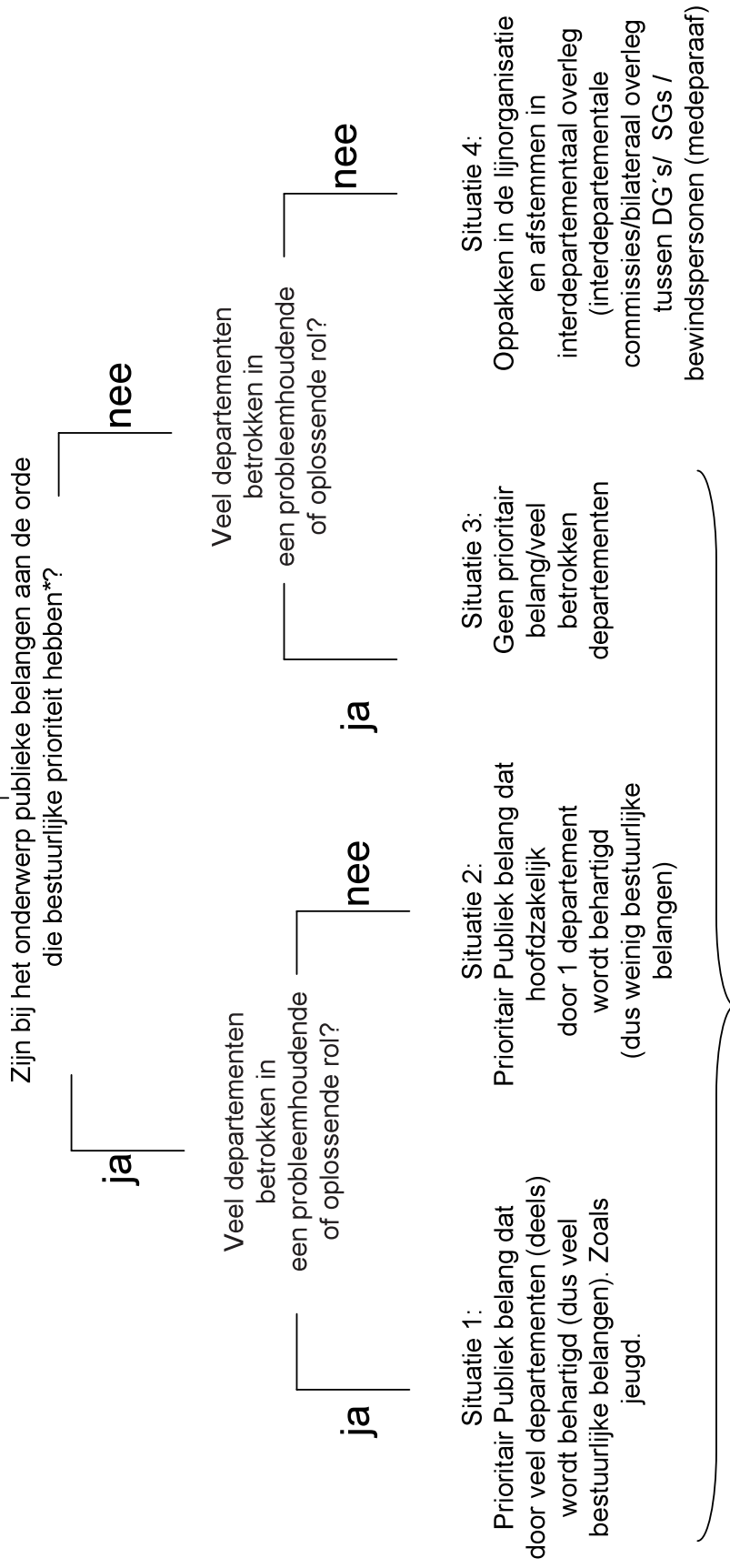
Welk organisatiemodel past bij uw onderwerp?

Ervaring met het werken in programma's bij het rijk, deels vastgelegd in diverse evaluaties, laat zien dat iedere situatie van interdepartementale samenwerking op beleidsprioriteiten anders is. Toch is het mogelijk om een aantal basisorganisatievormen te onderscheiden en een aantal factoren te bepalen die bij de keuze een rol spelen. Op de navolgende pagina's staan hiervoor schema's die u helpen om aan de hand van deze factoren te bepalen welke organisatiemodel voor een programmatische aanpak het beste past.

Deze factoren zijn:

1. Zijn bij het onderwerp publieke belangen aan de orde die bestuurlijke prioriteit hebben?
2. Zijn veel departementen bij het onderwerp betrokken in een probleemhoudende of in een probleemoplossende rol?
3. Is er een gedeelde visie, bestuurlijk en ambtelijk?
4. Is dit onderwerp een boegbeeld van het kabinet? Dit gaat verder dan een prioriteit: dit betekent dat er bewindspersonen zijn die zich persoonlijk aan het onderwerp verbinden.
5. Is een organisatie met een vanzelfsprekende regisseursrol aanwezig?
6. Is er of komt er (waarschijnlijk) spanning in het kabinet? Dit kan zijn als ministeries er niet uit komen en het kabinet laten beslissen omdat de knoop moet worden doorgehakt.
7. Gaat het onderwerp om maatschappelijke Interventies? Met andere woorden: zullen de uitkomsten rechtstreeks inwerken op burgers, bedrijven of andere overheden die voor een hoger doel hun gedrag moeten aanpassen?
8. Is één departement duidelijke gezaghebbend eigenaar van het onderwerp?
9. Is er bestuurlijke eensgezindheid (in de situatie dat er geen prioritair belang is en veel departementen betrokken zijn)
10. Is er overeenstemming in "het veld"? Het veld zijn de actoren buiten de rijksoverheid en buiten de politiek, die wel politieke invloed hebben en ook belang hebben bij het onderwerp, zowel bij het probleem als bij de oplossingen.

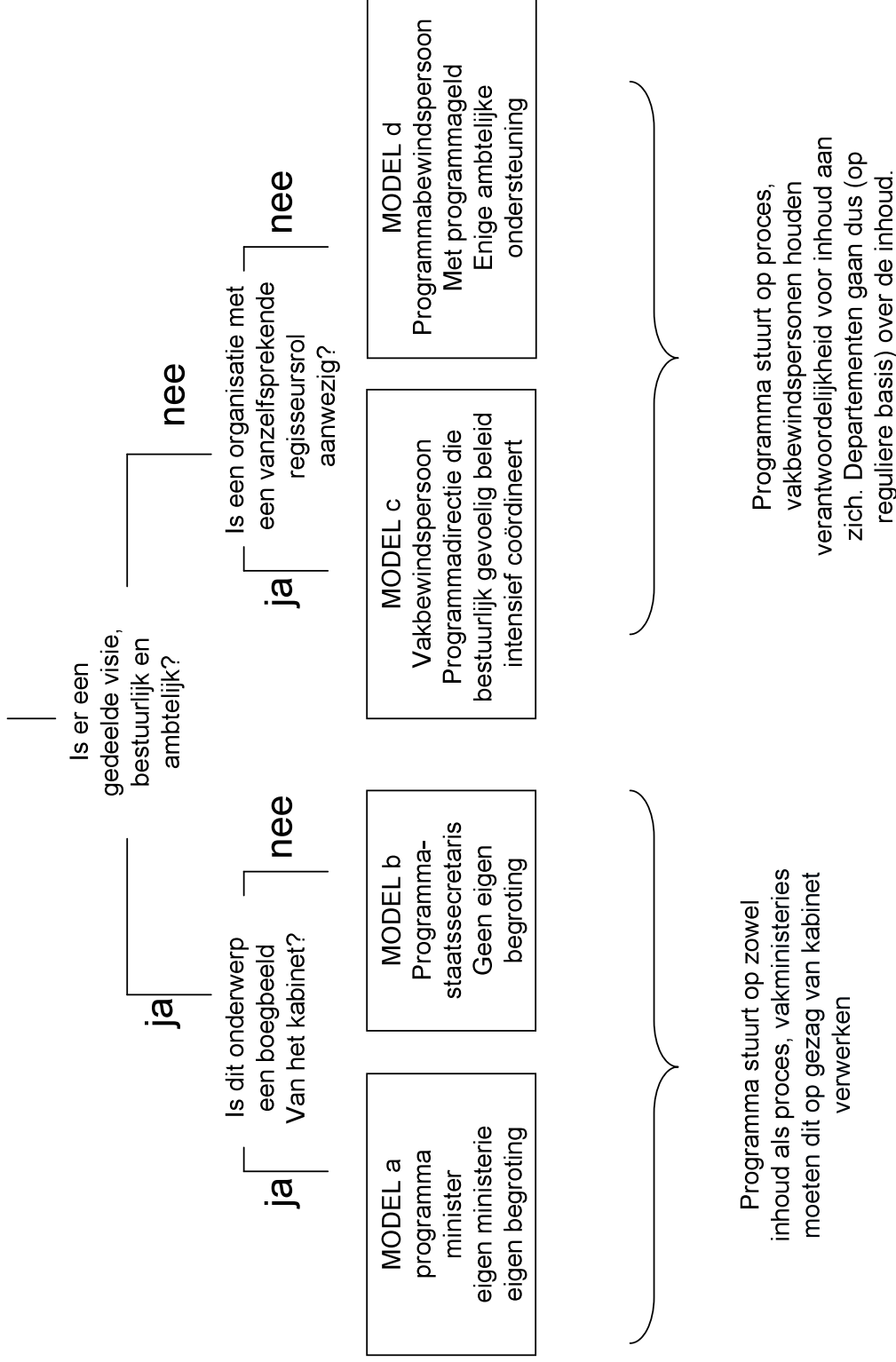
Onderwerp dat besproken wordt, mogelijk als programma in te richten



