

Vergaderjaar 1992-1993

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 41

RAPPORT

Inhoudsopgave

**HOOFDSTUK 1
MINISTERIËLE
VERANTWOORDELIJKHEID ALS
PROBLEEM**

4

**HOOFDSTUK 2
MINISTERIËLE
VERANTWOORDELIJKHEID:
DE INHOUD VAN DE
STAATSRECHTELIJKE REGEL**

7

2.1. Ontwikkeling van de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid

7

2.2. De huidige inhoud van de regel

8

2.2.1. De verplichting tot het afleggen van verantwoording

8

2.2.2. De verantwoordelijkheid berust bij de minister

8

2.2.3. Geen verantwoordingsplicht zonder bevoegdheid

9

2.3. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

9

2.4. Ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel

12

2.5. Ministeriële verantwoordelijkheid van een nieuw aantredend minister

15

2.6. Conclusies

16

**HOOFDSTUK 3
MINISTERIËLE
VERANTWOORDELIJKHEID EN
CONTACTEN TUSSEN
PARLEMENT EN AMBTENAREN**

17

3.1. Inleiding

17

3.2. Contacten met ambtenaren die onder het gezag van de minister staan

18

3.3. Uitbreiding van contacten?

19

3.4. Ambtenaren, werkzaam bij zelfstandige bestuursorganen

20

3.5. Conclusies

20

**HOOFDSTUK 4
CONVENANTEN**

21

4.1. Inleiding

21

4.2. Het gebruik van convenanten

22

4.3. Ministeriële verantwoordelijkheid, parlementaire controle en het gebruik van convenanten

23

4.4. Conclusies

24

**HOOFDSTUK 5
MINISTERIËLE
VERANTWOORDELIJKHEID EN
COÖRDINATIE**

25

5.1. Inleiding

25

5.2. De coördinatieproblematiek

26

5.3. Voorzieningen voor coördinatie

28

5.4. De ministerraad als coördinerend orgaan

30

5.5. Versterking van de positie van de coördinerend minister?

30

5.6. De collectieve verantwoordelijkheid

32

5.7. Versterking van de positie van de minister-president

33

5.8. Het kernkabinet en verkleining van de ministerraad

33

5.9. Conclusies

35

**HOOFDSTUK 6
MINISTERIËLE
VERANTWOORDELIJKHEID EN
ZELFBEHEER EN
CONTRACTMANAGEMENT**

35

6.1. Versterking van de leiding van het departement

35

6.2. Zelfbeheer en contractmanagement

37

6.3. Conclusie

39

**HOOFDSTUK 7
ZELFSTANDIGE
BESTUURSORGANEN**

39

7.1. Inleiding

39

7.2. Verzelfstandiging: begripsverheldering

40

7.3. Specifieke voordelen van zelfstandiging

42

7.4. Ministeriële leiding en checks and balances

43

7.5. Ministeriële verantwoordelijkheid en adequate sturing

45

7.6. Bezwaren van het huidige verbrokkelde

47

7.7. Uitgangspunt voor zelfstandigingsbeleid: kerndepartement

48

7.8. Controle

49

7.9. Uniforme regeling

51

7.10. Conclusies

52

**HOOFDSTUK 8
SAMENVATTING VAN DE
CONCLUSIES EN
AANBEVELINGEN**

53

8.1. De regels van het spel

53

8.2. Aantredende ministers

54

8.3. Contacten tussen Kamerleden en ambtenaren

54

8.4. Convenanten

54

8.5. Coördinatie van rijksbeleid

55

8.6. Contractmanagement en zelfbeheer

55

8.7. Zelfstandige Bestuursorganen

55

HOOFDSTUK 1. MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID ALS PROBLEEM

De minister heeft een centrale plaats in het stelsel van machtsevenwicht waardoor onze staatsinrichting wordt gekenmerkt. De minister vormt de top van de bestuursorganisatorische piramide van zijn departement – hij geeft leiding aan een ministerie, zoals de Grondwet het zegt – maar is geen ambtenaar.¹ De minister debatteert in het parlement over het gevoerde en te voeren beleid, maar is geen Kamerlid. De minister is de scharnier tussen de gekozen volksvertegenwoordiging en de benoemde ambtenaren, tussen politieke macht en bureaucratische macht. Via de minister controleert het parlement de beleidsvoering van de rijksoverheid. Staatsrechtelijk wordt dit systeem genormeerd door de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel.

De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat het parlement de minister te allen tijde rekenschap kan vragen van het onder zijn leiding gevoerde beleid. Is het parlement niet tevreden over de ministeriële verklaring dan kan dat een reden vormen om het vertrouwen in de minister op te zeggen. Volgens de vertrouwensregel dient de minister dan zijn ambt neer te leggen. Het beoogde effect hiervan is vooral preventief: de minister weet dat hij steeds door de Kamer op zijn handelen kan worden aangesproken en zal daar rekening mee houden – niet alleen in zijn persoonlijk optreden maar vooral ook in de leiding van zijn ministerie. Hoewel een minister zich niet persoonlijk met ieder besluit van zijn ambtenaren kan bemoeien, zal hij hen wel voorschrijven welke gedragslijn zij moeten volgen, en ook zal hij hen aanspreken op handelen dat niet in overeenstemming is met zijn instructies. Dit alles om te voorkomen dat de ambtenaren hem in een ongunstige positie tegenover het parlement manoeuvreren. Overigens zullen de ambtenaren zelf ook zoveel mogelijk trachten te voorkomen dat de minister aan kritiek wordt blootgesteld. Aldus – zo veronderstelt men – functioneert de ministeriële verantwoordelijkheid als een «zweepslag voor de ambtelijke dienst».

Eenieder met enige betrokkenheid bij de rijksoverheid is tenminste enigszins vertrouwd met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid zoals dat hierboven in zeer beknopte vorm is weergegeven. Doorgaans zal men de gedachtengang ook onderschrijven. Tegelijkertijd duikt er nogal eens twijfel op over de vraag of de praktijk wel met de leer in overeenstemming is of kan zijn. Voor een deel is dergelijke twijfel inherent aan het leerstuk: er is nu eenmaal altijd spanning tussen een voorschrift en daaraan verbonden verwachtingen enerzijds en het feitelijk gedrag anderzijds. Er is geen reden waarom de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid daarop een uitzondering zou vormen. Ook negentig jaar geleden klonken al klachten «dat de ministeriële verantwoordelijkheid was verworden tot een paradepaard dat, alleen bij plechtige gelegenheden voor den dag gehaald, opgetuigd, en van gouvernementswege bereden wordt».²

Veel vragen die heden ten dage rond de ministeriële verantwoordelijkheid zijn gerezen, strekken echter verder dan onvrede met het toevallig gebruik in de politieke besluitvorming. Wat dat betreft vormen de vraagpunten en oplossingsrichtingen, die de bijzondere Commissie Vraagpunten ter behandeling aan de Eerste Externe Commissie³ heeft opgedragen, een staalkaart van de onduidelijkheden, twijfels en kritiek die men in het algemeen kan aantreffen. Ze zijn samen te vatten in drie hoofdpunten, namelijk vraagstukken samenhangend met de relatie tussen de minister en zijn ambtenaren, vraagstukken betreffende de

¹ De minister is althans geen ambtenaar in de gebruikelijke zin des woords.

² Ontleend aan J.Th.J. van den Berg: «Ministeriële verantwoordelijkheid: «De zweepslag voor de ambtelijke dienst», in: *Socialisme en Democratie* 1989, blz. 121. Van den Berg laat ter plaatse zien dat zowel de toepassing en het gebruik als de appreciatie van de ministeriële verantwoordelijkheid sterk varieert met de tijdgeest en de politieke constellatie.

³ In het vervolg aan te duiden als «commissie».

relatie tussen de minister en zijn collega's, en vraagstukken betreffende de relatie tussen de minister en het parlement.

a. De minister en zijn ambtenaren

Het algemene probleem is:

Functioneert de ministeriële verantwoordelijkheid wel nu het duidelijk is dat de minister doorgaans niet bij machte is het functioneren van de ambtelijke organisatie, waaraan hij leiding geeft, volledig te controleren?

Het valt moeilijk tegen te spreken: een ministerie is een grote complexe organisatie. Het is daardoor praktisch uitgesloten dat de minister persoonlijk al zijn ambtenaren kan instrueren en controleren. De ministeriële leiding is in elk geval tot op zekere hoogte fictief. En als dat zo is, rijst al gauw de vraag of men iemand verantwoordelijk kan stellen voor iets dat hij niet in de hand heeft. De Bijzondere Commissie verwoordt dit onbehagen als volgt: «Het is onmiskenbaar, dat de ministeriële verantwoordelijkheid, althans gedeeltelijk, een fictie is geworden omdat de minister niet meer op alles goed kan toezien wat er op het ministerie in zijn naam gebeurt».⁴ En de vraag is dan hoe de kloof tussen fictie en werkelijkheid – althans gedeeltelijk – zou kunnen worden overbrugd (vraagpunt 001).

Nu is het op zichzelf niet bijzonder dat de minister niet de volledige controle heeft over alles wat zijn ambtenaren doen. De feitelijke zeggenschap van de leiding over grote organisaties is nimmer volledig en zelden vanzelfsprekend. Het zou uitzonderlijk zijn als dat in de relatie tussen de minister en het ambtelijk apparaat anders lag.⁵ Voor zover de twijfel over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid is gebaseerd op onrealistische gedachten over de leiding van grote organisaties is er aanleiding dit beeld bij te stellen. Voor zover echter de ministeriële controle over zijn ambtenaren metterdaad tekort schiet is er aanleiding om hetzij de minister betere instrumenten voor controle te bezorgen, hetzij de ministeriële zeggenschap terug te brengen tot hanteerbare proporties. Oplossingen, waarover de Bijzondere Commissie meer wil weten, zijn respectievelijk zelfbeheer en contract management, en functionele decentralisatie (vraagpunt 002). De laatstgenoemde optie komt aan de orde in hoofdstuk 7; de eerstgenoemde mogelijkheid is het onderwerp van hoofdstuk 6.

Een daarop volgende vraag is hoe de controle over ambtelijke organen moet worden ingericht als de ministeriële zeggenschap metterdaad is teruggebracht. De Commissie Vraagpunten heeft dan ook de vraag gesteld «op welke wijze de Kamer inlichtingen kan krijgen en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd» voor die taken van de rijksoverheid die niet onder de verantwoordelijkheid van een minister worden uitgeoefend (vraagpunt 068). Ook deze kwestie wordt behandeld in hoofdstuk 7.

b. De minister en zijn collega's

Het algemene probleem is:

Is de minister, die zozeer in beslag wordt genomen door de leiding van een groot en complex ambtelijk apparaat, wel in staat tezamen met zijn collega's een samenhangend integraal beleid te voeren?

De bestuursdienst bestaat niet uit één, maar uit vele complexe organisaties. Veel van wat zij doen vertoont overlappingsen en tegenstrijdigheden. De Raad van Ministers is het orgaan dat er uiteindelijk voor moet zorgen dat er eenheid is in het regeringsbeleid. De kritiek luidt dat het daar nogal eens aan schort. Als dat nu zo is, zou dan het coördinerend vermogen van de ministerraad niet moeten worden versterkt? De Bijzondere Commissie noemt een aantal te bestuderen oplossingen,

⁴ *Rapport bijzondere Commissie Vraagpunten Tweede Kamer 1990–1991, 21 427, nr. 3, blz. 13.* Tijdens de behandeling van het rapport zei voorzitter Deetman: «De commissie houdt in het rapport vast aan de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid». *Handelingen II 1990–1991 nr. 64, blz. 3587.*

⁵ Buiten beschouwing blijft verder de stilzwijgende suggestie in de aangehaalde zin, dat het vroeger allemaal beter was. Er is reden daaraan te twijfelen. Zo mogen wij aannemen dat de ministeriële zeggenschap over in het buitenland gestationeerde diplomaten thans beter kan worden geëffectueerd dan vijftig jaar geleden. De Gouverneur-Generaal van Nederlands Indië was een notoir onafhankelijke ambtenaar.

onder meer de versterking van de positie van de coördinerende minister (vraagpunt 004) en de uitbouw van de collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad (vraagpunt 006). Van deze mogelijkheden is het niet alleen belangrijk te weten of zij metterdaad oplossingen zijn, maar ook hoe zij zich verhouden tot de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze laatste vraag wordt besproken in hoofdstuk 5.⁶

c. De minister en het parlement

Het algemene probleem is:

Heeft het parlement voldoende mogelijkheden om de ministeriële beleidsvoering te kennen, te beoordelen en zo nodig te corrigeren?

Als de ministeriële verantwoordelijkheid niet optimaal functioneert komt de parlementaire controle ook in het gedrang. Onder de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid is de minister immers het enige formele aangrijpingspunt voor controle van de bestuursdienst. In zoverre ligt het probleem van de parlementaire controle in het verlengde van vraagstukken met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid. De Bijzondere Commissie noemt daarnaast een specifiek verschijnsel dat de parlementaire controle kan bemoeilijken, namelijk het convenant. Als de minister zaken doet en overeenkomsten sluit met derden, heeft het parlement dan niet het nakijken? Vandaar het vraagpunt (071) om spelregels op te stellen voor de controle en medebetrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van convenanten. Het wordt behandeld in hoofdstuk 4.

Een ander probleem is, hoe het parlement op toereikende wijze aan informatie kan komen. Eén van de oplossingen daarvoor is om informatie rechtstreeks van ambtenaren te verkrijgen. Uiteraard is de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid bepalend voor de mogelijkheden in deze. De Bijzondere Commissie meent dat er meer mogelijkheden zijn dan thans worden benut en vraagt zich af hoe dit te verbeteren (vraagpunt 067). Het onderwerp komt aan de orde in hoofdstuk 3.

Om deze kwesties goed te kunnen behandelen is het nodig eerst helderheid te verkrijgen over de betekenis van de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het lijkt vanzelfsprekend dat parlement en minister de precieze betekenis van de regel kennen. Dat is echter niet het geval. Uit diverse parlementaire debatten blijkt dat onduidelijkheid bestaat over niet alleen de betekenis van de regel, maar ook over inhoud, strekking en omvang, alsmede over de verhouding met de vertrouwensregel: de regel dat (behoudens kamerontbinding) een minister dient af te treden indien in één der beide Kamers gebleken is van gebrek aan vertrouwen. Zo wordt wel het criterium van de verwijtbaarheid aangevoerd om de ministeriële verantwoordelijkheid af te bakenen: een minister zou slechts verantwoordelijk zijn voor zover hij over reële mogelijkheden beschikte om in een bepaalde aangelegenheid in te grijpen en hem de uitkomsten daarom persoonlijk aangerekend (verweten) kunnen worden. Daar tegenover wordt gesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet daartoe beperkt is, maar zich uitstrekt over het gehele apparaat waarover de minister juridische zeggenschap heeft, ongeacht zijn feitelijke mogelijkheden om te sturen. Voorts wordt vaak gezocht naar staatsrechtelijke criteria om te kunnen bepalen wanneer een minister heengezonden dient te worden of uit eigen beweging dient af te treden. Ook daarbij speelt het idee van verwijtbaarheid een rol.

De commissie meent dan ook dat allereerst helderheid verkregen moet worden over de vraag wat de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid precies inhoudt. Duidelijkheid is een eerste vereiste voor het goed functioneren ervan. Zij is ook een voorwaarde voor het vertrouwen

⁶ De coördinerende positie van de minister-president behoort tot de opdracht van de tweede externe commissie, terwijl de coördinatie-problematiek binnen de rijks-overheid in den brede door de vierde externe commissie wordt bestudeerd.

van de burger in het bestuur: indien binnen het parlement geheel verschillende visies op die regel worden uitgedragen, dan zal de burger weinig vertrouwen kunnen hebben in de goede werking ervan.

HOOFDSTUK 2. MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID: DE INHOUD VAN DE STAATSRECHTELIJKE REGEL

2.1. Ontwikkeling van de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid

De enige grondwettelijke regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid is vevat in de bekende formule van artikel 42 Grondwet: «De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk». Artikel 68 werkt dit verder uit. De regel dankt zijn specifieke vorm en betekenis aan de historische ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, en meer in het bijzonder aan de veranderingen in de staatsrechtelijke positie van de Koning zoals die zich halverwege de vorige eeuw heeft voltrokken. De genoemde formule werd in 1848 in de Grondwet opgenomen. Tot 1840⁷ had de regering herhaaldelijk met kracht ontkend dat er een ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement bestond. Ministers waren de uitvoerders van de bevelen van de Koning en verantwoording waren zij slechts aan de Koning verschuldigd. De invoering van een zelfstandige ministeriële verantwoordelijkheid maakte ministers tot dienaren van de Staten-Generaal in plaats van dienaren des Konings, zo meende men.

De totstandkoming van de regel dat niet de Koning maar de ministers verantwoordelijk zijn, betekende dan ook een radicale verandering in de staatsrechtelijke verhoudingen. De ministers moesten zich als het ware «omdraaien». Dienden zij zich aanvankelijk enkel tot de Koning te richten wanneer zij verantwoording aflegden voor hun daden van wetgeving en bestuur, voortaan moesten zij zich tegenover het parlement verantwoorden. Dit betekende ook dat de ministers aansprakelijk werden voor alle besluiten en handelingen van de Koning. Zij dienden zich over al die besluiten zelfstandig een oordeel te vormen. De ministers konden hun medewerking aan regeringsdaden niet meer rechtvaardigen door zich terug te trekken achter de bevelen van de Koning. In oorsprong is de ministeriële verantwoordelijkheid dus het antwoord op de vraag hoe van de regering rekenschap kan worden gevraagd, gegeven de onschendbaarheid van de Koning. Dit verband is nog te herkennen in de redactie van het huidige artikel 42, tweede lid, Grondwet.

In de loop van de tijd echter heeft de figuur van de ministeriële verantwoordelijkheid een steeds ruimere betekenis gekregen. Centraal staat niet meer de vraag of en in hoeverre de ministers zich tegenover de Koning dan wel tegenover het parlement verantwoorden, maar hoe de verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur in het algemeen moet worden geregeld. Dit bredere perspectief is nodig, nu de «uitvoerende macht» niet meer goeddeels samenvalt met hetgeen Koning en ministers doen, maar de activiteiten van een omvangrijk bestuursapparaat omvat. De huidige betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook dat zij de staatsrechtelijke basis vormt voor de verwezenlijking van het beginsel van democratische controle op het gehele openbaar bestuur – regering en bureaucratie beide. Niet alleen bestuursdaden die op naam staan van de Koning maar alle bestuurshandelen van zowel de regering als het bestuursapparaat dienen door de volksvertegenwoordiging te kunnen worden gecontroleerd. Door de ministers met de verantwoordelijkheid voor dat alles te belasten wordt het parlement de staatsrechtelijke ingang verschaft voor de controle op het gehele terrein van het openbaar bestuur.

⁷ De grondwetswijziging van dat jaar bracht de invoering van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en de eis van het contraseign.

2.2. De huidige inhoud van de regel

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid betreft in elk geval de volgende drie elementen: de *aard* van de verantwoordingsplicht, de *exclusiviteit* van de ministeriële verantwoordelijkheid en de relatie tussen *bevoegdheid* en verantwoordelijkheid.

2.2.1. De verplichting tot het afleggen van verantwoording

Verantwoording afleggen betekent aanspreekbaar en aansprakelijk zijn, (bevredigend) rekenschap afleggen, rechtvaardigen en verdedigen.⁸ De algemeen aanvaarde en historisch gewortelde betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid is hiermee in overeenstemming: het is de verplichting van de minister om tegenover de Kamers rekenschap af te leggen ten aanzien van het onderwerp van beraadslaging.⁹

De verantwoordingsplicht veronderstelt in de eerste plaats dat informatie wordt verstrekt. Om zich een oordeel te kunnen vormen over het regeringsbeleid dienen de Kamers over alle relevante gegevens te beschikken. De ministeriële verantwoordelijkheid omvat echter meer dan het verstrekken van gegevens. Afleggen van verantwoording is het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid. Buijs omschreef de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid als volgt: «de verplichting om, vraagt men [de minister] inlichting, die inlichting te verstrekken, – om tegenover de kritiek, welke het besluit mocht uitlokken, de motieven te stellen welke het hebben uitgelokt en het zouden kunnen rechtvaardigen, – en om te berusten in het oordeel, dat anderen over dat besluit mochten willen uitspreken, althans te erkennen de bevoegdheid van deze om zulk een oordeel te vellen».¹⁰ Dit is vanzelfsprekend veel meer dan enkel het verstrekken van informatie.

2.2.2. De verantwoordelijkheid berust bij de minister

De minister is de enige die door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen. Anderen, en met name de Koning en de ambtenaren, zijn van de verantwoordingsplicht uitgesloten. De regel dat de Koning onschendbaar is, heeft van meet af aan betekend, dat de Koning zich niet tegenover het parlement verantwoordt. De verantwoordelijkheid voor het regeringsbeleid werd bij de ministers neergelegd.

De ministeriële verantwoordelijkheid betreft niet alleen het handelen van de regering, maar evenzeer dat van de departementen en de rest van het regeringsapparaat. Ook voor ambtenaren geldt in ons staatsrecht dat de Kamers hen niet kunnen aanspreken op hun handelen: zij dragen geen politieke verantwoordelijkheid.¹¹ Het beginsel dat aan iedere uitoefening van bestuursbevoegdheden ook een verantwoordingsplicht moet zijn gekoppeld wordt geconcretiseerd door die verplichting aan de ministers op te leggen en de volksvertegenwoordiging de bevoegdheid te geven die verantwoordelijkheid steeds te mobiliseren. Aldus vormt de minister het scharnierpunt voor de democratische controle op de overheidsorganisatie.

De politieke verantwoordelijkheid berust bij zowel de minister als bij de staatssecretaris. De positie van de staatssecretaris bevat echter enige complicaties. De staatssecretaris staat de minister bij voor een onderdeel van de portefeuille, en draagt voor dat onderdeel politieke verantwoordelijkheid. Dat onderdeel valt (krachtens art. 46 Grondwet) echter tevens volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister. De minister kan

⁸ Van Dale *Groot woordenboek der Nederlandse taal*. 11de druk 1984.

⁹ De historische wortels van deze betekenis gaan ver terug. Thorbecke schreef in zijn *Aanteekening op de Grondwet* (1841): «De minister is de gewone onderhandelaar tusschen de Kroon en de Kamers. Hij is verantwoordelijk. Zoo dit iets beteekent, het beteekent in de eerste plaats dat hij antwoord geve; antwoord niet enkel voor den regter, maar bovenal aan de Staten-generaal over gouvernementzaken van zijn departement, wier verklaring zij behoeven.» Later merkte hij over ministeriële verantwoordelijkheid op: «De Kamer heeft het regt ..., om over de uitvoering van de wet rekenschap aan de Regering te vragen, eene rekenschap die altoos te pas kan komen» (*Parlementaire redevoeringen* 1865/66, geciteerd bij W. Verkade: *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke (1798–1872)*, Arnhem 1935 blz. 70).

¹⁰ J.T. Buijs: *De Grondwet*, Arnhem 1883, deel I blz. 361.

¹¹ Overigens betekent dit niet dat er zoiets als ambtelijke «onschendbaarheid» bestaat. Anders gezegd, als daar aanleiding toe is kan de Kamer de rol van ambtenaren in de beleidsvoering bij de beraadslagingen betrekken.

zich daaraan niet onttrekken met een beroep op de portefeuilleverdeling tussen hem en de staatssecretaris. Of de Kamers de minister hierop werkelijk aanspreken is een kwestie van politieke opportuniteit. Zo werd naar aanleiding van de enquête over de bouwsubsidies de zittende minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu niet, en bij de paspoortenquête de minister van Buitenlandse Zaken wel ter verantwoording geroepen, terwijl het in beide instanties primair ging om een zaak die zich in de portefeuille van de staatssecretaris bevond. In het verdere betoog zal de speciale positie van de staatssecretaris buiten beschouwing blijven.

2.2.3. *Geen verantwoordingsplicht zonder bevoegdheid*

Wil men een minister met verantwoordelijkheid belasten, dan zal men hem ook de bevoegdheden moeten toekennen om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Het bestaan van een verantwoordingsplicht en de bevoegdheid instructies te geven zijn derhalve twee zijden van dezelfde medaille: men kan niet ter verantwoording worden geroepen voor hetgeen men niet kan beïnvloeden. Bij de grondwetsherziening van 1983 sprak de regering van een «grondregel van het hedendaagse staatsrecht ... dat verantwoording alleen daar kan worden gevraagd, waar corresponderende bevoegdheden bestaan.»¹²

Voor wat het handelen van de Koning betreft is de verantwoordelijkheid grotendeels gekoppeld aan de bevoegdheid van het contra-seign: ieder koninklijk besluit moet door een of meer ministers worden mede-ondertekend. Ook voor het ambtelijk apparaat kan de minister slechts dan verantwoording dragen indien hij de beslissende stem heeft aangaande al hetgeen door dat apparaat wordt gedaan. Aan dit vereiste wordt (althans in formeel opzicht) voldaan doordat (overeenkomstig artikel 44, eerste lid) de minister de leiding heeft over een hiërarchisch opgebouwde ambtelijke organisatie. Aldus is de minister bevoegd aan alle leden van de organisatie instructies te geven. Voor bestuursorganen die ten opzichte van de minister een zelfstandige positie innemen, strekt de verantwoordelijkheid zich niet verder uit dan tot de bevoegdheden die de minister ten opzichte van dat orgaan heeft.

2.3. **De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid**

Op basis van de drie hiervoor besproken elementen van ministeriële verantwoordelijkheid kan in algemene zin worden vastgesteld wat wel en wat niet valt onder de verantwoordelijkheid van de minister: de *reikwijdte* van de verantwoordelijkheid. Toch zijn er te dien aanzien enkele problemen en vaagheden die hier en in volgende hoofdstukken aan de orde zullen komen.

In de staatsrechtelijke literatuur wordt met betrekking tot de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in het algemeen onderscheiden tussen verantwoordelijkheid voor: a. het eigen handelen van de minister, b. het optreden als lid van de ministerraad, c. het optreden van de Koning en de leden van het koninklijk huis en d. het handelen van de ambtelijke dienst.

Eigen handelen

De verantwoordelijk van de minister voor het eigen handelen laat weinig twijfel over de reikwijdte en is dus geen punt van discussie.

¹² Tweede Kamer 16 035 nr. 8 blz. 2, Documentatiereeks *Naar een nieuwe Grondwet*, deel II: Regering, blz. 156.

Optreden als lid van de ministerraad

Iets ingewikkelder ligt het met de verantwoordelijkheid van een minister voor besluiten, of het ontbreken van besluiten, van de ministerraad en voor zijn bijdrage daaraan, de zg. *collectieve* verantwoordelijkheid. Indien de ministerraad een besluit neemt is er sprake van een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid: iedere minister is dan verantwoordelijk voor dat besluit. Deze collectieve verantwoordelijkheid is echter te herleiden tot de individuele: iedere minister is verantwoordelijk voor het besluit, omdat hij van zijn individuele bevoegdheid om zijn ontslag aan te bieden geen gebruik heeft gemaakt. Voor zover een aangelegenheid niet in de ministerraad aan de orde is geweest, kan men de individuele minister aanspreken op de vraag of hij zich heeft ingespannen om de zaak in de ministerraad aan de orde gesteld te krijgen.¹³

Afzonderlijke aandacht behoeft het optreden van een minister als lid van de raad van ministers van de Europese Gemeenschap. Indien voor de besluitvorming in de raad unanimité is voorgeschreven, bestaat er geen bijzonder probleem. De minister is voor het genomen besluit volledig verantwoordelijk, omdat hij het besluit had kunnen tegenhouden. Gecomplieerder ligt dit ten aanzien van besluiten waarvoor een (eventueel gekwalificeerde) meerderheid voldoende is. Het is immers mogelijk dat de betrokken minister zich verzet tegen een bepaald besluit, maar door de (gekwalificeerde) meerderheid «overruled» wordt. Anders dan in de nationale ministerraad beschikt de minister in dit geval niet over de mogelijkheid zijn portefeuille ter beschikking te stellen. Omdat verantwoordelijkheid zo ver reikt als de minister bevoegdheden heeft, kan de minister in het geschetste geval niet voor het besluit verantwoordelijk worden gesteld. Wel kan de minister erop aangesproken worden of hij zich voldoende heeft ingespannen om zijn collega's te overtuigen.