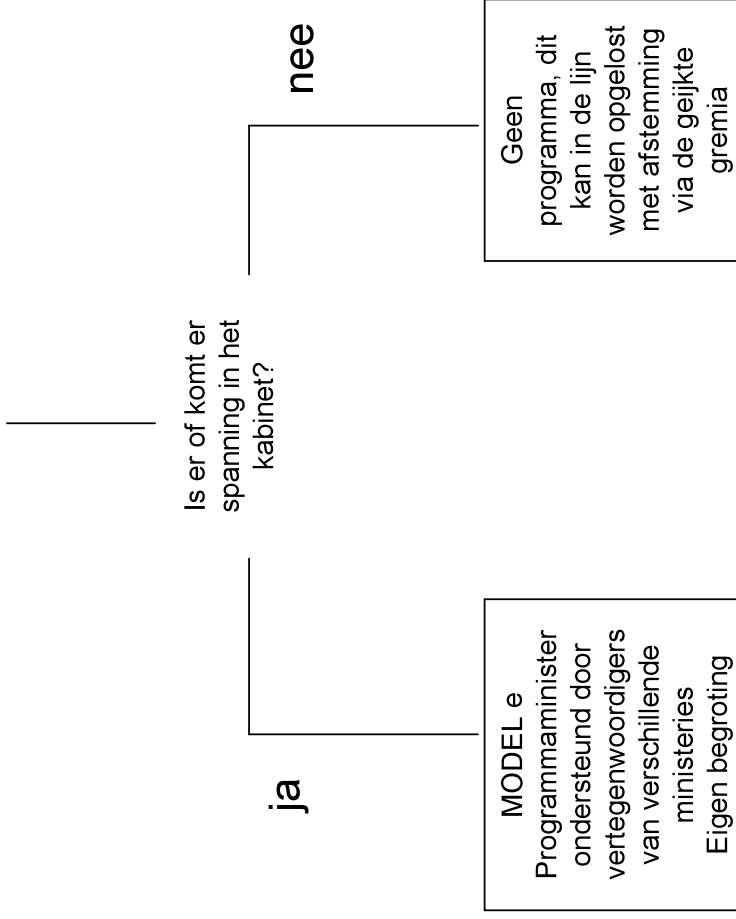
Uitwerking in de volgende diagrammen

* Zie WRR-rapport Borgen Publiek Belang voor een uitwerking van het begrip "publiek belang"

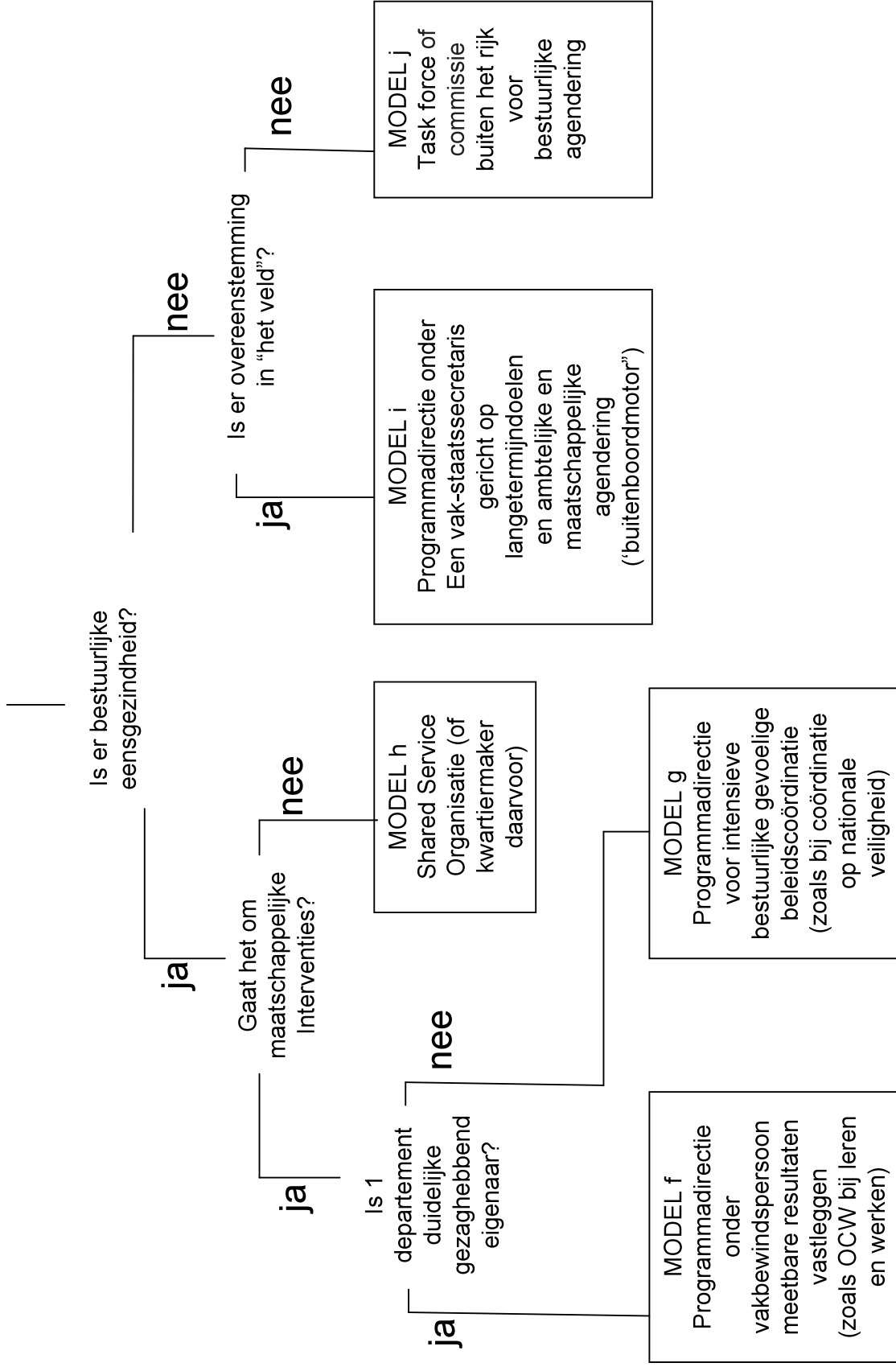
Situatie 1:
Prioritair publiek belang dat door veel departementen (deels) wordt behartigd



Situatie 2:
Prioritair publiek belang dat hoofdzakelijk door 1 departement wordt behartigd
(dus weinig bestuurlijke belangen)



Situatie 3: Geen prioritair belang en veel betrokken departementen



4

Beschrijving van organisatiemodellen

Als u de beslisboom heeft gevolgd, en daarbij (soms lastige) vragen heeft beantwoord, bent u uitgekomen bij het meest geschikte organisatiemodel voor het vormgeven van de programmatische aanpak. Hieronder worden de hiervoor organisatiemodellen (A t/m J) nader beschreven.

In de onderstaande tabel wordt u per model verwezen naar een bestuurlijk model en een ambtelijk model voor de vormgeving van de programmatische aanpak. Daarna worden eerst alle mogelijke bestuurlijke modellen beschreven en daarna alle mogelijke ambtelijke modellen.

Tabel 1: Organisatiemodellen voor een programatieke aanpak

Model (met voorbeeld)	Bestuurlijk (zie tabel 1 op blz 8)	Ambtelijk (zie tabel 2 op blz 14)
A programmaministerie (Wonen, Wijken en Integratie)	A	E
B programmastaatssecretaris (programma Vermindering Regeldruk Bedrijven)	B (variatie F)	B
C programmadirectie voor bestuurlijk gevoelige beleidscoördinatie (programma Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid)	E	D
D programmadirectie voor processturing op samenhang in beleid (programma Randstad Urgent)	E (of B)	C

e programmaministerie (Jeugd en Gezin)	D	E
f programmadiirectie voor sturing op korte termijn resultaat (Leren en Werken)	Vakminister	B
g programmadiirectie voor bestuurlijk gevoelige coördinatie (Nationale Veiligheid)	E	D
H shared Service Organisatie (p-direkt)	vakminister	F
i programmadiirectie voor sturing op lange termijn verandering	vakminister	A
j taskforce (innovatieplatform)	vakminister	E ondersteunend projectbureau, samenstelling afhankelijk van de benodigde kennis, netwerk en capaciteit.

4.1 Bestuurlijke organisatievormen

Hier gaan we verder in op de mogelijkheden voor bestuurlijke verankering van rijksprogramma's via programmabewindspersonen. Vragen die achtereenvolgens aan de orde komen zijn:

1. Welke organisatievormen bestaan er voor bestuurlijke verankering van programma's?;
2. Welke overwegingen zijn relevant om uit die organisatievormen een keuze te maken?;
3. Welke eerste stappen zijn te zetten na de keuze van een variant?;

Welke organisatievormen bestaan er voor bestuurlijke verankering van programma's?