De Koning en de leden van het koninklijk huis

De verantwoordelijkheid voor het optreden van de *Koning* laat evenmin ruimte voor twijfel over de reikwijdte. Zij is grotendeels afgedekt met het vermelde vereiste van het ministerieel contra-seign voor alle koninklijke besluiten. Voor de handelingen van de Koning die niet behoeven te worden gecontraseigneerd wordt ook ministeriële verantwoordelijkheid aangenomen voor zover die handelingen het openbaar belang raken. Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de Koning bestaat op dit ogenblik een zodanige duidelijkheid, dat dit onderwerp geen verdere bespreking behoeft.

Omtrent de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het *koninklijk huis* lijkt soms wel enige onzekerheid te bestaan. Toch geldt ook hier het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid niet verder strekt dan de betreffende bevoegdheden toelaten. Dat betekent dat de minister, voor zover hij niet over bevoegdheden beschikt, niet aangesproken kan worden op het handelen van leden van het koninklijk huis of van leden van de koninklijke familie die niet behoren tot het koninklijk huis, net zo min als hij kan worden aangesproken op het handelen van andere burgers. Omgekeerd is de minister wel verantwoordelijk voor de uitoefening van enkele specifieke bevoegdheden die ten aanzien van leden van het koninklijk huis bestaan. Zo kan een minister wetgeving initiëren met betrekking tot toelagen uit 's Rijks kas, of het initiatief nemen voor het ontslag als lid van het koninklijk huis, hetgeen op grond van de Wet lidmaatschap koninklijk huis bij koninklijk besluit geschiedt. Het optreden van leden van het koninklijk huis komt slechts dan binnen het bereik van de ministeriële verantwoordelijkheid indien de vraag aan de orde is of dat optreden aanleiding moet zijn voor uitoefening van deze bevoegdheden. Voor het overige valt dat optreden

¹³ Artikel 5 van het RORM bevat een procedure volgens welke een minister de mogelijkheid heeft om onderwerpen, die tot de portefeuille van een andere minister behoren, maar als aangelegenheid van algemeen regeringsbeleid beschouwd zouden kunnen worden, voor de ministerraad te doen agenderen.

buiten de verantwoordelijkheid van de ministers. Uiteraard ligt dit anders indien een lid van het koninklijk huis wordt betrokken bij de uitoefening van regeringsactiviteiten, maar in wezen verschilt deze situatie niet van de verantwoordelijkheid voor het betrekken van andere personen bij de uitoefening van die activiteiten. Een discussie in het parlement naar aanleiding van een gedraging van een lid van het koninklijk huis, anders dan wanneer die gedraging plaatsvond in het kader van regeringsactiviteiten, kan dus niet worden beschouwd als een discussie in het verband van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het handelen van de ambtelijke dienst

De vraag welke bevoegdheden de minister bezit ten opzichte van de onderdelen van de *rijksdienst* is voor een deel eenvoudig te beantwoorden. Departementen staan onder leiding van een minister (art. 44 Grondwet). Via de hiërarchische lijn heeft hij de bevoegdheid instructies te geven over ieder onderdeel van de ambtelijke taakuitoefening op het departement.

Niet alle taken van de centrale overheid worden echter verricht op het departement. Taken kunnen ook worden opgedragen aan organen die niet in een hiërarchisch verband met de minister staan. Zo zijn zelfstandige bestuursorganen onderdelen van de rijksoverheid ten aanzien waarvan de minister niet een volledige zeggenschap heeft.

Een taak van de rijksoverheid kan slechts *bij wet* opgedragen worden aan een orgaan dat niet onder de directe zeggenschap van een minister staat. De minister kan niet zonder medewerking van het parlement zijn zeggenschap inperken. Zou dat wel kunnen, dan zou de minister tevens de mogelijkheid hebben om naar eigen inzicht zijn verantwoordingsplicht jegens de Kamers te beperken. Dat zou de controlerende bevoegdheid van het parlement in ernstige mate uithollen.

De wet die een zelfstandig bestuursorgaan in het leven roept, dient helder en ondubbelzinnig te zijn ten aanzien van de zelfstandigheid waarmee het orgaan zijn taken zal uitoefenen. Dit is niet altijd het geval.

Zo komt het voor dat bij de wet een bepaald orgaan wordt ingesteld met de bedoeling daaraan een zekere zelfstandigheid toe te kennen. Op grond daarvan kan worden aangenomen dat geen volledige ondergeschiktheid aan de minister is beoogd. Maar tegelijkertijd wordt tijdens het wetgevingsproces wel betoogd dat de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijk uitgangspunt onverkort gehandhaafd moet blijven, zodat de minister ook de bevoegdheid moet hebben op ieder punt instructies of aanwijzingen te geven. Deze tegenstrijdige standpunten leiden tot onzekerheid over de vraag hoe de werkelijke verhouding is.¹⁴ Het spreekt vanzelf dat dit een goed functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid belemmert.

Hetzelfde geldt voor gevallen waarin aan een ambtenaar binnen de overheidsorganisatie door de wetgever bevoegdheden worden toebedeeld. Zo draagt de belastingwetgeving de bevoegdheid tot het vaststellen van belastingaanslagen rechtstreeks aan de inspecteur van belastingen op. Heeft de wetgever in een geval als dit de gewone hiërarchische lijn tussen minister en inspecteur volledig intact willen laten, zodat ook instructies over een specifieke aanslag gegeven kunnen worden, of is dit niet het geval? Ook deze vraag heeft tot een uitvoerige discussie geleid in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de inspecteur. Daaruit bleek dat over dit onderwerp binnen de juridische wereld verschillend wordt gedacht. (Zie ook hoofdstuk 7.4).

De commissie constateert dat er op deze en dergelijke punten een gebrek aan helderheid bestaat. Helderheid over de bevoegdheden van de

¹⁴ Zo bestaat onduidelijkheid over de betekenis van de aanwijzingsbevoegdheid die de minister ingevolge de Ziekenfondswet ten opzichte van de Ziekenfondsraad heeft.

minister is een eerste vereiste voor een goede werking van de verantwoordingsplicht. Hier ligt dan ook een belangrijke taak voor de wetgever.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat eventuele problemen in verband met het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid verschillend zullen zijn al naar gelang een overheidsdienst onder de volledige zeggenschap van de minister valt of niet.

Heeft de minister de bevoegdheid volledig te bepalen wat er binnen een organisatie gebeurt, zoals bij een departement zonder meer het geval is, dan bestaat er ministeriële verantwoordelijkheid voor al het handelen binnen die organisatie. Zeker bij organisaties met een grote omvang ontstaat dan echter wel de vraag of de minister zodanig effectief leiding kan geven aan de gehele organisatie, dat via zijn verantwoordingsplicht een afdoende controle op al het ambtelijk handelen mogelijk is. De bevoegdheid het optreden te bepalen betekent niet vanzelfsprekend de praktische mogelijkheid daartoe. Op die veronderstelling is echter de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid wel gefundeerd, zoals in de inleiding uiteen is gezet. Daarom spreekt de Bijzondere Commissie Vraagpunten in dit verband van de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Zijn daarentegen de bevoegdheden van de minister ten opzichte van een overheidsdienst beperkt, zoals bij verzelfstandigde diensten het geval is, dan strekt de verantwoordelijkheid van de minister zich niet verder uit dan tot de uitoefening van de bevoegdheden die hem toekomen. Er ontstaat dan als het ware een leemte in de staatsrechtelijke benadering, voor zover deze ervan uitgaat dat met behulp van de verantwoordingsplicht van de minister een volledige controle op het openbaar bestuur kan worden uitgeoefend. De Bijzondere Commissie Vraagpunten signaleert dan ook met recht die leemte, wanneer zij de vraag stelt hoe het dan zit met de controle op dat optreden dat niet onder directe zeggenschap van de minister staat.

2.4. Ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel

De ministeriële verantwoordelijkheid is niet de enige staatsrechtelijke regel die beoogt te bereiken dat het overheidsbestuur overeenkomstig de beginselen van de democratie functioneert. Daarnaast, en in de tijd daarop volgend, heeft zich een andere regel ontwikkeld, die als de *vertrouwensregel* wordt aangeduid. Zij houdt in dat een minister niet kan aanblijven indien hij kennelijk niet het vertrouwen van het parlement heeft.¹⁵ Deze regel leidt ertoe dat niet alleen zeker is gesteld dat voor het overheidshandelen verantwoording moet worden afgelegd, maar ook dat het bestuur wordt geleid door personen die op het vertrouwen van het parlement kunnen rekenen. Het is de formele garantie dat het beleid dat de ministers voeren en de wijze waarop zij aan het overheidsbestuur leiding geven in overeenstemming is met de zienswijze van (de meerderheid van) de volksvertegenwoordiging. De vertrouwensregel en de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn aldus twee belangrijke elementen van ons parlementaire stelsel. Hoewel de regels vaak in onderling verband worden toegepast moeten zij duidelijk van elkaar worden onderscheiden. De regels hebben elk hun eigen functie.

Het afleggen van verantwoording is van grote betekenis, ook indien het vertrouwen van het parlement in de minister in het geheel niet in het geding is. De verantwoordingsplicht geeft uitdrukking aan het beginsel dat ieder die met bestuursbevoegdheden is uitgerust voor het gebruik daarvan verantwoording moet afleggen. Het afleggen van verantwoording in een openbaar debat brengt de afwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het regeringsbeleid naar boven, maakt duidelijk in

¹⁵ Tweede Kamer 1979-1980, 16 035 nr. 11 blz. 2. Documentatiereeks *Naar een nieuwe Grondwet* deel II (Regering) blz. 183.

hoeverre dit beleid door de meerderheid van de Kamers gesteund wordt, en biedt de Kamer de gelegenheid alternatieven naar voren te brengen. Dit alles is niet alleen wezenlijk voor de wetgevende en controlerende functie van het parlement, maar ook voor het democratisch proces, omdat het de burger informatie geeft over de standpunten en afwegingen van regering en volksvertegenwoordiging.¹⁶

Ook de vertrouwensregel heeft een zelfstandige betekenis. De essentie van de vertrouwensregel, staatsrechtelijk gezien, is dat het parlement het vertrouwen dient te bezitten dat de minister in staat is zijn taak adequaat te behartigen. Zodra dat vertrouwen blijkt te ontbreken behoort, behoudens kamerontbinding, de minister zijn ontslag aan te bieden. Gebrek aan vertrouwen in de minister kan allerlei redenen hebben en kan geheel los staan van de wijze waarop een minister tot dan toe zijn ambt heeft vervuld en van de verantwoording die hij daarover heeft afgelegd. Indien het parlement van oordeel is dat de minister in de toekomst niet de geschikte persoon is om het ambt waar te nemen, kan het vertrouwen worden opgezegd. Een minister kan derhalve geen «recht» op zijn ambt doen gelden; zijn persoonlijk belang moet ondergeschikt zijn aan het algemene belang dat de staatstaak wordt toevertrouwd aan degene die dat in de ogen van het parlement het beste kan. Zijn positie valt dan ook niet te vergelijken met die van een ambtenaar.

Hoofdlĳn is dus, dat verantwoording kan worden verlangd ook zonder dat daarbij de sanctie van de vertrouwensregel in het geding is, terwijl het vertrouwen kan worden opgezegd ook indien de minister zich toereikend verantwoordt. Regelmatig vindt men de met deze hoofdlĳn strijdige gedachte volgens welke het ontslag van een minister alleen maar wordt gezien als de (ultieme) sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid. Eén van de onzuivere gevolgtrekkingen uit deze gedachte is dat de reikwĳdte van de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt is tot die aangelegenheden die tot opzeggen van het vertrouwen in de minister aanleiding kunnen geven.

Zo zou de ministeriële verantwoordelijkheid niet verder strekken dan hetgeen de minister feitelijk heeft gedaan of verwijtbaar niet heeft gedaan. Deze gedachte, die vooral bij het debat over de handhaving van de visquotering naar voren kwam, wordt vaak teruggevoerd op de parlementaire geschiedenis van de grondwetsherziening van 1983. Deze verwijzing geschiedt echter ten onrechte. Hoewel bij die debatten veel is gesproken over het criterium van de verwijtbaarheid, geschiedde dat in het kader van de vraag naar de omvang en werking van de vertrouwensregel. De regel dat de minister verantwoordelijk is voor alles wat zijn ambtenaren doen, stond buiten twĳfel.¹⁷

Uit de eerder gegeven uiteenzettingen vloeit reeds voort dat de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot verwijtbaar handelen onjuist is. Voor al hetgeen binnen de organisatie waarvan de minister de leiding heeft is gebeurd, behoort verantwoording te worden afgelegd. Daartoe is de minister de aangewezen figuur; het publieke debat moet met hem worden gevoerd, en hij is ook degene die de bevoegdheid heeft om door het nemen van maatregelen veranderingen voor de toekomst te bewerkstelligen indien de conclusie van het debat is dat fouten zijn gemaakt. Derhalve moet voor de ministeriële verantwoordelijkheid gelden dat deze zich even ver uitstrekt als de bevoegdheden van de minister reiken. Weliswaar bestaat er geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid, maar de verantwoordelijkheid gaat wel even ver als de bevoegdheid.

Het bovenstaande betekent dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid door *juridische* criteria wordt bepaald: ligt iets binnen de

¹⁶ Een voorbeeld waarin een verantwoordingsplicht wordt geregeld zonder dat een vertrouwensregel geldt is artikel 182, 1 Gemeentewet. Dit artikel bevat de uitdrukkelijke bepaling dat de burgemeester verantwoordelijk is jegens de raad. Van een vertrouwensregel jegens de burgemeester is evenwel geen sprake.

¹⁷ Centraal in het debat stond een artikel van de hand van regeringscommissaris Prof. Simons, waarin deze had gesteld dat het optreden van ambtenaren een minister niet kan worden «toegerekend» indien hem die handelingen niet verweten kunnen worden. Toen vanuit de Tweede Kamer werd gevraagd wat hij hiermee bedoeld had, antwoordde de regeringscommissaris hierop in eerste instantie met een betoog, waarin eveneens toerekening en nalatigheid op een lijn werden gesteld. Tijdens de debatten rond de visquotering werd het volgende aan Simons ontleende citaat aangevoerd ter ondersteuning van de gedachte van een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid: «Ik heb er [...] de nadruk op laten vallen, dat de Minister zeker ten volle verantwoording moet afleggen voor beweerde tekortkomingen van zijn ambtenaren. Dit behoeft echter niet altijd met zich te brengen, dat hij daarvoor politiek verantwoordelijk wordt gesteld.» Ondanks het wat verwarrende woordgebruik bedoelde Simons met dit laatste het opzeggen van het vertrouwen in de minister. Handelingen Tweede Kamer 1980-1981 blz. 2425, 2639 en 2798. Documentatiereeks *Naar een nieuwe Grondwet*, deel II (Regering) blz. 262, 334 en 352.

formele bevoegdheden van de minister, dan valt het onder zijn verantwoordelijkheid, en dient hij er verantwoording over af te leggen aan het parlement. Bij recente debatten in het parlement over de verhouding tussen ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel ontstond hierover van tijd tot tijd wel enige verwarring, maar steeds ook waren er deelnemers aan het debat die deze notie helder en eenduidig onder woorden brachten.¹⁸

Voor de bepaling van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn dus staatsrechtelijke regels te formuleren. Dit ligt geheel anders voor de beantwoording van de vraag of een minister moet worden heengezonden. Toch is in de bedoelde Kamerdebatten een aantal malen getracht vergelijkbare criteria te formuleren voor de toepassing van het *vertrouwensregel*. Aan de hand van die criteria zou dan beoordeeld moeten worden of er voldoende reden is hetzij voor de minister om af te treden, hetzij voor de Kamer om het vertrouwen in de minister op te zeggen. Zo werd in de debatten over het rapport van de RSV-enquête gesuggereerd dat een minister die onjuiste informatie aan het parlement verstrekt, dient af te treden.¹⁹ Ook bij het debat over de uitvoering van de visquoteringsregeling werd getracht een dergelijke regel te formuleren. In die regel stond het begrip *verwijtbaarheid* centraal. De redenering daarbij is als volgt. Formeel-juridisch kan een minister van iedere aan hem ondergeschikte ambtenaar iedere bestuursdaad bepalen, maar praktisch is dat volstrekt onmogelijk. Indien aan de minister ondergeschikte ambtenaren fouten maken, en de minister daar geen weet van had en behoefde te hebben (hem dus niets verweten kan worden), dan zou het niet juist zijn als de Kamer hem vanwege die ambtelijke fouten tot aftreden dwingt.

De oorsprong van het verwijtbaarheids criterium is te vinden in de behandeling van het wetsvoorstel voor een Wet openbaarheid van bestuur. Bij die gelegenheid formuleerde minister-president Den Uyl drie voorwaarden; was daaraan voldaan, dan zou men de minister geen verwijt kunnen maken van fouten van individuele ambtenaren. De minister moet in de eerste plaats zijn ambtenaren in grote lijnen duidelijk maken wat zijn beleid is. In de tweede plaats moet hij van tijd tot tijd nagaan of zijn ambtenaren die lijnen wel volgen. In de derde plaats moet hij geschikte maatregelen nemen als ambtenaren dat beleid doorkruisen of zich op een andere manier gedragen dan door middel van aanwijzingen is aangegeven.²⁰

Bij de parlementaire debatten rond de grondwetsherziening 1983 kwamen vergelijkbare criteria ter sprake naar aanleiding van uitlatingen van regeringscommissaris Prof. Simons. Volgens de regeringscommissaris was er reden het vertrouwen in de minister op te zeggen, indien fouten van zijn ambtenaren voortvloeiden uit daden of nalatigheden van de minister of uit een aan de minister te verwijten onvoldoende organisatie van de dienst. Overigens voegde Simons hier aan toe, dat het antwoord op de vraag of de Kamer het vertrouwen in de minister diende op te zeggen niet alleen af hing van fouten die men de bewindsman kon toerekenen, maar van de «gehele politieke constellatie».²¹

Lijkt de redenering hier te zijn dat een minister niet hoeft af te treden wanneer hem geen verwijt te maken valt, in het debat over de bouwsubsidie-enquête stelde minister-president Lubbers dat het ook kan voorkomen dat de minister alles gedaan heeft volgens de criteria van Den Uyl en Simons en dat hij toch behoort weg te gaan. Het omgekeerde (namelijk dat de minister aanblijft terwijl zijn optreden niet aan de genoemde criteria voldeed), leek hem moeilijker denkbaar.²²

¹⁸ Een citaat ten voorbeeld: «Ministers zijn tegenover de Kamer volledig verantwoordelijk voor het door hen gevoerde beleid en voor het functioneren van het onder hen ressorterende departement.» Rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, Tweede Kamer 1987–1988, 19 623, nr. 30, blz. 374. De andere bedoelde debatten betreffen de zaak-Menten, de RSV-enquête, de controle op de visquotering, de uitvoering van de studiefinanciering en de paspoort-enquête.

¹⁹ Handelingen Tweede Kamer 1984–1985, blz. 3517–3610, 3638–3707, 3779–3831, 3859–3904.

²⁰ Handelingen Tweede Kamer 1976–1977, blz. 3032. De genoemde criteria werden vrijwel meteen toegepast in het debat in de zaak-Menten, bij de beoordeling van het optreden van de minister van Justitie terzake. Handelingen Tweede Kamer 1976–1977, blz. 3378.

²¹ Handelingen Tweede Kamer 1980–1981 blz. 2639. Documentatiereeks *Naar een nieuwe Grondwet*, deel II (Regering) blz. 334.

²² Handelingen Tweede Kamer 1987–1988, blz. 3571–3633, 4189–4311.

Al deze pogingen om (quasi-juridische) maatstaven te formuleren voor de toepassing van de vertrouwensregel zijn gedoemd te mislukken. Voor de beantwoording van de vraag of een minister op eigen initiatief behoort af te treden of door het parlement behoort te worden gedwongen af te treden, gelden uitsluitend politieke criteria. Daarbij kunnen allerlei factoren, inclusief eventueel verwijtbaarheid, een rol spelen. De kernvraag blijft echter steeds of (de meerderheid van) het parlement voldoende vertrouwen heeft in het goed functioneren van de minister in de toekomst. Die vraag kan positief worden beantwoord, ook indien de minister in het verleden een duidelijke fout heeft gemaakt, en negatief ondanks het ontbreken van enig verwijtbaar handelen. Het parlement heeft steeds de vrijheid een minister heen te zenden omdat het meent dat op dit moment de voorkeur aan een andere persoon moet worden gegeven.

In de parlementaire debatten van de afgelopen tien jaar heeft het criterium van de verwijtbaarheid bij de beoordeling van de vraag of de minister het vertrouwen van de Kamer heeft of behoort te hebben een te centrale plaats gekregen. Daaruit kunnen enkele zeer nadelige gevolgen voortvloeien.

In de eerste plaats kan de minister aan het verwijtbaarheids criterium rechten gaan ontnemen om zijn ambt voort te zetten zolang hem niets te verwijten valt. Bovendien krijgt het opzeggen van vertrouwen in de minister de niet altijd juiste lading van een negatieve uitspraak over het persoonlijk functioneren van de bewindspersoon. Beide omstandigheden betekenen een onnodige bemoeilijking van het vervangen van een minister.

In de tweede plaats heeft deze benadering het negatieve effect dat bij de verantwoording van een minister in de Kamer soms onevenredig veel aandacht wordt besteed aan de vraag of de minister persoonlijk betrokken is geweest bij een bepaald handelen. Indien het daarvan zou afhangen of een minister wordt heengezonden, creëert dat bij de minister een belang om zich van bepaalde zaken afzijdig te houden, en bij ambtenaren om de minister over riskante zaken in het ongewisse te laten. Het moge duidelijk zijn dat dit haaks staat op de functie die met het parlementaire stelsel wordt beoogd: democratische controle op het functioneren van het openbaar bestuur.

In de derde plaats ontstaat zo de overtuiging dat het een staatsrechtelijke plicht is, de minister heen te zenden aan wie een persoonlijk verwijt valt te maken. Als een minister in die omstandigheid toch in zijn ambt wordt gehandhaafd, dan ontstaat in de publieke opinie al gauw het verwijt dat de politici het staatsrecht niet serieus nemen. Het behoeft geen betoog dat het aanzien van de politiek hiervan schade ondervindt.

2.5. Ministeriële verantwoordelijkheid van een nieuw aantredend minister

Een van de aan de commissie voorgelegde vraagstukken behoeft in dit verband bijzondere aandacht. Het betreft de positie van nieuw aantredende ministers in verband met gebreken die onder hun ambtsvoorgangers in de beleidsvoering zijn opgetreden. De achtergrond van deze vraag is de gedachte, dat ministers zich kort na hun aantreden vrijer ten opzichte van een dergelijk probleem zouden kunnen opstellen dan een minister onder wiens leiding de problemen zijn ontstaan. Een nieuw aantredende minister zou derhalve ook beter in staat zijn om leiding te geven aan fundamentele veranderingen.

Uit wat in het voorgaande over de ministeriële verantwoordelijkheid werd opgemerkt, volgt dat de minister vanaf zijn aantreden ter verantwoording kan worden geroepen voor hetgeen op zijn departement

gebeurt. Indien onder zijn voorganger gebreken in de beleidsvoering zijn opgetreden zal hij daarin verbetering moeten aanbrengen. Laat hij dat achterwege, dan zal hij daarop aangesproken kunnen worden.

De verantwoordingsplicht is ook onder deze omstandigheden niet beperkt tot hetgeen aan de minister persoonlijk verweten kan worden. De toepassing van het vertrouwensbeginsel is opnieuw niet onderworpen aan staatsrechtelijke regels maar alleen het resultaat van een politieke afweging. Het is overigens niet onaannemelijk dat een minister gemakkelijker de onder zijn ambtsvoorganger gemaakte fouten zal erkennen dan een misgreep die onder zijn eigen leiding tot stand kwam. Dit gegeven maakt het inderdaad waarschijnlijk dat een nieuwe bewindspersoon vrijer staat tegenover geconstateerde of vermoede problemen op zijn departement dan een langer zittende minister. Hij zal dientengevolge ook eerder bereid zijn tot grondige maatregelen ter oplossing van de gerezen problemen. In die zin is zijn handelingsvrijheid groter.

Dat neemt niet weg dat men onder alle omstandigheden van een minister mag verlangen dat hij maatregelen neemt zodra uit onderzoek of anderszins blijkt van een falend beleid. Doet hij dat niet, dan kan hij het vertrouwen van het parlement verliezen. Er is daarom onvoldoende aanleiding specifieke voorzieningen te treffen voor de problemen die nieuwe ministers aantreffen. Wel kan het parlement – indien het dergelijke problemen vermoedt – er goed aan doen de nieuwe minister daar zo snel mogelijk op aan te spreken, juist omdat diens vrijheid van handelen dan nog het grootste is. Maar het blijft uiteindelijk steeds een kwestie van politieke afweging op welk tijdstip en voor welke problemen men de verantwoordelijkheid van de minister wil mobiliseren. Specifieke voorzieningen op dit punt zijn niet nodig.

2.6. Conclusies

Regel van de ministeriële verantwoordelijkheid

De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaats vindt. De verantwoordelijkheid gaat niet verder dan de bevoegdheden van de minister: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Maar binnen die grens geldt de verantwoordelijkheid onverkort: zij is niet beperkt tot hetgeen de minister persoonlijk kan worden aangerekend.

Vertrouwensregel

De vertrouwensregel houdt in dat een minister zijn positie niet kan behouden indien hij het vertrouwen van het parlement heeft verloren. Er bestaan geen vaste maatstaven ter beantwoording van de vraag of het vertrouwen mag of moet worden opgezegd: het gaat om een politieke vraag die een politiek antwoord verlangt. Onjuist is daarom de gedachte dat het vertrouwen slechts kan worden opgezegd wanneer de minister persoonlijk een verwijt kan worden gemaakt.

Reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

Voor het *eigen handelen* is de minister zonder meer verantwoordelijk. Dit geldt ook voor *besluiten van de ministerraad*.

De minister is ook verantwoordelijk voor het handelen van de Koning. Voor andere leden van het *koninklijk huis* geldt dat de verantwoordelijkheid van de minister bepaald wordt door zijn bevoegdheden. Aangezien deze zeer beperkt zijn, zal het optreden van de leden van het koninklijk huis niet snel tot activering van de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen leiden.

Voor de *ambtelijke dienst* strekt de verantwoordelijkheid even ver als

de bevoegdheden van de minister. De departementen vallen zonder meer onder die verantwoordelijkheid. Voor diensten die zijn verzelfstandigd is de minister verantwoordelijk voor het hanteren van die bevoegdheden die hij ten opzichte van die dienst (nog) bezit.

Wettelijke grondslag voor verzelfstandiging

Verzelfstandiging heeft invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee op de parlementaire controle op het openbaar bestuur. Daarom kan verzelfstandiging slechts gebaseerd zijn op een wet die met medewerking van het parlement tot stand komt.

De wetgeving op dit punt is echter een bron van onzekerheid: vaak heeft de wetgever niet duidelijk aangegeven in hoeverre de minister bevoegd is instructies te geven. Daarmee ontstaat onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, hetgeen als een ernstig gebrek moet worden beschouwd.

Evenmin heeft de wetgever voldoende oog gehad voor vormen van controle die het (gedeeltelijk) vervallen van de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandiging kunnen compenseren.

Vraagpunt 001 van de Bijzondere Commissie Vraagpunten luidt:

Onderzocht dient te worden op welke wijze de kloof tussen de fictie van de (collectieve en individuele) ministeriële verantwoordelijkheid en de werkelijkheid ervan kan worden overbrugd.