Bij het kijken naar organisatievormen voor de bestuurlijke organisatie van kabinetsprogramma's onderscheiden wij de volgende variabelen:

- De *staatkundige positie* van de programmabewindspersoon: minister of staatssecretaris, met of zonder portefeuille (naast het programma dat hij trekt);
- De wijze waarop *financiële middelen* worden gealloceerd (eigen begrotingshoofdstuk of niet);
- De herkomst van het *ambtelijke apparaat* dat de persoon ondersteunt.

Op basis van deze variabelen kan een programmabewindspersoon voorkomen in verschillende hoedanigheden. De mogelijkheden worden hieronder schematisch weergegeven.

Tabel 2. Organisatievormen voor programmabewindspersonen

Staatkundige positie	Herkomst apparaat	Herkomst financiën	Overwegingen (+ en -)
A Programma-bewindspersoon in afzonderlijk programmaministerie (nieuw, tijdelijk ministerie; nog geen voorbeeld)	Eigen tijdelijk ministerie	Eigen begroting	+ Ontwikkeling “regiekracht” in het bestuurlijke proces - Veel reorganisatiekosten en tijdverlies
B Programma-bewindspersoon zonder portefeuille met programmageld (voorbeeld: OS)	Ambtenaren vooral uit ministerie, waar de bewindspersoon inwoont	Programmageld onderdeel begroting vakminister maar geen eigen begrotingshoofdstuk	+ Veel ervaring mee - Afhankelijk van “chemie” met vakminister
C Programma-bewindspersoon zonder portefeuille met eigen begrotingshoofdstuk (voorbeeld: WWI)	Als bij B, maar deels bestaande lijnorganisatie met een vigerend beleidskader	Programmageld onderdeel begroting vakminister , en met eigen begrotingshoofdstuk	+ Hybride oplossing vergroot geloofwaardigheid - regisseur of eenzijdig gezagsdrager?
D Als C maar nu met ambtenaren uit verschillende ministeries (voorbeeld: J&G)	Als B, maar ambtenaren juist grotendeels van verschillende ministeries	Programmageld onderdeel begroting vakminister , en met eigen begrotingshoofdstuk	+ Als A maar met minder organisatiekosten en meer “regiekracht” in het ambtelijke proces - geringere eigen slagkracht - potentieel loyaliteitsproblemen ambtenaren
E Vakminister, tevens programmaminister (voorbeeld: Randstad urgent)	Als C	Als C, maar beleid is onderdeel eigen begroting	Zie C, in versterkte mate: - Minder tijd minister + verankeren in staand departement vereenvoudigt opstart
F Programmastaatssecretaris (variatie op B – E) (voorbeeld: minderhedenbeleid)			+ Meer tijd voor programma mogelijk + Ministerraad minder complex - Minder invloed in de ministerraad

Een extra variabele is de al dan niet aanwezigheid van *bevoegdheden* bij het vaststellen of uitvoeren van (sectorale) wetten en regels. Een bewindspersoon kan bij Koninklijk Besluit verantwoordelijk worden gemaakt voor de uitvoering van specifieke geldende wet- en regelgeving. Een programmabewindspersoon die zelf dit type besluiten mag nemen als dat nodig is voor zijn thema, beschikt over meer slagvaardigheid. Een programmaminister die over dergelijke bevoegdheden beschikt wordt daarmee een relevantere partner in een proces waar hij ook de regie voert.

Aan de andere kant zijn de gevolgen van besluiten op grond van sectorale regels vaak complex. Deze strekken verder dan alleen het thema en raken ook terreinen van andere bewindspersonen. Alles in één hand leggen is dan vaak geen oplossing. Tegelijkertijd kan dit ook verwarring (een “pettenprobleem”) oproepen. Uit evaluaties blijkt dat dit laatste vaak in de praktijk geen groot probleem is.

Welke overwegingen zijn relevant om uit die organisatievormen een keuze te maken?

Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op overwegingen bij de invulling van een kabinetsprogramma.

1. Wees selectief – ga na wat een programmabewindspersoon in één periode zou kunnen bereiken als hij zijn aandacht richt op de partijen die stappen kunnen zetten. Houd daarbij rekening met specifieke omstandigheden (hieronder volgen enige nadere overwegingen voor die omstandigheden);
2. Spreek in de formatie af of daarna in de ministerraad wat de gedeelde probleemstelling is van een kabinetsthema, welke oplossingsrichtingen daarbij passen, en welke andere bewindslieden daarbij een actieve meewerkende rol zullen spelen. De organisatievorm in het kabinet is overigens mogelijk minder belangrijk dan de persoonlijke relaties (Korsten e.a. 2010). Spreek dus ook een organisatievorm die door de leden van het kabinet ook echt wordt gedragen;
3. Maak vooraf duidelijk waar risico's zitten van de frictie tussen portefeuilles van vakministers en die van programmaministers met vergaande inhoudelijke bevoegdheden. Maak er bij twijfel liever een ambtelijk programma van of temper de verwachtingen ten aanzien van concrete probleemoplossingen;
4. Spreek op hoofdlijnen af welke aanpak gevolgd wordt in het thema, en welke middelen daarvoor nodig zijn in het programma;
5. Ga na welke organisatievorm uit bovenstaand schema (A – F) het beste past, borg de middelen in de formatie of daarna in de ministerraad.

Verskillende omstandigheden vragen om verschillende organisatievormen; dit is maatwerk waarbij enkele observaties op zijn plaats zijn:

- Als er in de nationale politiek overeenstemming is over het belang van het thema, maar er nog geen oplossingsrichting is die breed draagvlak heeft, ligt een deel van de toegevoegde waarde van een programmabewindspersoon in het managen van de dialoog in kabinet en samenleving over oplossingen die deels bij de bevoegdheid van andere bewindspersonen kunnen liggen. Dan kan ministeriële status van pas komen; de programmaminister heeft dan een thematisch afgebakende *primus inter pares* rol.
- Als ambtelijk betrokkenen moeite hebben om zich te richten naar thema's die nog vreemd voor hen zijn, kan een ambtelijk programma onvoldoende krachtig zijn. Bestuurlijke aansturing is dan nodig. Iedere positie in het kabinet kan dan geschikt zijn om voldoende kracht te ontwikkelen (ook die van een staatssecretaris). Dit zou bijvoorbeeld van toepassing kunnen zijn op voorstellen voor clustering van rijksorganisaties zoals gedaan door Werkgroep 19 in 2010 in het kader van de brede heroverweging. Intern gerichte, ambtelijk getrokken

programma's in de rijksdienst zijn de lastigste te realiseren, omdat deze vergen dat de departementen zichzelf als een Baron von Münchhausen aan de haren uit de modder trekken. Zelf scherpe keuzes maken. 'Wie is in staat zichzelf uit de modder te trekken? Het is juist bij dergelijke programma's aan het rijk zelf om stappen te maken.

- Het is politiek misschien niet 'sexy', maar maatschappelijke gezien wel nuttig, als hier een politieke gangmaker aan gekoppeld wordt (zie ook Korsten e.a. 2010).
- Waar ambtelijke diensten onderling afhankelijk zijn vanwege kennis, middelen of bevoegdheden, lukt het soms wel en soms niet om goed samen te werken. Waar het niet goed gaat, kan juist een stevig programma *naast de lijn* helpen om beweging te krijgen. Als de programmabewindspersoon relevante middelen en bevoegdheden deelt met andere bewindspersonen is het zijn rol om het proces in het kabinet te regisseren.
- De complexiteit van een thema kan ook juist buiten de nationale politiek of de ambtenarij liggen, in "het veld". Dit was bij de 'krachtwijken' aan de orde. Een programmabewindspersoon kan zichtbaarder in het veld opereren dan een gewone minister die zijn aandacht sterker moet verdelen, en is zeker herkenbaarder en beter aanspreekbaar voor partijen in de samenleving dan een ambtenaar.
- Een bewindspersoon die zowel regisseur is tussen de partijen in, als bevoegd gezag of belanghebbende bij een specifieke oplossing, heeft belang bij het scheiden van deze rollen. Uit evaluaties blijkt dat dit niet hoeft te betekenen dat die rollen aan verschillende bewindspersonen moeten worden toebedeeld. Dezelfde persoon kan soms ook twee rollen op geloofwaardige wijze combineren (zoals bij het programma Randstad Urgent).

4.2 Ambtelijke organisatievormen

De leidraad is tot nu toe met name gegaan over de bestuurlijke verankering van rijksprogramma's. In het vervolg zullen wij verder ingaan op de ambtelijke organisatie van de interdepartementale samenwerking op beleidsprioriteiten. Programmadirecties als organisatie-eenheid spelen hierbij vaak een belangrijke rol. Verschillende mogelijkheden voor het werken met programmadirecties komen aan bod. De volgende vragen komen achtereenvolgens aan de orde:

1. Wat is een programmadirectie?
2. Waarom kiezen voor een programmadirectie?
3. Welke organisatievormen bestaan er voor programmadirecties?
4. Welke overwegingen zijn relevant om uit de organisatievormen een keuze te maken?

5. Welke eerste stappen zijn te zetten na de keuze van een variant?

Wat is een programmadirectie?

Een interdepartementale programmadirectie onderscheidt zich van een normale lijndirectie door het centraal stellen van een programmatische aanpak. Niet de staande organisatie, maar het te verwezenlijken programma staat centraal. Dit programma houdt zich niet bij voorbaat aan eerder vastgestelde organisatiegrenzen. Integendeel, het programma overstijgt/door kruist deze juist vaak. Het gaat er dan om mensen en middelen (op)nieuw te organiseren rondom dit programma. Zoals door de vorming van een speciaal hiervoor nieuw ingerichte directie: de programmadirectie. Een directie die als zodanig bijdraagt aan de organisatie van de samenwerking over de departementen heen.

Werken met (interdepartementale) programmadirecties

Succesvolle (samen)werking via interdepartementale programmadirecties vereist in ieder geval het inrichten van de basisstructuur: Het inrichten van de as door het instellen van de programmadirecteur, het bepalen van de hoogste ambtelijk leidinggevende in de lijn (DG of SG) en de coördinerende en de verantwoordelijke bewindspers(o)nen (Korsten 2010). Om als programmadirectie te kunnen slagen, is het noodzakelijk dat contacten binnen deze as 'gesmeerd lopen'. Dit betekent overigens niet dat bewindspersonen overal en altijd direct bij betrokken moeten zijn. De basis is het onderling vertrouwen. Beschikbaar zijn als het moet.

Waarom kiezen voor een programmadirectie?

Het besturen aan de hand van interdepartementale programma's geeft het kabinet de mogelijkheid tot het geven van richting op door het kabinet als prioritair bepaalde interdepartementale thema's. Interdepartementale programmadirecties bieden dan voor deze thema's 'een thuisbasis' aan en borgen de aandacht bij de rijksoverheid voor deze specifieke thema's. Deze geselecteerde thema's krijgen daarmee ook een eigen gezicht naar het maatschappelijk veld en de politiek toe. Organiseren door middel van programmadirecties betekent een inbreuk op de (nog) dominante manier van kijken naar de rijksoverheid als verzameling van lijnorganisaties, departementen en zelfstandige bestuursorganen. Dat betekent dat de volwaardige positionering en organisatie van interdepartementale projecten en programma's aanvullend hierop nog nadrukkelijk aandacht vraagt.

Welke vormen bestaan er voor programmadirecties?

De eerste vraag die zich bij het overwegen van de instelling van een interdepartementale programmadirectie voordoet, is welk doel hiermee gediend is. Dus wat is het doel (het motief voor instelling)? Des te explicieter het motief, des te beter is het mogelijk de inrichting van de programmadirectie hierop te laten aansluiten. Er kunnen diverse motieven voor het instellen van

een programmadirectie zijn. Deze instellingsmotieven werken in ieder geval door in:

- De inrichting/organisatie van de *politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid* naar de programmadirectie toe (politiek-bestuurlijk opdrachtgeverschap);
- De inrichting/organisatie van de *ambtelijke aansturing* (ambtelijk opdrachtgeverschap) van de programmadirectie;
- De inrichting van de *interdepartementale ambtelijke programmadirectie* zelf.
- De allocatie van middelen (personeel, budget, vestigingslocatie) aan de programmadirectie.

Gelet op de hierboven genoemde punten waarop bij de inrichting alternatieve keuzes voorliggen, kan een interdepartementale programmadirectie op verschillende manieren worden georganiseerd. Hieronder onderscheiden we aldus op basis van het instellingsmotief een aantal mogelijke manieren voor het organisatorisch vormgeven van interdepartementale programmadirecties, die in de praktijk overigens ook in een mengvorm kunnen voorkomen:

- A. de programmadirectie die stuurt op lange termijn verandering;
- B. de programmadirectie die stuurt op korte termijn tastbaar resultaat;
- C. de programmadirectie die procesmatig stuurt op samenhang in beleid(sprojecten);
- D. de programmadirectie voor intensieve, bestuurlijk gevoelige, beleidscoördinatie;
- E. de programmadirectie als werkorganisatie voor de programmaminister;
- F. de programmadirectie als shared services organisatie.

A. Programmadirectie die stuurt op lange termijn verandering

Een voorbeeld van een programmadirectie die stuurt op een lange termijn programmadoel van verandering is de interdepartementale programmadirectie Energietransitie. Deze directie heeft- met het oog op een duurzame energietoekomst in 2050- als opdracht het verbeteren van het energiebeleid door interdepartementale (en publiek-private) samenwerking. Zes ministeries (EZ, VROM, V&W, LNV, FIN en OS) zijn bij het programma betrokken. Kenmerkend voor de programmadirectie die stuurt op lange termijn verandering is de gerichtheid op een abstract lange termijn doel. Enerzijds is het thema voldoende belangrijk om het een duidelijk herkenbare plaats in een interdepartementale projectdirectie te geven. Anderzijds is het thema niet direct urgent. Dit vertaalt zich vaak ook in een relatief grote afstand tussen betrokken ministers en het programma. Het op de kaart houden van het thema vraagt van de programmadirectie daarom naast het verbinden met ambassadeurs en sponsors bij de departementen, in de lijn, ook dat buitenom de maatschappelijke urgentie wordt georganiseerd. Hoofdzak is het voortdu-

rend investeren in de bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke betrokkenheid bij het thema, het urgente karakter blijven agenderen en het gevoel van urgentie bij betrokkenen in stand houden.

Het aanjagen op verandering gebeurt bijvoorbeeld door het opstellen van een vernieuwingsagenda waaraan meerdere samenwerkende ministeries uitvoering moeten geven. Bij de programmadirectie Energietransitie wordt zo bijvoorbeeld werk gemaakt van het biobrandstoffenbeleid, waar vier ministers bij zijn betrokken. En bij het Deltaprogramma is bijvoorbeeld sprake van een programma met een tweeledig doel: sturen op lange termijn verandering en procesmatige sturen op samenhang in beleid.

B. Programmadirectie die stuurt op korte termijn tastbaar resultaat

Een voorbeeld van een programmadirectie gericht op het realiseren van een korte termijn tastbaar/meetbaar resultaat is de projectdirectie Regiegroep Regeldruk (Bedrijven). Het kabinet heeft de ambitie om de regeldruk voor het bedrijfsleven fors te verminderen. De projectdirectie Regiegroep Regeldruk waarin de ministeries van Financiën en Economische Zaken samenwerken staat voor de opgave om deze ambitie te realiseren en uitvoering te geven aan het programma 'Vermindering Regeldruk Bedrijven'. Kenmerkend voor een programmadirectie die aanjaagt op tastbaar resultaat is de gerichtheid op een concreet, meetbaar doel dat binnen een kabinetsperiode (zo goed als) gerealiseerd moet zijn. Zo streeft de projectdirectie Regiegroep Regeldruk naar een kwantitatief meetbare vermindering van de lastendruk voor bedrijven ten gevolge van overheidsregelgeving. Het thema is (politiek en maatschappelijk) urgent en voor het behalen van snelle successen wordt voor de behartiging van ervan een interdepartementale projectdirectie ingericht. De lijnen met de bewindslieden zijn kort vanuit de interdepartementale projectdirectie. Bij de projectdirectie Regiegroep Regeldruk bijvoorbeeld zijn de staatssecretarissen van Financiën en EZ direct betrokken.

C. Programmadirectie die procesmatig stuurt op samenhang in beleid(sprojecten)

Een voorbeeld van een programmadirectie die (vooral) procesmatig stuurt op samenhang in beleid(sprojecten) is de programmadirectie Randstad Urgent. Deze directie is ingesteld voor het uitwerken, toetsen en faciliteren van de circa 35 projecten van het Programma Randstad Urgent dat het investeringsklimaat en daardoor de internationale concurrentiepositie van de regio moet versterken. Bij de directie Randstad Urgent, die valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van V&W, tevens programmaminister voor Randstad Urgent zijn vijf ministeries betrokken (V&W, VROM, LNV, OCW en EZ). De projecten in het programma Randstad Urgent worden uitgevoerd op basis van een gespecificeerde projectomschrijving met heldere verantwoordelijkheden en mijlpalen. De programmadirectie werkt op basis van vertrouwen en stuurt op proces. Een keer per jaar gaat er een

voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer.

Kenmerkend voor een programmadirectie die procesmatig stuurt op samenhang in beleid(sprojecten) is de gerichtheid op het uniformeren en in onderling verband brengen van (bestaande) projecten die met elkaar bijdragen aan de realisatie van een bovendepartementaal doel. Zoals in het geval van de interdepartementale programmadirectie Randstad Urgent een beter bereikbare Randstad voor een sterkere concurrentiepositie.

D. Programmadirectie gericht op intensieve, bestuurlijk gevoelige beleidscoördinatie

Een voorbeeld van een programmadirectie gericht op intensieve beleidscoördinatie is de programmadirectie Nationale Veiligheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de opdracht de strategie Nationale Veiligheid uit te voeren en de coördinatie op de werkwijze uit te voeren. Dit interdepartementale programma Nationale Veiligheid is niet gepresenteerd als kabinetsprogramma (bij de formatie) maar heeft wel de hoogste aandacht van het kabinet. Feitelijk is dus wel sprake van een kabinetsprogramma. Het beleid op het terrein van Nationale Veiligheid vergt echter wel sterke, bestuurlijk gevoelige, beleidscoördinatie. De minister van BZK is coördinerend minister voor dit programma waarbij alle ministeries zijn betrokken. Kenmerkend voor een programmadirectie gericht op intensieve bestuurlijk gevoelige beleidscoördinatie is dat het programma een netwerk-karakter heeft. Bij de departementen zijn op reguliere basis medewerkers met het thema bezig en daarnaast is er een speciale programmadirectie met vaste medewerkers van het coördinerend ministerie voor de rijksbrede coördinatie. Deze medewerkers zijn met de programmadirectie verbonden als liaison (vaste verbindingspersoon) of eventueel als linking pin.