De Commissie heeft in het voorgaande getracht aan te tonen dat de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid geen fictie is, maar levende staatkundige werkelijkheid.

Nieuw aantredende ministers

Vraagpunt 009 luidt:

De handelingsvrijheid van bewindspersonen is het grootst in de periode direct na hun aantreden. Van nieuw (of her-)aantredende bewindspersonen mag worden gevraagd om voorstellen ten aanzien van de op hun beleidsterrein in de vorige kabinetsperiode bij onderzoek gebleken problemen.

De minister is verantwoordelijk voor het goed functioneren van zijn departement, ook al zijn er problemen ontstaan ten tijde van zijn voorganger. Van iedere minister, dus ook van een nieuw of (her-)aantredende bewindspersoon, mag verwacht worden dat hij de nodige maatregelen neemt. Specifieke voorzieningen op dit punt zijn niet nodig.

HOOFDSTUK 3. MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID EN CONTACTEN TUSSEN PARLEMENT EN AMBTENAREN

3.1. Inleiding

De verantwoordingsplicht van de minister strekt zich uit over de ambtenaren die onder zijn leiding werken. Daarmee correspondeert dat ambtenaren niet zelf verantwoordelijk zijn jegens het parlement. Dat neemt niet weg dat er directe contacten bestaan tussen parlement en ambtenaren. De Bijzondere Commissie Vraagpunten meent dat een ruimer gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheden die dergelijke contacten bieden. In dit hoofdstuk wordt uiteen gezet dat het staatsrechtelijke kader hiervoor ruimte biedt; de ministeriële verantwoordelijkheid is hierbij echter van grote betekenis. In verband hiermee moet een onderscheid worden gemaakt tussen contacten met ambtenaren, werkzaam onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, en ambtenaren, werkzaam bij een zelfstandig bestuursorgaan.

Gelet op het vraagpunt is het onderstaande beperkt tot het officieel horen, buiten enquête, door de Kamers of een Kamercommissie. Informele contacten, zoals bij voorbeeld ondersteuning bij het opstellen van amendementen en overige incidentele mondelinge en schriftelijke contacten vallen buiten het bestek van dit hoofdstuk.

3.2. Contacten met ambtenaren die onder het gezag van de minister staan

Het vraagstuk van de contacten tussen ambtenaren en parlement moet in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid worden gezien. Met de verantwoordingsplicht van de minister voor «zijn» ambtenaren correspondeert dat die ambtenaren niet zelf verantwoordelijk zijn jegens het parlement. De positie van de ambtenaar ten opzichte van de Kamers is daarmee een afgeleide van de positie van de minister. De inlichtingen die de ambtenaar geeft, worden de minister toegerekend. Zou dit anders zijn, dan zou de ambtenaar een zelfstandige juridische positie tegenover het parlement krijgen.²³ Voor ambtenaren die onder het bevoegheidsbereik van de minister vallen heeft dit de volgende consequenties.

a. De minister bepaalt of een ambtenaar door de Kamers mag worden gehoord, en zo ja, welke ambtenaar. Voor een dergelijk horen is de instemming van de minister een vereiste.²⁴ Weigert de minister instemming, dan kan hij uiteraard op die weigering worden aangesproken.

b. De minister kan aan de op hem rustende inlichtingenplicht, vervat in artikel 68 van de Grondwet, voldoen door middel van een ambtenaar. Vanzelfsprekend geldt dit slechts indien het parlement met deze gang van zaken instemt. De inlichtingen van de ambtenaar gelden als inlichtingen van de minister.

Toch is die situatie staatsrechtelijk niet exact gelijk aan de situatie waarin de minister de inlichtingen zelf geeft. Artikel 68 geldt niet voor de ambtenaar, en er vloeit dan ook geen plicht voor de ambtenaar uit voort om de inlichtingen te verstrekken. De Kamer kan de ambtenaar niet verplichten te antwoorden. De ambtenaar is niet gebonden aan de beperkte weigeringsgronden van artikel 68 Grondwet (strijd met het belang van de staat) maar kan ook in andere gevallen weigeren te antwoorden. Voorts kan de minister de ambtenaar verbieden bepaalde vragen te beantwoorden. In beide gevallen dient de minister dan zelf de gevraagde inlichtingen te geven. Ook artikel 69 Grondwet geldt niet voor de ambtenaar; deze is niet verplicht te verschijnen indien een der Kamers daarom verzoekt. Plichten voor de ambtenaar in verband met contacten met het parlement kunnen derhalve alleen voortvloeien uit instructies van zijn minister, en nooit uit de wens van de Kamers.²⁵

c. Van de ambtenaar mag verwacht worden dat hij tegenover de Kamers zijn minister niet afvalt. Doet hij dat toch, dan is de minister niettemin verantwoordelijk. Eventuele sanctiemogelijkheden van de minister jegens de ambtenaar vloeien dan voort uit het ambtenarenrecht. Dat geldt evenzo in de situatie waarin de ambtenaar tegen de wens van de minister weigert aan de Kamer inlichtingen te verstrekken, of – andersom – tegen de wil van de minister juist wel rechtstreeks aan de Kamer inlichtingen verstrekt.

Er lijkt een communis opinio over te bestaan dat ambtenaren alleen zakelijke en feitelijke informatie aan de Kamer mogen verstrekken. Verdediging en uitleg van het beleid zijn een zaak van de minister. Waar

²³ Zo gezien was het staatsrechtelijk dan ook onjuist dat de minister van Economische Zaken in 1980 wel de verantwoordelijkheid voor de statistische gegevens in een nota van het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen zei te aanvaarden, maar niet die voor de rest van de tekst van deze zonder fiat van de minister rechtstreeks aan de Kamer gezonden nota. Aangehaald in J.A.B. Janus: «Ambtelijke bijstand, informatie en verantwoording», in: *Gegeven de Grondwet*, CW-bundel, Deventer 1988 blz. 105.

²⁴ Zie artt. 34, 43 en 45 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en de Aanwijzingen van de minister-president inzake contacten tussen kamercommissies en ambtenaren en tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges van 14 juli 1980 (Tweede Kamer 1979–1980, 15 848, nr. 3). Daarnaast kan een minister zich door een ambtenaar laten bijstaan in de vergaderingen van de Kamers (artikel 69, derde lid, Grondwet).

²⁵ Verplichtingen van een ambtenaar tegenover de Kamers bestaan wel ingeval van een parlementaire enquête.

een ambtenaar niettemin informatie over de achtergronden van beleidsontwikkeling aan de Kamer verstrekt, zal hij er goed aan doen zich daarbij van de uitdrukkelijke toestemming van de minister te vergewissen.²⁶ Overigens gaat het hierbij meer om een algemene wenselijkheid dan om een goed te operationaliseren juridische regel; het onderscheid tussen beleid en feitelijke informatie valt in de praktijk moeilijk te maken.

Zoals gezegd worden ambtenaren geacht zich in de contacten met het parlement te houden aan het beleid van de minister. Een zeker spanningsveld bestaat met de situatie waarin ambtenaren zich in de media op persoonlijke titel uitlaten over het kabinetsbeleid, en waarbij soms kritiek op dat beleid wordt geuit.²⁷ Er bestaat een principiële verschil tussen beide situaties. Hoewel het kan voorkomen dat de Kamers juist genteresseerd zijn in die persoonlijke mening van de ambtenaar, en hem daarover nader zouden willen horen, vindt zo'n contact nooit plaats op persoonlijke titel, en valt het altijd onder ministeriële verantwoordelijkheid.

3.3. Uitbreiding van contacten?

In normale vergaderingen van Kamercommissies (in geval van een parlementaire enquête ligt dat anders) pleegt het contact met ambtenaren via de minister te verlopen. Ambtenaren blijken opvallend weinig het woord te voeren, hoewel zij vaak aanwezig zijn. Enkel bij briefings, zonder een bewindspersoon, bij een incidenteel mondeling overleg, in aanwezigheid van de bewindspersoon, en bij het begrotingsonderzoek treden ambtenaren regelmatig op.²⁸

De oorzaak van de schaarse inschakeling van ambtenaren vloeit niet voort uit beperkingen in het hiervoor geschetste staatsrechtelijke kader, of uit de verdere regeling van de contacten.²⁹ Het is mogelijk dat de oorzaak is gelegen in het verschil in status van een uitspraak gedaan door een ambtenaar in vergelijking met een uitspraak van een bewindspersoon. Een ministeriële uitspraak biedt een steviger basis om later de bewindspersoon aan te spreken op de geboden informatie. Verder is het zelden mogelijk een scherpe grens te trekken tussen feitelijke en beleidsvragen. Om het risico te vermijden dat de ambtenaar de commissie naar zijn minister verwijst voor bepaalde, naar de mening van de ambtenaar te zeer met het beleid verbonden informatie, is het begrijpelijk dat inlichtingen van de minister zelf worden gevraagd.

De huidige praktijk is het laatste decennium enkele malen in discussie geweest. Er vond bijvoorbeeld in januari 1985 een debat plaats tussen de toenmalige kamervoorzitter Dolman en de minister-president over de *Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en ambtenaren en tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges*. Ook de bijzondere Commissie voor Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze der Kamer (commissie OOW) heeft er in haar rapport van december 1985 aandacht aan besteed. Eveneens kwam het aan de orde naar aanleiding van de problemen rond het horen van ambtenaren tijdens het parlementaire (niet-enquête)-onderzoek naar betrokkenheid van het ministerie van Landbouw en Visserij bij het ontduiken van EG-visquoteringsregelingen. Deze discussies hebben niet geleid tot een herijking van de normen voor contacten tussen ambtenaren en Kamer.³⁰

De commissie ziet weinig reden het bestaande kader voor contacten tussen Kamers en ambtenaren te wijzigen. De voorwaarden voor zinvolle contacten zijn op dit punt vervuld. Zowel de Kamers als de ministers tonen zich te terughoudend, gezien de voordelen voor beide partijen van direct contact tussen ambtenaren en de Kamers.

²⁶ C.R. Niessen, *Ambtenu*, nr. 1, p. 10.

²⁷ Voor zover de uitlatingen op persoonlijke titel geschieden, en de grenzen van het ambtenarenrecht niet overschrijden, mogen zij afwijken van het beleid van de minister.

²⁸ Vgl. G.H. Hagelstein, *De parlementaire commissies*, Monografie Nederlands parlementaire recht 6, Wolters-Noordhoff, Groningen 1991, blz. 333.

²⁹ Hagelstein, a.w., blz. 335; zie ook het rapport van de Commissie OOW, Kamerstukken II 1985-1986, 19 336, nr. 1 en 2, blz. 12.

³⁰ Uitgebreid hierover M.E. Tuurenhout, *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Arnhem 1992, p. 39-48.

Een belangrijke reden voor Kamerleden om ambtenaren te horen is dat zij uitvoeriger en diepgaander geïnformeerd kunnen worden. De kennis van feiten en dossiers waarover ambtenaren beschikken is uit de aard der zaak vaak gedetailleerder en breder dan de kennis van de verantwoordelijke minister. Rechtstreekse contacten zijn er daarentegen niet voor bedoeld om aan de betreffende ambtenaren beleidsuitspraken, in de zin van appreciaties van beleid(sopties), te ontlocken. Dit staat er in beginsel aan in de weg dat ambtenaren de minister tijdens plenaire debatten vervangen.³¹

Een belangrijke reden voor ministers om het verstrekken van (gedetailleerde) feitelijke informatie aan ambtenaren over te laten is, dat het de minister in contacten met het parlement in staat stelt zich te concentreren op de gedachtenwisseling met het parlement over hoofdlijnen van beleid. Daarbij dient men zich echter wel te realiseren, dat ook louter feitelijke informatie die van een ambtenaar afkomstig is gevolgen kan hebben voor de politieke waardering van het optreden van de minister. Zo zou, om een willekeurige mogelijkheid te noemen, een uitzetting van de Procureur-Generaal tegenover de Kamer over de gevolgen die een door de Minister van Justitie voorgestelde maatregel heeft voor het Openbaar Ministerie, de minister politiek in verlegenheid kunnen brengen.

3.4. Ambtenaren, werkzaam bij zelfstandige bestuursorganen

Voor ambtenaren die niet behoren tot het departement of een dienst waarover de minister de volledige zeggenschap heeft, geldt dat de contacten tussen het parlement en die ambtenaren niet onder ministeriële verantwoordelijkheid plaats vinden. De situatie is daarom vergelijkbaar met het geval dat de Kamer ambtenaren van een ander overheidsverband, zoals een gemeente, wil horen.

Het gevolg daarvan is dat de minister geen toestemming voor deze contacten behoeft te geven, en hij de ambtenaren niet kan verbieden de gevraagde informatie te verschaffen. Evenmin als bij departementale ambtenaren bestaat er een verplichting voor de betrokken ambtenaren om te verschijnen of om vragen te beantwoorden.

De minister behoort de bevoegdheid te hebben informatie van zelfstandige bestuursorganen in te winnen. Via de minister kunnen de Kamers daarom in het algemeen de nodige gegevens van die organen ter beschikking krijgen. Onder omstandigheden kan het echter voor de Kamers nuttig zijn rechtstreeks uit de uitvoeringspraktijk te horen met welke problemen men geconfronteerd wordt.

3.5. Conclusies

Vraagpunt 067 luidt:

Teneinde een cultuuromslag te bevorderen, zou een groot aantal Kamercommissies in dezelfde periode de mogelijkheid van mondeling overleg over technische, tevoren als zodanig door bewindspersoon erkende, punten, met een ambtenaar moeten aangrijpen.

Er bestaat op staatsrechtelijke gronden geen bezwaar tegen intensivering van de contacten tussen Kamers en ambtenaren; zowel de Kamers als de ministers hebben zich, gezien de functie van dergelijke contacten, te terughoudend betoond.

Wel behoort het staatsrechtelijk kader in het oog te worden gehouden. Dit houdt voor ambtenaren die werken onder de verantwoordelijkheid van een minister in:

a. de instemming van de minister is een vereiste voor het horen van een ambtenaar;

³¹ Geen bezwaar behoeft er tegen te bestaan dat de minister zich laat bijstaan door een ambtenaar bij de behandeling van (omvangrijke) wetsvoorstellen, en deze vragen laat beantwoorden; men denke aan de figuur van de regeringscommissaris bij bijvoorbeeld de grondwetsherziening, het nieuw BW en de Algemene wet bestuursrecht.