E. Programmadirectie als werkorganisatie voor de programmaminister

Voorbeelden van programmadirecties als werkorganisatie voor de programmaminister zijn de programmadirectie Wijken, de programmadirectie Jeugd en Gezin en de programmadirectie Randstad Urgent. Deze programmadirecties maken onderdeel uit van een programmaministerie onder de politieke verantwoordelijkheid van een speciaal ingestelde programmaminister. Dat betekent dat niet alleen de ambtelijke organisatie, maar ook de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid programmatisch is vormgegeven. De programmadirecties kunnen in principe daarom alle de onder A t/m D genoemde instellingsmotieven hebben. Gemeenschappelijke factor is echter dat deze programmadirecties werken aan een bij de formatie bepaald kabinetsprogramma en onder verantwoordelijkheid van een bij het begin van de kabinetsperiode speciaal ingestelde programmaminister.

F De programmadirectie als Shared Services Organisatie

Voorbeeld van een programmadirectie als Shared Services Organisatie is de Directie Publieke Communicatie. Deze directie is verantwoordelijk voor de publieksvoorlichting van de ministeries

en maakt jaarlijks in overleg met de directeuren Communicatie van de departementen een programma-/beleidskader met daarin de (productie-)afspraken vanuit de directie met de ministeries. Zodat daarmee de aard, omvang en kwaliteit van de dienstverlening aan de ministeries vanuit de directie Publieke Communicatie is vastgelegd. In de directie Publieke Communicatie zijn onder meer de voormalige departementale afdelingen publiekvoorlichting ondergebracht.

Kenmerkend voor de programmadirectie als Shared Services Organisatie is dat hierin de rijksbrede dienstverlening of expertise op een bepaald terrein is ondergebracht en dat deze op basis van

een met de departementen afgestemd programma aan de ministeries wordt aangeboden.

In de onderstaande tabel zijn de hiervoor onder A tot en met F onderscheiden typen van interdepartementale programmadirecties en een voorgestelde mogelijke organisatorische vormgeving in beeld gebracht. (Voor de onder F genoemde Shared Services organisaties heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overigens naast deze handreiking een afzonderlijke handreiking samengesteld: De handreiking 'Shared Services binnen het Rijk'.

Tabel 3. Organisatievormen voor programmadirecties (let wel: dit zijn archetypische combinaties van functies en organisatievormen; ieder specifiek organisatievorm heeft meerdere functies)

Beoogde functie van het programma	Organisatievorm	Herkomst financiën	Overwegingen
A Sturen op lange termijn verandering (Energietransitie)	Ambtelijke stuurgroep met departementale vertegenwoordiging op niveau directeuren-generaal Interdepartementale werkgroep	Budget met verdeelsleutel gelden van departementen op begroting 1 sturend ministerie	+ Ontwikkeling "brede regiekracht" in het bestuurlijke proces voor lange termijn beweging - Weinig focus/slagkracht
B Sturen op korte termijn tastbaar resultaat (Regeldruk bedrijven)	Betrokken directeuren-generaal zijn ambtelijk opdrachtgever	Budget door samenvoegen middelen op 1 begrotingsartikel met naam programma van één sturend ministerie	+ Focus op concrete, in een kabinetsperiode te bereiken resultaten/gerichte sturing - Effectiviteit afhankelijk van slagkracht sturend ministerie
C Procesmatig sturen op samenhang in beleid(s) projecten (Randstad Urgent)	Interdepartementaal regieoverleg onder voorzitterschap van programma-directeur-generaal Interdepartementaal coördinatieoverleg onder voorzitterschap van programma-directeur	Budget door samenvoegen projectbudget ministeries op 1 begrotingsartikel met naam programma van procesmatig sturend ministerie	+ Uniformiteit in aanpak - sturing op proces betekent dat procesmatig sturend ministerie niet op projectinhoud kan worden aangesproken. Het vraagt voortdurend aandacht dit onderscheid (naar de TK toe) te bewaken.
D Intensief coördineren van bestuurlijk gevoelig beleid (Nationale Veiligheid)	Ambtelijke stuurgroep met departementale vertegenwoordiging op niveau directeuren-generaal Interdepartementale werkgroep	Budget gereserveerd in reguliere begroting ministerie	+ Weinig reorganisatiekosten voor organiseren regiekracht - is voldoende sturing mogelijk door sturend ministerie/ afhankelijkheid van medewerking ministeries
E Fungeren als werkorganisatie voor programmaminister (Jeugd en Gezin)	Programma-directeur-generaal ambtelijk eindverantwoordelijk voor programmadirectie	Programma-minister met eigen begrotingshoofdstuk	+ speciale ambtelijke organisatie en bewindspersoon voor programma - programmadirectie als onderdeel van nieuw ministerie kan bijdragen aan verkokering

F Fungeren als Shared Services Organisatie (Directie Publiek en Communicatie)	Secretaris-generaal waaronder de Shared Services Organisatie ressorteert is eigenaar Ambtelijke stuurgroep met departementale vertegenwoordiging van opdrachtgevers op niveau directeur/ directeur-generaal	De organisatie staat op de begroting van het ministerie dat eigenaar is Ministeries maken met Shared Services organisatie afspraken over levering producten en diensten en tegen welke prijs	+ Goedkoper en effectiever werken door harmonisatie werkprocessen en bundeling van expertise - Het ontstaan van nieuwe verkokering door een 'knip' in departementale werkprocessen: een deel van de werkzaamheden gaat immers over naar de nieuwe shared services organisatie
---	---	--	--

Welke overwegingen zijn verder relevant om uit de ambtelijke organisatievormen een keuze te maken?

Hieronder volgen puntsgewijs enkele verdere overwegingen voor het bepalen van de gewenste organisatorische vormgeving van de interdepartementale samenwerking in programma's:

1. Werk programmatisch waar het moet, houd werk in de lijn waar het kan;
2. Breng focus aan in de inhoud en de organisatie van het interdepartementale programma. Een programma kan breed en ambitieus van start gaan, maar dat is geen voldoende garantie dat een programma ook echt uit de startblokken komt;
3. Bepaal in het kabinetsbesluit (of bij de formatie) welke aspecten aan een bovendeptementaal thema vast zitten, op basis daarvan wat de gedeelde probleemstelling is van het thema, welke oplossingsrichtingen daarbij passen, en welke departementen daarom bij de interdepartementale samenwerking moeten worden betrokken. Het inrichten van een interdepartementale programmadirectie is een ding, in de praktijk zijn het vertrouwen van betrokken personen in elkaar, de chemie, de persoonlijke betrekkingen evenzeer van belang (Korsten e.a. 2010). Bepaal dus de as en organiseer de verdere interdepartementale samenwerking in overleg met de opdrachtgevers, ambassadeurs en sponsors binnen en de departementen en daarbuiten;
4. Bepaal vooraf in hoeverre een interdepartementaal programma een meer bestuurlijk of meer ambtelijk karakter moet hebben. Stel ook de reikwijdte en intensiteit van de interdepartementale ambtelijke betrokkenheid bij het programma vast;
5. Bepaal op basis hiervan welk type interdepartementale programmadirectie het beste past.

Voor het vormgeven van de interdepartementale samenwerking via een interdepartementale programmadirectie zijn zoals hiervoor beschreven diverse mogelijkheden. Afhankelijk van het maatschappelijk of bestuurlijk doel als legitimatie voor het instellen van een interdepartementale programmadirectie. Hieronder wordt deze relatie nader geïllustreerd en worden zo illustratief enkele contouren voor de organisatorische vormgeving van programmadirecties geschetst:

- Als in de nationale politiek wel overeenstemming is over het

belang van het thema, maar er nog geen oplossingsrichting is die breed draagvlak heeft of behoeft, is met het instellen van een interdepartementale programmadirectie het thema (dat in een departement uit de aandacht zou gaan) in ieder geval belegd. Voor het boeken van voortgang op een dergelijk thema is vooral van belang dat op de departementen de bestuurders en ambtenaren (en ook de maatschappelijke partijen) aangehaakt blijven. Een hierop afgestemde personele organisatie van de programmadirectie helpt hierbij. Door bijvoorbeeld niet alleen te werken met een vaste kern van medewerkers, maar met name ook met een brede, flexibele schil van inzetbare capaciteit. Als linking pin, liaisons, ambassadeur.