- b. hetgeen de ambtenaar zegt valt onder de verantwoordelijkheid van de minister; deze kan de ambtenaar terzake instructies geven;
- c. jegens het parlement is de ambtenaar niet verplicht te verschijnen of te antwoorden.

Voor ambtenaren van zelfstandige bestuursorganen geldt:

- a. de instemming van de minister is niet vereist en de minister is ook niet verantwoordelijk voor hetgeen de ambtenaar zegt;
- b. de ambtenaar is niet verplicht te verschijnen of te antwoorden.

Aangezien het voor zowel het parlement als de minister belangrijke voordelen kan hebben dat Kamercommissies ambtenaren horen, dienen de bestaande mogelijkheden daartoe intensiever benut te worden. De Bijzondere Commissie Vraagpunten merkt in haar rapport terecht op dat daarvoor een «cultuuromslag» nodig is. Deze verandering kan uiteraard alleen van de betrokkenen, te weten regering en parlement, zelf komen.

HOOFDSTUK 4. CONVENANTEN

4.1. Inleiding

De staat of individuele ministers zijn er de laatste jaren regelmatig toe overgegaan convenanten te sluiten. Daarin worden met andere overheidsorganen of met particulieren over en weer afspraken gemaakt over toekomstig handelen. Niet altijd is de precieze betekenis van die afspraken duidelijk – soms lijken de partijen die onduidelijkheid zelfs een voordeel te vinden – maar de strekking ervan is steeds dat ook van de kant van de overheid bepaalde toezeggingen worden gedaan. Dit kan in verband met de verhouding tussen regering en parlement vragen opleveren. Indien de minister zonder het parlement daarbij te betrekken een convenant sluit, kan het parlement de minister daarvoor wel ter verantwoording roepen. Maar indien het parlement niet tevreden is met de gemaakte afspraken, kunnen die niet zonder meer worden teruggedraaid. Moet dit niet betekenen dat het parlement bij de totstandkoming van (sommige) convenanten betrokken moet worden? Die vraag komt nog sterker naar voren indien in het convenant afspraken worden gemaakt over toekomstige wetgeving.

De commissie beperkt zich hier tot een algemene beantwoording van deze vragen die in direct verband staan met de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle. De problematiek van de convenanten is veel omvattender en gecompliceerder: de inpassing van deze figuur in het rechtssysteem en de binding die ervan uitgaat, heeft tot vele discussies aanleiding gegeven. Ook over de bruikbaarheid van de convenanten lopen de meningen uiteen. Deze vraagstukken vormen het onderwerp van studie van verschillende commissies.

Zo heeft de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (hierna te noemen: Toetsingscommissie) in april 1992 een advies uitgebracht over convenanten. Het kabinetsstandpunt over dit advies is in oktober van dat jaar naar de Tweede Kamer gezonden. Dit advies en het kabinetsstandpunt hebben als centraal thema het convenant *als alternatief voor wetgeving*. Het advies behandelt een groot aantal juridische vragen en formuleert aanbevelingen die ten grondslag kunnen liggen aan eventueel te formuleren spelregels over convenanten. Het kabinet heeft voorts aangekondigd aanbevelingen over het gebruik van convenanten voor te bereiden; deze zullen onder meer handelen over «de gevallen waarin en de wijze waarop onder andere het parlement en derden-

belanghebbenden over een convenant worden genformeerd of bij de voorbereiding van het convenant worden betrokken». Tenslotte is het onderwerp van de bestuursovereenkomst momenteel voorwerp van onderzoek van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst zullen enige algemene opmerkingen worden gemaakt over de achtergronden van het gebruik van convenanten; het gaat dan om de zg. horizontalisering van de verhouding overheid-samenleving (inclusief de zg. tripartite organisaties). Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de verhouding tussen het gebruik van convenanten en andere rechtsfiguren, waarbij met name aan wetgeving wordt gedacht (paragraaf 4.2). Vervolgens zal aan de orde komen of aan het gebruik van convenanten uit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle randvoorwaarden gelden en bijzondere eisen moeten worden gesteld, en in hoeverre daarvoor spelregels kunnen en moeten worden opgesteld (paragraaf 4.3).

4.2. Het gebruik van convenanten

De toename van het gebruik van convenanten die de huidige bestuurspraktijk te zien geeft, moet worden gezien tegen de achtergrond van veranderingen in de bestuurscultuur, de ambitieuze doelen die de rijksoverheid zich heeft gesteld en wijzigingen in de institutionele infrastructuur (met name decentralisatie en verzelfstandiging).

Bij de veranderde bestuurscultuur kan met name worden gedacht aan de zg. «horizontalisering van bestuur»; voorafgaand aan, naast en soms ook in de plaats van eenzijdige dwingende interventies wordt overleg gepleegd met de (potentieel) gereguleerden over het tot stand te brengen beleid. In het algemeen probeert men daarmee twee dingen te bereiken. In de eerste plaats hoopt men het beleid door overleg met betrokkenen beter af te stemmen op de situatie waarin het beleid moet functioneren (het *kwaliteits-motief*). In de tweede plaats streeft men ernaar langs deze weg de medewerking van de betrokkenen te verwerven (het *draagvlak-motief*).

Een van de wijzigingen in de institutionele infrastructuur betreft de veranderende verhoudingen tussen het Rijk en de lagere overheden: meer overleg in plaats van eenzijdige maatregelen van het Rijk. Een andere wijziging is de verzelfstandiging van onderdelen van de rijkdienst: hierdoor is vaak overleg en samenwerking vereist waar vroeger binnen het ministerie via het hiërarchische principe medewerking kon worden gegarandeerd. De «tripartite organisaties» waarnaar in het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten wordt verwezen, zijn hiervan een voorbeeld. Zoals nog aan de orde zal komen (in hoofdstuk 7), is het betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming een van de motieven voor verzelfstandiging (bijvoorbeeld in het geval van de Arbeidsvoorziening). Dit motief lijkt veel op het genoemde draagvlakmotief voor het werken met convenanten: door overleg en samenwerking denkt men meer te kunnen bereiken dan door eenzijdige maatregelen vanwege de overheid.

De keuze voor convenanten is in deze veranderde context begrijpelijk. Het valt dan ook niet moeilijk in te stemmen met de conclusie van het rapport van de Toetsingscommissie en het kabinetsstandpunt daarover, volgens welke het convenant een geschikt beleidsinstrument kan zijn omdat het is gebaseerd op instemming van de betrokken partijen.

Toch lijken de verwachtingen soms te hoog gespannen. De constatering dat het convenant een bruikbaar beleidsinstrument kan zijn, is

door haar algemeenheid van relatieve waarde. Duidelijk is dat het convenant niet principieel afgewezen behoeft te worden; onduidelijk blijft, onder welke omstandigheden het bij uitstek toegepast kan worden.

Een principiële afwijzing is overigens alleen al daarom niet nodig omdat de voor ieder overheidsoptreden geldende randvoorwaarden ook bij toepassing van het convenant van kracht zijn. Grondrechten, wettelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur gelden altijd in relaties waarbij de overheid is betrokken. Aan deze randvoorwaarden valt niet te ontsnappen door gebruik te maken van convenanten.

4.3. Ministeriële verantwoordelijkheid, parlementaire controle en het gebruik van convenanten

Zoals de analyse in het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten terecht aangeeft, moeten convenanten in beginsel worden gezien als daden van bestuur, en hoeft controle van het parlement slechts achteraf plaats te vinden. Ook het advies van de Toetsingscommissie gaat hiervan uit. Het sluiten van een convenant is een beleidsdaad van de minister, die daartoe – behoudens specifiek wettelijke voorzieningen – bevoegd is zonder voorafgaande instemming van de Kamers. Over het sluiten van het convenant legt de minister verantwoording af aan de Kamers. Heeft men onvoldoende vertrouwen in het beleid dat de minister terzake zal voeren, dan kunnen de Kamers de minister tot aftreden dwingen.

Parlementaire controle op convenanten is vooral onderwerp van discussie bij convenanten waarbij impliciet of expliciet toezeggingen worden gedaan over wetgeving. De vraag is dan in hoeverre de wetgever «gebonden» is, en dus de medewetgever (de Kamers) hierbij betrokken moet worden.

Vooropgesteld moet worden dat de wetgever als zodanig nooit gebonden kan worden. Convenanten kunnen alleen worden gesloten voor zover partijen bevoegdheden hebben; een individuele minister heeft geen bevoegdheden als wetgever. Wel kan de minister toezeggingen doen betreffende zijn rol in het wetgevingsproces, zoals het initiëren van wetgeving. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Wanneer het wenselijk wordt geacht een bepaalde ontwikkeling in de samenleving te beïnvloeden, zou de overheid kunnen kiezen voor een wettelijk instrument. Indien men twijfel heeft over de effectiviteit daarvan, zou men ook kunnen proberen door overleg met de betrokken actoren tot een gewenst resultaat te komen; dit overleg kan resulteren in een convenant. Daarbij is het denkbaar dat de wederpartij bereid is het gewenste resultaat na te streven, op voorwaarde dat de overheid van wetgevende maatregelen afziet. Een minister kan dit nooit toezeggen; hij is immers niet «de wetgever». Wel kan hij toezeggen geen voorstel tot wet of ontwerp van algemene maatregel van bestuur te doen, maar daarmee bindt hij de wetgever niet. Het is vervolgens de vraag in hoeverre de minister zelf aan een dergelijke toezegging gebonden is. De toezegging kan naar haar aard nooit meer zijn dan een inspanningsverplichting. Het kan niettemin nuttig zijn dit uitdrukkelijk in het convenant te bepalen. In het algemeen kan men van de (aspirant-)wederpartij van de overheid verlangen dat hij zich van de genoemde mogelijkheden en beperkingen terdege bewust is. Indien een minister initiatieven tot wetgeving van zijn kant toezegt of uitsluit, is het overigens niet ondenkbaar dat niet-nakoming daarvan schadeplichtigheid oplevert³².

Juridisch is er dus geen aanleiding de medewetgever bij het sluiten van «wetgevingsvervangende» convenanten te betrekken omdat de reden

³² Vgl. HR 19 februari 1993, NJB-katern 1993, p. 134 nr. 58, waarin een toezegging van de Arubaanse regering en een motie van de Staten van Aruba tot het maken van een landsverordening werd opgevat als een «gezamenlijke onvoorwaardelijke toezegging», waarvan niet-nakoming schadeplichtigheid meebracht.

dat het parlement «gebonden» zou worden. Het komt ook buiten de sfeer van de convenanten voor dat een minister toezeggingen doet die de (begrotings)wetgever in materiële zin binden (een toezegging is gedaan aan actoren in een bepaalde beleidssector waar «de politiek niet met goed fatsoen omheen kan»). De afweging die de Kamers vervolgens moeten maken tussen genoemde toezegging gestand doen en de eigen, wellicht afwijkende voorkeuren, behoort tot het gebruikelijke type afwegingen dat het parlement keer op keer moet maken.

Is het, gelet op het voorgaande, wenselijk en denkbaar dat «spelregels» worden ontwikkeld voor parlementaire controle op het sluiten van convenanten?

Vooropgesteld zij, dat er op het punt van werking van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle geen verschil bestaat tussen convenanten en andere daden van uitvoering zoals regelgeving door Kroon of minister, het sluiten van andere overeenkomsten – men denke aan de verkoop van de aandelen Fokker – of andere besluiten of feitelijke handelingen. Voor al deze handelingen, verricht door of namens een minister, is de minister jegens het parlement verantwoordelijk. Voorts geldt meer in het algemeen het praktische adagium dat een minister die een zeer belangrijke beleidsdaad overweegt, er goed aan zal doen zich tevoren van parlementaire steun te verzekeren, of jegens de wederpartij het beding zal maken dat die steun er moet komen. Dit geldt temeer bij convenanten waarbij grote financiële aanspraken op de Staat in het leven worden geroepen; dit in verband met het budgetrecht van de Staten-Generaal.

Voor het overige is het verleidelijk het criterium te hanteren, of een convenant «wetgevingsvervangend» is of niet; is dit het geval, dan zou parlementaire zeggenschap vooraf voor de hand liggen. Bij formele wetgeving is dat immers ook het geval. De Toetsingscommissie en het kabinet nemen dat standpunt dan ook in, maar relativieren dit door te wijzen op de beperkte betekenis van het alternatief stellen van wetgeving en convenanten.

De consequentie van het standpunt dat voor convenanten in wezen hetzelfde moet gelden als voor andere bestuurshandelingen, is wel dat men sommige convenanten van een wettelijke basis zou kunnen voorzien of wettelijk zou kunnen normeren. Het ligt immers in de lijn van het legaliteitsbeginsel dat zwaarwichtige besluiten niet zonder wettelijke basis worden genomen.

Voor het overige zou het voor de hand liggen per beleidsterrein tevoren te bezien welke convenanten worden overwogen, en met het parlement afspraken te maken over parlementaire betrokkenheid daarbij. Denkbaar is ook dat een minister het parlement op gezette tijden een overzicht biedt van afgesloten en in procedure zijnde convenanten op een bepaald beleidsterrein.

Deze benadering sluit aan bij de ontwikkeling die zich bij de planfiguur heeft voorgedaan; ook daarbij gaat het om een weinig scherp omlijnde rechtsfiguur, waarvoor in bijzondere gevallen door de wetgever een regeling is gegeven (bij voorbeeld in de ruimtelijke ordening).

4.4. Conclusies

Vraagpunt 071 luidt:

Het is gewenst een inventarisatie te maken van de onderscheiden varianten van convenanten en akkoorden, en vervolgens een aantal spelregels inzake parlementaire controle en medebetrokkenheid te formuleren. In de inventarisatie dient afzonderlijk aandacht te worden besteed aan de tripartite organen.

De verantwoordingsplicht van de ministers geldt voor convenanten op dezelfde wijze als voor ander bestuurshandelen. Een convenant kan de wetgever formeel niet binden, maar praktisch kan het parlement soms moeilijk om gemaakte afspraken heen. Dat geldt overigens ook voor de resultaten van ander bestuurshandelen.

De middelen om parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van convenanten te verzekeren moeten dan ook dezelfde zijn als bij ander bestuurshandelen. Denkbaar is dat in bepaalde gevallen een wettelijke grondslag wordt verlangd, terwijl voor het overige het parlement langs de gebruikelijke wegen kan verlangen bij de voorbereiding van een convenant betrokken te worden.

HOOFDSTUK 5. MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID EN COÖRDINATIE

5.1. Inleiding

Een belangrijk aspect van de beleidsvoering van de rijksoverheid, waarbij ministeriële zeggenschap en ministeriële verantwoordelijkheid in het geding zijn, is het vraagstuk van de coördinatie in de rijksdienst. Een groot deel van de samenhang in het beleid van een organisatie is verankerd in de structuur van de organisatie. Door activiteiten binnen één organisatorisch verband – een afdeling, een directoraat, een ministerie – onder te brengen scheidt men een voorwaarde voor onderlinge afstemming van die activiteiten binnen de betreffende eenheid. De permanente structuur van de rijksdienst weerspiegelt echter slechts een klein deel van de samenhangen in de maatschappelijke vraagstukken waarmee de overheid zich bezig houdt. Of zoals de Bijzondere Commissie Vraagpunten het uitdrukt: «De grenzen tussen de ministeries [kunnen] nooit de meest doelmatige en logische afbakening zijn tussen de beleidsterreinen in een dynamische samenleving».³³

De omstandigheid dat de taakverdeling tussen ministeries vaak niet overeenkomt met de samenhang in de vraagstukken op de politieke agenda leidt in het perspectief van het parlement tot een probleem met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor het parlement is niet duidelijk wie het verantwoordelijk kan houden voor al die aangelegenheden die de grenzen van de ministeries overschrijden. Het beleid komt tot stand in diffuse processen van onderhandeling en ruil. Individuele ministers zijn vaak slechts bevoegd voor aspecten van zo'n vraagstuk. Het valt Kamerleden daardoor moeilijk om de verantwoordelijkheid voor het vraagstuk als geheel bij een bepaalde minister te leggen en om er zo greep op te krijgen. Men ziet dan ook dat de Tweede Kamer regelmatig probeert om rond dit soort onderwerpen formele constructies tot stand te brengen die één minister in het bijzonder bevoegd maken voor het betreffende interdepartementale vraagstuk. Het doel daarvan is, dat het parlement die minister voor dat vraagstuk verantwoordelijk kan houden. Ministers reageren over het algemeen terughoudend op dit soort initiatieven.

Het is tegen deze achtergrond, dat de Bijzondere Commissie Vraagpunten de vraag op wierp, of de coördinatie op *politiek* niveau verder versterkt zou kunnen worden. De Bijzondere Commissie had daarbij vooral drie mogelijkheden op het oog:

- versterking van de positie van de coördinerend minister;
- accentuering van de collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad;
- versterking van de positie van de minister-president.

³³ Rapport Bijzondere Commissie Vraagpunten, blz. 14.

In het navolgende zal de problematiek van de coördinatie binnen de rijksoverheid worden behandeld voor zover zij samenhangt met de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat hier geen diepgaande aandacht wordt besteed aan het vraagstuk van de coördinatie binnen de rijksdienst als geheel. Belangrijke aspecten daarvan komen aan de orde in vraagpunten die aan de tweede en de vierde externe commissie zijn toegeedeeld.

Allereerst worden enige meer algemene punten besproken. Het is namelijk van belang te onderkennen dat er binnen de rijksdienst veel verschillende coördinatieproblemen bestaan. Niet al die problemen kunnen even goed worden opgelost door veranderingen in de rol en positie van de ministerraad of van individuele ministers: er zijn ook andere middelen voor het oplossen van coördinatieproblemen voorhanden.

5.2. De coördinatieproblematiek

Coördinatie is een onderwerp dat in elke organisatie permanente zorg vereist. Coördinatie is in organisatorisch opzicht de tegenhanger van taakverdeling. Taakverdeling, de opsplitsing van de werkzaamheden van een organisatie in deeltaken, maakt specialisatie mogelijk. Al de afzonderlijke en gespecialiseerde activiteiten dienen echter wel in een zodanige samenhang te worden uitgevoerd dat zij elkaar aanvullen en versterken of in ieder geval niet tegengaan. Anders verkeert het doelmatigheidsstreven, dat in taakverdeling en specialisatie besloten ligt, in zijn tegendeel.³⁴ De zorg voor de eenheid van het rijksbeleid is zo gezien niet anders dan de zorg voor de samenhang in elke grote complexe organisatie.

Het rijksbeleid heeft daarenboven enkele kenmerken die het bewerkstelligen van samenhang tot een relatief ingewikkeld vraagstuk maken. De taken en doelstellingen van het rijksbeleid zijn uitermate heterogeen en soms tegenstrijdig. Daarin weerspiegelt zich de veelvormigheid en tegenstrijdigheid van maatschappelijke eisen die aan de overheid worden gesteld. De rijksdienst is daardoor aanzienlijk complexer dan bijvoorbeeld organisaties in de marktsector van vergelijkbare omvang. Tegelijkertijd is samenhang in het rijksbeleid nog meer noodzakelijk dan samenhang in andere organisaties: het is ook een normatief vereiste. Burgers behoren niet geconfronteerd te worden met tegenstrijdige eisen en regels van eenzelfde overheid.

Vraagstukken betreffende de eenheid van het rijksbeleid kunnen niet allemaal onder dezelfde noemer gebracht worden. Er is een grote variëteit aan vereiste en wenselijke samenhangen. De toepasselijke oplossingen variëren evenzeer. Globaal zijn vier soorten samenhang-problemen bij de rijksdienst te onderscheiden, namelijk maatschappelijke tegenstellingen, institutionele tegenstellingen, verschillen in bestuurlijk instrumentarium en verschillen in middelen-beheer.

Maatschappelijke tegenstellingen

In de eerste plaats vinden we allerlei tegenstellingen binnen de rijksdienst die een weerspiegeling vormen van tegenstellingen in de samenleving. Een departement of departementsonderdeel is vaak de institutionalisering van een bepaald maatschappelijk belang. Belangentegenstellingen vinden daardoor hun vertaling in tegenstellingen tussen de betreffende onderdelen van de rijksdienst. Bij de aanpak van het mest-probleem, om een voorbeeld te noemen, zal Landbouw het

³⁴ Sedert de publikatie van P.R. Lawrence en J.D. Lorsch (*Organization and environment. Managing differentiation and integration*, Boston 1967) behoort het inzicht dat adequate samenhang tussen ongelijksoortige taken een onmisbare voorwaarde van succesvol organiseren is, tot de handbagage van de organisatie-theorie.

agrarisch belang een ander gewicht toekennen dan VROM. Het verbeteren van de samenhang in het rijksbeleid voor dit soort vraagstukken is in de eerste plaats een zaak van politieke wilsvorming, met name om prioriteiten te stellen in het geheel van conflicterende belangen. Daarom moet dit soort coördinatievraagstukken steeds op politiek niveau worden behandeld. Men kan het zelfs als een voordeel beschouwen dat uiteenlopende maatschappelijke invalshoeken bij verschillende departementen zijn ondergebracht indien dit tot gevolg heeft dat elk van deze invalshoeken uitdrukkelijk meeweegt bij de besluitvorming van de ministerraad.

Institutionele tegenstellingen

Een tweede categorie van coördinatie-vraagstukken komt voort uit de omstandigheid dat verschillende aspecten van een beleidsvraagstuk nu eenmaal bij verschillende onderdelen van de rijksdienst berusten. Indien verschillende onderdelen van de rijksdienst bij eenzelfde beleidsprobleem betrokken zijn, kan een tegenstelling in (professionele) benaderingswijze aan de dag treden. Justitie beziet snelheidsovertredingen op andere wijze dan Verkeer en Waterstaat. Het komt ook vaak voor dat een oplossing voor de ene instantie een probleem vormt voor de andere. Door bijvoorbeeld bepaalde ongewenste activiteiten onder de werking van het strafrecht te brengen lost het betreffende vakdepartement wellicht een probleem op, maar het creëert tegelijkertijd een probleem voor het reeds overbelaste justitiële apparaat. Het meest ernstig is dit soort tegenstellingen, indien de burger of een andere overheid met tegenstrijdige eisen wordt geconfronteerd. Men stelle zich het geval voor waarbij een bedrijf door het ene departement wordt aangemaand om een haven schoon te baggeren, terwijl het andere departement geen vergunning wil afgeven voor het storten van het vervuilde slib.

Voor verbetering van de samenhang op dit vlak is politieke besluitvorming niet in de eerste plaats aangewezen. Daarom moet naar andere oplossingen binnen de rijksdienst worden gezocht; coördinatie op politiek niveau moet daarbij een reserve-functie vervullen.

Verscheidenheid van bestuurlijk instrumentarium

Een derde categorie van problemen is gelegen in de verscheidenheid van het bestuurlijk instrumentarium. Het is al vaak gesignaleerd dat Nederland veertien wetsfamilies kent: elk departement heeft zijn eigen specifieke voorkeuren bij wetgeving en bij in wetgeving vervatte beleidsinstrumenten. De overheid toont de burger daardoor vele gezichten: de burger wordt geconfronteerd met een veelheid aan uiteenlopende voorschriften, eisen en normen. Het vormt ook een probleem voor de overheid zelf: het bestuur kan aan besluitvaardigheid verliezen indien zij een onoverzichtelijk geheel van voorschriften moet naleven of afdwingen.

Dit verschijnsel doet zich bij een veelheid van instrumenten voor, al dan niet op basis van – uiteenlopende – wetgeving. De vormgeving van subsidies, vergunningen en heffingen is daarvan een voorbeeld.

Ook voor de oplossing van dit soort problemen is politieke coördinatie via de ministerraad niet de eerst aangewezen weg. Daarvoor zijn de betreffende vraagstukken te specifiek en te technisch. Politieke steun voor het *streven* naar een meer eenvormigheid in de wetgeving en in de vormgeving van het bestuurlijk instrumentarium is daarentegen wel onontbeerlijk.

Ondersteunende voorzieningen

Een laatste vraagstuk betreft de ondersteunende voorzieningen zoals personeelsbeheer, organisatie-ontwikkelingen, automatisering, gebouwen enzovoorts. De vraag is hier, op welk niveau en met welke mate van samenhang dergelijke voorzieningen georganiseerd moeten

worden. Het is een vraagstuk dat de rijksdienst gemeen heeft met de meeste complexe organisaties. Een gemeenschappelijke of zelfs centraal geleide aanpak ervan biedt onder omstandigheden economische schaalvoordelen zoals een sterke positie tegenover aanbieders en concurrenten in de betreffende markten, een geringere overhead en lagere kosten per eenheid. Tegelijkertijd is een gecoördineerde en gecentraliseerde aanpak vaak ondoelmatig omdat de vrijheid van handelen van de afzonderlijke eenheden wordt ingeperkt. De accentuering van het laatstgenoemde effect en de daarmee samenhangende tendens tot zelfbeheer heeft er in de rijksdienst toe geleid dat steeds meer bevoegdheden op dit vlak, zoals bij voorbeeld het beleid inzake personeelsontwikkeling en -beheer, door elk ministerie afzonderlijk kunnen worden uitgeoefend.

Dat neemt niet weg dat in de sfeer van de ondersteunende voorzieningen een zekere vorm van coördinatie steeds noodzakelijk zal zijn. Zo lijkt het voor de hand te liggen dat de automatisering van de rijksdienst zoveel mogelijk uniform gebeurt, niet alleen vanwege de genoemde voordelen maar ook om de interne elektronische communicatie binnen de rijksoverheid te verbeteren. De kosten en moeilijkheden van een integrale aanpak lijken dat echter vooralsnog te hebben verhinderd. Het is in dit verband dan ook de vraag of de huidige trend niet te eenzijdig leunt op de zegeningen van «gedecentraliseerde» besluitvorming.

Het voorgaande overziende kan men constateren dat er binnen de rijksoverheid een veelheid van coördinatie-problemen bestaat. Slechts een deel daarvan leent zich (mede) voor behandeling op politiek niveau, dus in de ministerraad en zijn onderraden. Coördinatie op politiek niveau is aangewezen voor het oplossen van tegenstellingen in de rijksdienst die hun oorsprong vinden in maatschappelijke tegenstellingen. Ministers en de ministerraad behoren daarin een primaire rol te spelen, en het parlement moet hen daarop kunnen aanspreken.

Coördinatie-problemen die hun oorsprong vooral binnen de overheidsorganisatie zelf vinden vergen niet primair een politieke afweging. Voor het oplossen daarvan moet in de eerste plaats naar andere middelen tot beleidsafstemming worden gezocht.

5.3. Voorzieningen voor coördinatie

Indien men de problematiek van de samenhang binnen de rijksoverheid louter benadert vanuit het perspectief van politieke verantwoordelijkheid en parlementaire controle, verliest men licht uit het oog dat verreweg het grootste deel van de coördinatie binnen de rijksdienst tot stand komt langs andere wegen dan via besluitvorming op politiek niveau. Als dit niet zo zou zijn, zou de ministerraad met een volstrekt onhanteerbare coördinatie-last worden geconfronteerd. In veel gevallen is het dan ook beter om dergelijke niet-politieke coördinatie-voorzieningen te verbeteren en uit te breiden dan om nog meer lasten bij de ministerraad of bij coördinerende bewindslieden te leggen. Bij wijze van voorbeeld wordt op de volgende vormen van coördinatie gewezen.³⁵

Culturele coördinatie ontstaat indien op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten, inzichten of routines wordt gewerkt. Er is dan als het ware een onderliggende consensus die zeer bevorderlijk is voor het bereiken van gemeenschappelijke oplossingen. Het hiervoor genoemde verschijnsel van de veertien wetsfamilies is een typisch voorbeeld van gebrek aan culturele samenhang binnen de rijksdienst. Systematische en permanente scholing van wetgevingsambtenaren in uniforme wetgevingstechnieken is een potentieel doeltreffende methode voor coördinatie. Eenzelfde vorm van coördinatie kan worden bevorderd door de systematische roulatie van leidinggevende en gespecialiseerde ambte-

³⁵ Zie ook: R.H.P.W. Kottman: *Interdepartementale Coördinatie*, 's-Gravenhage 1981.

naren langs verschillende departementen: de gedachte van een algemene bestuursdienst (civil service).