- Als er in de nationale politiek wel overeenstemming is over een op korte termijn te bereiken resultaat is, helpt het als er ook echt slagkracht wordt georganiseerd. De keuze voor het instellen van een stevige programmadirectie met eigen medewerkers houdt in dat deze echt een zichtbaar stuwende kracht in de rijksdienst kunnen worden. Het betekent ook dat betrokken ministeries echt investeren in het thema. Deze investering betekent tevens dat de noodzaak tot het laten zien van zichtbare resultaten groter wordt. De bestuurlijke (en ambtelijke) urgentie neemt toe. Zoals bij de aanpak van regeldruk.
- Als een departement belast is met de beleidscoördinatie op een thema waar departementen regulier ook meer of minder mee bezig zijn, maar deze heel intensief is en politiek-bestuurlijk goede afstemming vereist, kan een speciale programmadirectie voor beleidscoördinatie nuttig zijn. Zoals bij Nationale Veiligheid. Als op de ministeries verder de uitvoering van het programma als onderdeel van de reguliere taken kan worden meegenomen en hiermee ook direct samenhangt, is het niet logisch deze medewerkers in een programmadirectie onder te brengen. Meer voor de hand liggend is dat zij als vast (coördinerend) aanspreekpunt fungeren vanuit hun ministerie naar de programmadirectie toe.
- Als een thema rijk geschakeerd is, zoals bij de verbetering van de infrastructuur rond de randstad, gaat het er vooral om dat de bestuurlijke ambitie (een betere concurrentiepositie voor de randstad) en de hiermee samenhangende veelheid aan

projecten waaraan diverse departementen uitvoering geven goed, transparant, eenduidig en in onderlinge samenhang in beeld worden gebracht. Het is niet logisch de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de projecten van de ministeries naar de programmadirectie over te hevelen. De reden voor het instellen van een interdepartementale programmadirectie is de behoefte aan aanvullende procesmatige sturing op beleidssamenhang. Zoals bij het programma Randstad Urgent. Het is voor de hand liggend dat de interdepartementale programmadirectie deze aanvullend gewenste rol vervuld.

Hiervoor zijn illustratief contouren voor de organisatie van programmadirecties geschetst. De onderstaande tabel brengt deze inzichten meer in het algemeen en kernachtig samen. Afhankelijk van het doel waar de programmadirectie voor is opgericht is een bepaalde organisatorische vormgeving voorgesteld.

Tabel 4. Organisatievormen voor programmadirecties (let wel: dit zijn archetypische combinaties van functies en contouren voor organisatorische vormgeving; iedere specifiek organisatievorm heeft meerdere functies)

Doel/ instellingsmotief	Formele bevoegdheid	Organisatie politiek- bestuurlijke verantwoordelijk- heid	Organisatie ambtelijke aansturing	Inrichting programma- directie	Begroting
Sturen op lange termijn verandering (Energietransitie)	Bevoegdheden op basis van bestaande sectorwetten behorend tot domein betrokken samenwerkende ministeries	Verantwoordelijk bewindspersoon voor programmadirectie Betrokken ministers gezamenlijk verantwoordelijk voor vaststellen en mede-uitvoeren veranderagenda	Ambtelijke stuurgroep met departementale vertegenwoordiging op niveau directeuren-generaal Interdepartementale werkgroep	Kern van medewerkers (in gelijke mate) afkomstig van betrokken ministeries, linking pins, liaisons op de ministeries, losse ambassadeurs	Budget met verdeelsleutel gelden van departementen op begroting 1 sturend ministerie
Sturen op korte termijn tastbaar resultaat (Regeldruk bedrijven)	Bevoegdheden op basis van bestaande sectorwetten behorend tot domein betrokken samenwerkende ministeries	Verantwoordelijk bewindspersoon voor programmadirectie Betrokken ministers gezamenlijk verantwoordelijk voor vaststellen en mede-uitvoeren resultaat		Kern van medewerkers (in gelijke mate) afkomstig van betrokken ministeries	Budget door samenvoegen middelen op 1 begrotingsartikel van 1 sturend ministerie met naam programma
Procesmatig sturen op samenhang in beleid(s)projecten (Randstad Urgent)	Bevoegdheden op basis van: -bestaande sectorale wet-en regelgeving -nieuw te ontwikkelen beleidskader	Verantwoordelijk bewindspersoon voor programmadirectie Betrokken ministers afzonderlijk verantwoordelijk voor inhoudelijk uitvoeren van de projecten	Interdepartementaal regieoverleg onder voorzitterschap van programma-directeur-generaal Interdepartementaal coördinatieoverleg onder voorzitterschap van programma-directeur	Programma-directie met eigen vaste medewerkers voor processturing en vaste projectmanagers en inhoudelijk medewerkers op projecten bij betrokken ministeries.	Budget door samenvoegen projectbudget ministeries op 1 begrotingsartikel van procesmatig sturend ministerie met naam programma

Intensief coördineren van bestuurlijk gevoelig beleid (Nationale Veiligheid)	Bevoegdheden op basis van bestaande wet- en regelgeving waarin de coördinerende bevoegdheid van de minister is vastgelegd	Verantwoordelijk bewindspersoon voor programmadirectie Minister met coördinerende bevoegdheid Betrokken ministers afzonderlijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van het programma als onderdeel van de reguliere taken	Ambtelijke stuurgroep met departementale vertegenwoordiging op niveau directeuren-generaal Interdepartementale werkgroep	Programma-directie met eigen vaste medewerkers die invulling geven aan de coördinerende bevoegdheid van de minister en afstemmen met collega's in lijn op betrokken ministeries	Budget gereserveerd in reguliere begroting ministerie
Fungeren als werkorganisatie voor programmaminister (Jeugd en Gezin)	Bevoegdheden op basis van bestaande sectorale wet- en regelgeving die onder de	Verantwoordelijk programmaminister voor	Programma-secretaris-generaal directeur-generaal ambtelijk	Afhankelijk van instellingsmotief	Programma-minister met eigen begrotingshoofd-stuk
Fungeren als Shared Services Organisatie (Directie Publiek en Communicatie)	Bevoegdheden als eigenaar van de Shared Services Organisatie	Verantwoordelijk minister als eigenaar van de Shared Services Organisatie Betrokken ministers zijn afzonderlijk verantwoordelijk als opdrachtgever aan de Shared Services Organisatie	Secretaris-generaal waaronder de Shared Services Organisatie ressorteert is eigenaar Ambtelijke stuurgroep met departementale vertegenwoordiging van opdrachtgevers op niveau directeur/ directeur-generaal	Een Shared Services Organisatie waarin de voormalige medewerkers op de betrokken ministeries zijn ondergebracht	De organisatie staat op de begroting van het ministerie dat eigenaar is Ministeries maken met Shared Services organisatie afspraken over levering producten en diensten en tegen welke prijs

5

Bestuurlijk en ambtelijk organiseren gecombineerd

Zoals hiervoor is gebleken zijn verscheidene soorten van programmabewindspersonen en programmadirecties te onderscheiden; hieronder kijken wij hoe deze zich tot elkaar verhouden. Wat betekent de soort van programmabewindspersoon voor de keuze van de programmadirectie? Is een bepaalde opgave waarop de rijksoverheid stuurt, zoals sturen op lange termijn veranderingen in de samenleving, het realiseren van korte termijn resultaten of het voeren van intensieve bestuurlijke regie als vanzelfsprekend verbonden met een bepaalde variant van een programmabewindspersoon en een bepaald type programmadirectie? Met behulp van

de onderstaande tabel is beoogd deze relatie tussen varianten van programmabewindspersonen en typen van programmadirecties te verkennen en zo helder mogelijk in beeld te brengen. Horizontaal staan de mogelijke varianten van programmabewindspersonen vermeld. Verticaal de mogelijke typen van programmadirecties. Met een + is aangegeven of een combinatie van programmabewindspersoon en programmadirectie voor de hand liggend is. Als niet sprake is van een logische combinatie is dit met een – aangegeven.

Tabel 5. Mogelijke combinaties van programmabewindspersonen en programmadirecties

Soort programma-bewindspersoon	2. Programma-bewindspersoon zonder portefeuille met programmageld (voorbeeld: OS)	3. Programma-bewindspersoon zonder portefeuille met eigen begrotingshoofdstuk (voorbeeld: WWI)	4. Programma-bewindspersoon zonder portefeuille met eigen begrotingshoofdstuk, maar nu met ambtenaren uit verschillende ministeries (voorbeeld: J&G)	5. Vakminister, tevens programma-minister (voorbeeld: Randstad urgent)	6. Programma-staats-secretaris (variatie op 2 – 5) (voorbeeld: minderhedenbeleid)
Soort programmadirectie					
Sturen op lange termijn verandering	+	-	+	+	+
Sturen op korte termijn tastbaar resultaat	-	+	-	-	+
Procesmatig sturen op samenhang in (beleids)projecten	+	-	-	+	+
Intensief coördineren van bestuurlijk gevoelig beleid	+	-	-	+	+
Fungeren als werkorganisatie voor programma-bewindspersoon	+	+	+	+	+
Fungeren als Shared Services Organisatie	-	-	-	+	+

Hieronder wordt kort ingegaan op de bevindingen uit de tabel. Voor het realiseren van kabinetsoverstijgende langere termijn doelen is het niet voor de hand liggend dat de programmatische aanpak bestuurlijk en ambtelijk heel zwaar wordt opgetuigd. Het gaat om beleidsinitiatie, agendering, het in gang zetten van een beweging. Een *programmadirectie voor het sturen op lange termijn verandering* past het best. Als programmabewindspersonen gedacht kan gedacht worden aan een programma-minister zonder portefeuille met programmageld, een programmaminister zonder portefeuille met eigen begrotingshoofdstuk, maar met ambtenaren uit verschillende ministeries en aan de figuur van vakminister, tevens programmaminister. In plaats van een minister zou ook een staatssecretaris mogelijk zijn. Belangrijk is in ieder geval dat het bij het sturen op lange termijn verandering niet past om hierbij een geheel nieuw ministerie op te richten met volledig eigen mensen en middelen. Hiervoor is sprake van onvoldoende politieke urgentie. Bovendien gaat het er juist om dat in de volle bestuurlijke en maatschappelijke breedte in staand beleid een

vernieuwing wordt nagestreefd. Gezien de fase in de beleidscyclus, namelijk beleidsagenderingsfase, past een relatief lichte vorm van programmatisch organiseren.

Voor het sturen op een binnen een korte termijn, zeg kabinetsperiode, te realiseren tastbaar resultaat, is een relatief zware vorm van programmatisch organiseren voor de hand liggend. Afhankelijk van de urgentie en reikwijdte van het thema kan in de uiterste vorm gekozen worden voor programmatisch organiseren via een programmaminister in een afzonderlijk programmaministerie (nieuw, tijdelijk ministerie), of voor een programmaminister zonder portefeuille met eigen begrotingshoofdstuk. Bij een relatief smal onderwerp kan ook een staatssecretaris als programmabewindspersoon passend zijn.

Voor het procesmatig sturen op samenhang in beleid (projecten) is het het meest voor de hand liggend te kiezen voor een programmaminister zonder portefeuille met programmageld of voor een vakminister die tevens programmaminister is. Kenmerkend voor de focus op processturing is dat de betrokken ministers afzonderlijk inhoude-

lijk verantwoordelijk zijn voor de projecten. De programmaminister heeft in een onder hem ressorterende programmadirectie eigen vaste medewerkers belast met de processturing. Met een speciale programmaminister (tevens vakminister) voor processturing die beschikt over een zekere hoeveelheid eigen middelen en/of mensen is de politieke aandacht voor het belang van samenhang in beleid(s)projecten geborgd. Het is, gezien de eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid van vakministers voor de eigen beleidsprojecten, wel zaak de programmatische aanpak niet al te zwaar te organiseren.

Bij de intensieve coördinatie van bestuurlijk gevoelig beleid is sprake van een intensivering van een coördinerende verantwoordelijkheid die standaard bij een vakminister belegd is. Vanwege deze intensivering wordt feitelijk aanvullend een apart (kabinets) programma ingericht dat hoge politieke aandacht van het kabinet

heeft. Op reguliere basis zijn ministeries met het onderwerp bezig, aanvullend vanwege intensivering is speciale programmatische aandacht nodig. Hiervoor kan dan een speciale programmadirectie worden ingesteld met vaste medewerkers van het coördinerend ministerie belast met de rijksbrede coördinatie. Hierbij past een relatief lichte manier van programmatisch organiseren via bijvoorbeeld een programmaminister zonder portefeuille met eigen programmagedeelte voor de uitvoering van het kabinetsprogramma. Of nog meer voor de hand liggend via een vakminister die tevens programmaminister is. Eventueel zou ook sprake kunnen zijn van een programmastaatssecretaris. Gegeven de hoge politieke aandacht kabinetsbreed is dit echter niet heel voor de hand liggend.

6

Realiseren van de gekozen aanpak

Het kiezen van een passende organisatorische vormgeving van de programmatische aanpak, qua bestuurlijke verankering en ambtelijk-organisatorische vormgeving is hiervoor in de leidraad aan de orde geweest. Aan het slot van de leidraad willen wij hieronder nog enkele suggesties doen voor eerste stappen te zetten van het bepalen van de organisatorische vormgeving van de programmatische aanpak.

Welke eerste stappen zijn te zetten na de keuze van een variant?

Hieronder staan wij puntsgewijs stil bij eerste stappen te zetten na de keuze van de organisatorische vormgeving van de programmatische aanpak.

1. Plan een korte kwartiermakersperiode. Een programma is geen rijdende trein. Neem even de tijd voor een goede inrichting van het programma. Plan een opstartperiode voor het inrichten van de basisconfiguratie van de interdepartementale programmadirectie. In deze periode zorgt de programmadirecteur dat hij naast de as, ook de verdere interdepartementale organisatie helder krijgt. Als het gaat om de 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 bedrijfsvoeringsproblemen (e-mail, logo, visitekaartjes), het al dan niet gebruik maken van de diensten van een havenmeester/bedrijfsvoeringsmanager en de precieze personele organisatie (wel/niet linking pins). Belangrijke tip is om het vooral klein en simpel houden. Begin met een kleine groep mensen en houd de bestuurlijke

afstemming overzichtelijk. Laat het programma/de programmadirectie zich zelf eerst bewijzen. Sluit voor wat betreft de bedrijfsvoering zoveel mogelijk aan bij wat gebruikelijk is op het departement waar de programmadirectie is gehuisvest. En denk goed na over de precieze inrichting van een wendbare programmadirectie, zowel als het gaat om de verhouding vaste programmamedewerkers en medewerkers in een flexibele schil rondom de vaste groep medewerkers als om de verwachte rol en competenties van deze vaste en flexibele medewerkers;

2. Regel naar gelang het gekozen arrangement de overheveling van geld en personeel naar de organisatie van de programmaminister/ het ministerie dat eigenaar is van) het interdepartementale programma. De beschikbare draaiboeken bij Rijksadvies, een expertisecentrum voor organisatie-advies bij de Werkmaatschappij Rijk van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zoals die in het kader van het werken van een meer flexibele rijksoverheid² zijn ontwikkeld, kunnen daarbij behulpzaam zijn;
3. Maak gebruik van de havenmeesterfunctie (de organiserende functie voor de inbedding van het programma ergens in de staande organisatie), voorzover deze bij gastheer-ministeries is geregeld, voor facilitaire, logistieke en HRM-aspecten. Wijs anders een nieuwe havenmeester aan. Maak gebruik van de havenmeesterfunctie op het departement dat huisvesting biedt

² Vervaardigd door en beschikbaar bij Rijksadvies

aan de interdepartementale programmadirectie. Dit is een (full time) bedrijfsvoeringsmanager die integraal verantwoordelijk is voor de totstandkoming van een tijdelijke organisatie als werkorganisatie. Deze bedrijfsvoeringsmanager regelt de operationele PIOFACH-aspecten zodat de programmadirectie als tijdelijke werkorganisatie zo snel mogelijk werkend kan zijn bij het departement waar de programmadirectie is ondergebracht;

4. Zorg voor een team mensen die elkaar liggen, vooral op de as programmabewindspersoon – ambtelijke leiding – programmadirecteur. Zorg voor een team van mensen die elkaar liggen, met name op de as programmabewindspersoon – ambtelijke leiding – programmadirecteur;
5. Maak voor de interdepartementale samenwerking via de gekozen organisatorische variant voor een programmatische aanpak en startnotitie/plan van aanpak dat – na behandeling in een interdepartementale stuurgroep - wordt vastgesteld door het kabinet/in de Ministerraad. Hierin wordt duidelijkheid geboden over:
 - Het onderwerp van de interdepartementale samenwerking. Het doel/de nagestreefde resultaten wat de kansen en onzekerheden zijn, de beschikbare middelen, de werkwijze/aanpak en fasering in het programma en de manier van rapporteren (periodieke voortgangsrapportages) aan de Tweede Kamer;
 - Een beschrijving van de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het interdepartementale programma en de verantwoordelijkheidsverdeling bij de voorbereiding en uitvoering van het programma
 - Hoe de regie over de bij dit programma betrokken financiële en personele middelen en bevoegdheden, die (tijdelijk) worden overgeheveld naar (het gezagsbereik van de programmadirectie bij) het eerstverantwoordelijke ministerie, wordt gevoerd
 - De rol en competenties van de programmadirecteur (De wijze waarop leiding wordt gegeven aan de interdepartementale en interbestuurlijke beleidsontwikkeling en –uitvoering);
 - Het eigen personeel, budget en de eigen vestigingslocatie van de interdepartementale projectdirectie. Belangrijk is in ieder geval een eerste programmabegroting, in ieder geval voor de startfase van het programma. Om als interdepartementale projectdirectie daadwerkelijk als hoeder van een bovendepartementaal thema te kunnen fungeren is een vaste basis belangrijk. Dat betekent dat de interdepartementale projectdirectie beschikt over een vaste kern van eigen mensen (naast 'linking pins'), over een eigen budget en ook over een eigen vestigingslocatie (bij het departement dat de projectdirectie huisvest).

Kort na het aantreden van het kabinet wordt vervolgens onder leiding van de programmaminister een meer definitief programma gemaakt. Ook dit wordt in het kabinet vastgesteld. Voor wat betreft de rol van de interdepartementale programmamanagers kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan:

1. Investeer in de programma-omgeving. Dit betekent onder meer:
 - Netwerken: werk in alle fasen van het programma aan de steun voor de programmadoelstellingen. Ontwikkel vanaf het begin relaties met cruciale maatschappelijke en bestuurlijke actoren buiten het kabinet. Ontwikkel relaties in het ambtelijke apparaat om ook vanuit de politieke regiefunctie feeling te krijgen voor de omstandigheden daar. Betrek hierbij verschillende lagen in het departement om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Zorg voor ambassadeurs en sponsors op de departementen en daarbuiten;
 - Laat de opdrachtgever scoren: een interdepartementale projectdirectie kan de beste resultaten bereiken met een dienstbare opstelling jegens de sponsors/opdrachtgevers in de lijn op de departementen;
 - Blijf zichtbaar richting sponsors/opdrachtgevers: het is niet altijd makkelijk op korte termijn resultaten op te leveren voor de opdrachtgever. De bereikte resultaten op een interdepartementaal thema zijn niet altijd goed meetbaar of manifesteren zich pas na lange tijd. Sommige kabinetsthema's lenen zich simpelweg niet voor snelle probleemoplossing. Denk aan de migratie of het klimaat. Toch leveren programma's ook hier nuttige voortgang (Korsten e.a. 2010). Het is dan belangrijk om ook kleine stappen richting breder gedeelde oplossingsrichtingen als resultaat te benoemen. Om als interdepartementale programmadirectie duidelijk in beeld te blijven. Dit vergt veel aandacht voor de (strategische) communicatie over het programma, over successen prestaties.
2. Investeer in de eigen interne programma-organisatie. Dit betekent onder meer:
 - Investeer in de interne organisatie van de interdepartementale programmadirectie: de interdepartementale programmadirectie is een volwaardige organisatie naast de departementen, ingesteld voor het behartigen en borgen van een bovendepartementaal thema. Wijzig zonnig de structuur afhankelijk van het stadium waarin het programma verkeert. Besteed veel aandacht aan het creëren van een gevoel van eenheid en eigenheid;
 - Het opbouwen van een hierop gerichte eigen identiteit van de programmadirectie vergt van de programmamanagers dat hij stuurt op sociale/personele samenhang. Het maken van de interdepartementale programmadirectie tot een eenheid gericht op een gemeenschappelijk doel vergt het nodige 'people management'. Investeer in de medewerker in de

interdepartementale programmadirectie: medewerkers maken het verschil. Dit vereist van de programmamanager oog voor HRM-beleid. Dit betekent oog hebben voor de ontwikkeling van de medewerkers en tijd besteden aan het voeren van functioneringsgesprekken. Voor het kleine vaste kernteam van medewerkers in de programmadirectie is het voorstelbaar dat de programmamanager de tijdelijke overheveling van de personele bevoegdheid bij het lijnmanagement aan de orde stelt.

3. Houd oog voor de volwaardige rol van de interdepartementale programmadirectie
 - Vasthoudend aan het credo 'organiseer in programma's wat moet en in de lijn wat kan' is voor de interdepartementale programmadirectie een volwaardige rol weggelegd naast de departementale organisaties (en zelfstandige bestuursorganen). De programmamanager heeft recht op politieke en ambtelijke sturing. Richting, duidelijkheid en betrokkenheid zijn succesbevorderende factoren. Een kleine investering door de ambtelijk en politiek opdrachtgever betaalt zich terug in een beter programmaresultaat.

7

Betekenis voor P&O-beleid van het Rijk

De in deze leidraad beschreven programmatische aanpak van het werken bij het rijk zal naar verwachting in de praktijk steeds meer ingang vinden. De vraag is wat deze nieuwe manier van organiseren en werken bij het rijk betekent voor het te ontwikkelen beleid op het terrein van Personeel en Organisatie (P&O-beleid). De rijksdienst bestaat bij de nieuwe manier van organiseren en werken in de toekomst uit minder departementen en is veel meer georganiseerd rondom maatschappelijke vraagstukken (onderwerpen, thema's, klussen). In het verlengde hiervan is het voor de hand liggend om te kiezen voor een programmatische aanpak. Nieuwe ministeries zijn hiervoor niet nodig, en programma's kunnen de dynamiek van de maatschappelijke en politieke agenda makkelijker volgen.

Volgens de uitkomst van het visietraject organisatie- en Personeelbeleid Rijk 2009 kan het P&O-beleid van het rijk bijdragen aan een meer themagestuurde (in plaats van een organisatiegestuurde) rijksdienst. De uitdaging aan de P&O-beleid is dus om bij te dragen aan een situatie waarin programma's makkelijker (sneller, soepeler) georganiseerd kunnen worden. Leiderschap en medewerkerschap zijn volgend de visie bouwstenen waar de P&O-functie bij het rijk grip op heeft. Hoe belonen leidinggevend en hun medewerkers, hoe gedragen medewerkers zich om beloond te worden. Hoe beloon je medewerkers voor het meewerken aan (het opbouwen van) programma's? Hoe verhoudt dit zich tot rechtspositie en personeelsmobiliteit?

In de P&O-visie wordt ook gesproken van samenwerkingsvormen op het grensvlak rijksdienst – buitenwereld, de zogenaamde hubs.

Het werken in hubs is aanvullend op het werken in programma's. Programma's (zoals in deze brochure beschouwd) zijn rijksinterne organisatievormen. Als een onderwerp programmatisch (dus grensoverschrijdend) is georganiseerd, kan vanuit dat programma deelgenomen worden aan een hub. Het rijk kan dan meer als eenheid optreden. Waar dat niet kan, is het rijk via het programma beter in staat om de hub (mede) te organiseren vanuit een brede insteek dan vanuit een eenzijdige insteek vanuit één ministerie. Deze rollenscheiding, gefaciliteerd door het programma, creëert de duidelijkheid naar buiten die nodig is om zonder de eenheid van beleid te schaden na te denken over de grens van het rijk overschrijdende probleemdefinities en oplossingsrichtingen. In het kader van een (nog verder concreet handen en voeten te geven) recente Kwaliteitsagenda Vakbonden en Werkgevers Rijk wordt, in het verlengde van de visie, gesproken over één werkgever rijk met breed inzetbaar personeel in een resultaatgerichte organisatie. Die resultaten worden door middel van programma's grensoverschrijdend vastgesteld, en afhankelijk van het type programma soms meer in termen van agendering dan maatschappelijke probleemoplossing. Een middel hiervoor waarover gesproken wordt is o.a. tijd- en plaatsafhankelijk werken. Dit vergt maatwerkafspraken tussen leidinggevende en medewerker, en waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat meewerken aan een programma inhoudt dat je meerdere opdrachtgevers dient die toegevoegde waarde anders kunnen zien. Aan de P&O-functie bij het Rijk de uitdaging na te denken over systemen die dit maatwerk beter kunnen leveren.

Kortom, voor het organiseren en werken in programma's bij het rijk is een hierop geënt P&O-beleid een belangrijke randvoorwaar-

de. Via het P&O-beleid kan een impuls worden gegeven aan een programmatische aanpak bij het rijk. P&O-beleid heeft een faciliterende functie: Het beter mogelijk maken van een programmatische aanpak. En daarnaast een stimulerende functie: Het voor medewerkers aantrekkelijk maken van werken in programma's.

Met deze leidraad hopen wij een aftrap te geven voor de verdere rijksbrede discussie over dit onderwerp. Op diverse plaatsen in de rijksdienst, bij onderdelen van ministeries en bij lopende programma's bij het rijk spelen dit soort discussies al langer. Naar ons idee laat deze discussie en verdere gedachtevorming zich beter voeren als er heldere definities zijn over vormen van programmatisch werken. Met deze leidraad hopen wij aan deze gewenste verheldering bij te dragen.

8

Waar kunt u meer informatie vinden?

Bij het samenstellen van bovenstaande informatie over het werken in programma's door middel van programmabewindspersonen en/of programmadirecties is onder meer gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Geut, van den Berg, Van Schaik, 2010. *Programmaministeries: De koning van het schaakbord of Jan Zonder Land?* (Berenschot)
- Korsten, De Jong, Breed. *Regeren met programma's. Over de kabinetsprogramma's van Bakende 4.* Iov Vernieuwing Rijksdienst
- Bekke, Breed, De Jong, 2009. *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur* (Sdu Uitgevers)
- Raad voor het openbaar bestuur, 2009, *Slagvaardig bestuur.*
- Prof. Mark van Twist, 2009. *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadviesing.* Oratie, Lemma
- Ministeries van VenW, EZ, BZK en VROM, 2007. Het managen van strategische beleidstrajecten.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Werken met programma's en projecten
- Ministeries van BZK en LNV, WerkWijzer Programma's en Projecten
- Notie van interdepartementale programmamanagers met leervaringen voor bespreking met BZK
- Expertbijeenkomst interdepartementale organisatievormen op 2 juli 2008 georganiseerd door DGOBR
- Linking Pin bijeenkomst georganiseerd door programmadirectie Wijken mei 2010
- LNV/Twynstra Gudde bijeenkomst Samenwerken kan zonder bevoegdheden dd 1 juni 2010
- Rijksadvies Leidraad opzetten van interdepartementale projecteenheden.

- Een wetenschappelijke reflectie op de programmatische aanpak in Nederland in een internationale context kunt u vinden in de publicatie Van Twist en Nooteboom. *Collaborative governance and the organization of government* (in voorbereiding).
- Informatie over specifieke ervaringen kunt u vinden bij:
- Programma Biodiversiteit: Henk de Jong
- Programma Wijken: Elly van Kooten, VROM
- Havenmeesterfunctie: Harry Paul, lid bestuursraad VROM, heeft o.a. wendbaar en flexibel werken in zijn portefeuille
- Rijksadvies, adviseur Marc van der Varst

Voor vragen of informatie kunt u ook terecht bij het secretariaat van de directie Organisatie en Personeel Rijk van het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Tel. 070-4267408.