Instrumentele coördinatie treedt op indien procedures en inhoudelijke voorschriften worden gebruikt om samenhang te bewerkstelligen. Een voorbeeld daarvan biedt de rijksbegroting met de daaraan gekoppelde procedures, voorschriften en organisatievormen (de Inspectie van de Rijksbegroting). Sedert jaar en dag is de rijksbegroting het belangrijkste afzonderlijke instrument voor het bewerkstelligen van samenhang in het rijksbeleid. Ook het tot stand brengen van algemene wetten of het werk van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten zijn voorbeelden van instrumentele coördinatie, in dit geval op het terrein van de wetgeving.

Deze vorm van coördinatie kan wel vergen dat de bevoegdheid tot besluitvorming op een plaats wordt geconcentreerd. Zo zijn of waren ten aanzien van de inrichting van de begroting, de huisvesting en het personeelsbeheer bevoegdheden gelegd in handen van respectievelijk de ministers van Financiën, van VROM, en van Binnenlandse Zaken. Wil men in de toekomst een «algemene bestuursdienst» realiseren, dan vergt dat eveneens de concentratie van een aantal bevoegdheden ten aanzien van loopbaanplanning en benoeming bij een minister. Ook bij een dergelijke toedeling van bevoegdheden aan een minister blijft gelden, dat bij een meningsverschil tussen de bevoegde minister en een andere minister die bij de materie betrokken is, de ministerraad uiteindelijk de inhoud van een besluit kan bepalen.

Structurele coördinatie is die samenhang in activiteiten die besloten ligt in de structuur van de organisatie. Het is minder moeilijk om beleidsactiviteiten binnen één organisatorische eenheid – groot of klein, ministerie of afdeling – op elkaar af te stemmen dan activiteiten van uiteenlopende organisaties. Het uiteindelijke coördinatiemiddel is dan de hiërarchie. Hiërarchische coördinatie vindt plaats als de afdelingschef, de directeur, of op een hoger niveau de minister of de ministerraad knopen doorhakt.

Als de verschillen tussen de structuur van de rijksdienst en de samenhang in de problemen op de overheidsagenda te groot worden, is er soms reden voor verandering van de structuur; dit geeft dan aanleiding tot *departementale herindeling*. Dit is echter een kostbare en diep ingrijpende aanpassing, die pas op langere termijn rendeert. Bovendien gaat departementale herindeling noodzakelijkerwijze ten koste van de tot dan toe in de structuur van de rijksdienst verankerde samenhangen.

Bij de bovengenoemde voorzieningen zal een minister wel de verantwoordelijkheid moeten dragen voor de aanwezigheid ervan, maar dat betekent niet dat de coördinatie ook op het politieke niveau vorm behoeft te krijgen. De indruk bestaat dat te vaak langs die lijnen wordt gedacht, terwijl de bijdrage van de ministers en vooral de ministerraad toch vooral zou moeten liggen in het nemen van coördinatie-beslissingen indien maatschappelijke tegenstellingen in het geding zijn.

De vragen die aan de commissie zijn voorgelegd hebben vooral betrekking op de coördinatie op politiek niveau. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn geworden dat dit soort coördinatie slechts een beperkt deel van de totale behoefte aan samenhang binnen de rijks-overheid dekt. De commissie zal zich niettemin verder tot dit onderwerp beperken.

5.4. De ministerraad als coördinerend orgaan

«De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen overheidsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid», aldus artikel 45 lid 3 van de Grondwet. Daarmee is de ministerraad het hoogste coördinerende orgaan voor het overheidsbeleid.

Kenmerk van de besluitvorming in de ministerraad is de gelijkwaardigheid van alle leden. Besluiten van algemeen overheidsbeleid worden door de raad als geheel genomen. Alle stemmen tellen daarbij althans formeel even zwaar. De voorzieningen voor coördinatie binnen de ministerraad zijn met het beginsel van gelijkwaardigheid in overeenstemming.

De meest algemene vorm van coördinatie ligt besloten in de regel dat de ministers gebonden zijn door besluiten van de raad.³⁶ Besluiten van algemeen overheidsbeleid bevorderen dus de samenhang tussen de handelingen van afzonderlijke ministers.

Een tweede vorm van coördinatie is het stelsel van de onderraden en ministeriële commissies.³⁷ Een *onderraad* is belast met de behandeling van een bepaald deel van het algemeen overheidsbeleid (bijvoorbeeld het beleid inzake ruimtelijke ordening of inzake het milieubeheer). Een onderraad staat onder voorzitterschap van de minister-president. Elke onderraad heeft een coördinerend minister die «toeziet op de deugdelijke interdepartementale voorbereiding» van de onderwerpen die in de onderraad worden behandeld.³⁸ Voor de voorbereiding van de beraadslagingen in de onderraden is een vaste procedure voorgeschreven.³⁹

Ministeriële commissies hebben tot taak de besluitvorming over bepaalde specifieke aangelegenheden (nota's, wetsvoorstellen) voor te bereiden. Sommige commissies zijn permanent, andere ad hoc. De ministeriële commissies worden in beginsel voorgezeten door de minister-president. Op een enkele ad hoc commissie na hebben ministeriële commissies een coördinerend minister. Voor de voorbereidende werkzaamheden wordt vaak de voorbereidingsprocedure van de onderraden gevolgd.

De *coördinerend minister* heeft in dit stelsel uitsluitend procedurele bevoegdheden: hij moet zorgen voor een samenhangend dossier ten behoeve van de besluitvorming. De individuele ministers blijven verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid ten aanzien van die aspecten die onder hun zeggenschap vallen.

De inhoudelijke afstemming van het beleid van afzonderlijke ministers ligt dus vrijwel geheel bij de ministerraad. Dit komt ook tot uitdrukking in het feit dat iedere (formeel voorbereidende) beslissing van een onderraad door een minister aan het eindoordeel van de ministerraad kan worden onderworpen. Voor het parlement schept dit kennelijk het probleem dat het niet de mogelijkheid heeft om een individuele minister aan te spreken voor beleidsvraagstukken die als zodanig niet tot één afzonderlijke portefeuille behoren. De hierna te bespreken suggesties van de Bijzondere Commissie Vraagpunten beogen alle, de verantwoordelijkheid voor interdepartementale beleidsvraagstukken duidelijker identificeerbaar te maken.

5.5. Versterking van de positie van de coördinerend minister?

Een minister dient voor de taken waarvoor hij primaire verantwoordelijkheid draagt te zorgen voor afstemming met het overige overheidsbeleid. In die zin is iedere minister «coördinerend minister». Voor die afstemming staat iedere minister in het algemeen een veelheid van instrumenten ten dienste (bijvoorbeeld informatie-uitwisseling, overleg, aansporing, initiatief).⁴⁰ Daarnaast hebben sommige ministers bijzondere wettelijke of buitenwettelijke bevoegdheden (bijvoorbeeld een recht op

³⁶ «In geen geval zal een lid mogen handelen tegen een besluit van de Raad», is de uitdrukkelijke bepaling van artikel 11 lid 2 Reglement van Orde van de Raad van Ministers. Het enige wat een minister kan doen wanneer hij een besluit van de raad niet voor zijn verantwoordelijkheid kan nemen, is zijn ontslag aanbieden. (Vgl artikel 11 lid 1 RORM).

³⁷ Art 16 en volgende RORM.

³⁸ Art. 17 RORM. Uitzondering is de Raad voor Wetenschaps- en Technologie- en Informatiebeleid, die drie coördinerende ministers heeft.

³⁹ De procedure staat in hoofdlijnen in artt. 19–23 RORM, en is verder uitgewerkt in de *Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden*, Besluit van de minister-president van 10 april 1992.

⁴⁰ Zie het kabinetsstandpunt over de coördinerend minister, uitgebracht in het kader van het project Reorganisatie Rijksdienst. Tweede Kamer 1984–1985, 17 353 nr. 24 blz. 5–8.

overleg, een mede-ondertekeningsrecht). Ten slotte bestaat voor de afstemming op een bepaald beleidsterrein in sommige gevallen een onderraad of een ministeriële commissie. De term «coördinerend minister» wordt thans vaak gereserveerd voor die minister die is aangewezen als coördinerend minister van een onderraad of ministeriële commissie.⁴¹

De Bijzondere Commissie Vraagpunten noemt twee wegen voor de verbetering van de coördinatie door versterking van de positie van de coördinerend minister. In de eerste plaats zou aan elk coördinerend ministerschap een onderraad of een ministeriële commissie moeten worden verbonden. In de tweede plaats zou de handtekening van de coördinerend minister en de voorzitter vereist moeten zijn voor alle stukken die aan de onderraad of de commissie worden aangeboden.

Indien men de thans geldende betekenis van het begrip coördinerend minister volgt is reeds voldaan aan de suggestie om aan elke coördinerende minister een onderraad of commissie toe te voegen. Beschouwt men daarentegen elke specifieke coördinerende bevoegdheid als aanduiding van een coördinerend ministerschap, dan betekent het voorstel, dat er aanzienlijk meer onderraden of ministeriële commissies moeten worden ingesteld naast de reeds bestaande. In zijn algemeenheid is dat niet zinvol.

De functie van een onderraad of een commissie is gelegen in de bevordering van de voorbereiding van de besluitvorming van de raad van ministers. Het feit dat de direct betrokken bewindspersonen en de leidinggevende ambtenaren van hun departementen gezamenlijk overleggen en de mogelijkheid van de coördinerend minister om ervoor te waken dat de essentiële keuzen en hun consequenties in de voorbereiding van de besluitvorming uitdrukkelijk worden verwoord kunnen bijdragen aan een doelgerichte en efficiënte besluitvorming in de ministerraad. Als zodanig heeft het stelsel zijn nut bewezen.

Het nut van onderraden en commissies kent echter ook zijn beperkingen. Een onderraad is geen middel voor het oplossen van beleidstegenstellingen tussen de verschillende deelbelangen die ministers behartigen. Zulke geschillen moeten worden beslecht waar het hoort, namelijk in de ministerraad. Voorts is er in het algemeen een grens aan het aantal onderraden en commissies dat de leden van de ministerraad kunnen bewerken. Het aantal vraagstukken dat de departementale grenzen overschrijdt is aanzienlijk groter dan het optimale aantal onderraden. Het is daarom noodzakelijk dit aantal beperkt te houden aan de hand van politieke prioriteitstellingen. Het aantreden van een nieuw kabinet is een voor de hand liggend tijdstip om het bestaande arsenaal van onderraden en commissies door te lichten.

De *conclusie* is dat instelling van een onderraad of commissie gebaseerd moet zijn op de politieke keuze de betrokken problematiek bijzondere aandacht te geven. De algemene invoering van zo'n orgaan voor elk coördinerend ministerschap «in ruime zin» is af te wijzen, omdat een toename van het aantal onderraden de betekenis van iedere raad afzonderlijk voor de coördinatie vermindert.

Het tweede voorstel van de Bijzondere Commissie is om voor alle stukken die aan een onderraad of ministeriële commissie worden aangeboden, de handtekening van de coördinerend minister en de voorzitter (de minister-president) te vereisen.

In het huidige stelsel van onderraden en commissies heeft de coördinerend minister reeds tot taak te zorgen voor deugdelijke interdepartementale voorbereiding van de onderwerpen die in de onderraad of commissie worden behandeld. Is dit bij een bepaald stuk naar zijn oordeel niet het geval, dan zal hij het terug zenden voor verdere ambte-

⁴¹ Idem, blz. 5.

lijke voorbereiding. Voldoet het stuk aan de daarvoor te stellen eisen, dan kan hij het krachtens de agenderingsbevoegdheid die hij tezamen met de minister-president heeft, op de agenda van de onderraad plaatsen.⁴²

Een mede-ondertekeningsrecht voor de coördinerend minister van de stukken die aan de onderraad of commissie worden aangeboden, kan een louter *procedurele* of ook een meer *inhoudelijke* strekking hebben. Een procedurele strekking betekent dat de minister met zijn handtekening alleen aangeeft dat het stuk rijp is voor bespreking in de onderraad. Dit voegt niets toe aan de bestaande agenderingsbevoegdheid van de coördinerend minister.

Een mede-ondertekeningsrecht voor de coördinerend minister, strekkende tot een inhoudelijk instemmingsrecht, is onwenselijk. Het is de bedoeling van het stelsel van onderraden en ministeriële commissies dat in die raden en commissies de betrokken vakministers en de coördinerend minister tot overeenstemming komen. Door een mede-ondertekeningsrecht met inhoudelijke betekenis wordt daaraan voorafgaand een nieuw formeel overlegmoment in het leven geroepen, hetgeen afbreuk doet aan dit stelsel en vertragend werkt.

Hetzelfde geldt voor mede-ondertekening door de minister-president in zijn functie van voorzitter van een onderraad of commissie; indien het zou gaan om ondertekening met een inhoudelijke strekking komt daar nog bij dat dit afbreuk zou doen aan de arbitrerende functie die de minister-president in het stelsel van onderraden en commissies vervult.

De *conclusie* is dan ook dat een eis van mede-ondertekening door de coördinerend minister en de minister-president van alle stukken die aan de onderraad of commissie worden aangeboden, moet worden afgewezen.

5.6. De collectieve verantwoordelijkheid

Een door de Bijzondere Commissie als «verdergaande variant» bestemde oplossing is dat bij verschil van mening tussen de coördinerend minister en de betrokken individuele ministers de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming wordt gelegd bij het kabinet als collectiviteit, «niet alleen in interne zin, maar ook extern», zoals de Bijzondere Commissie het uitdrukt. Het gebeurt geregeld dat een afstemmingsprobleem tussen twee of meer ministers intern wordt opgelost door besluitvorming in de ministerraad. Naar buiten toe is dan toch de eerstverantwoordelijke minister degene die het parlement op de beslissing kan aanspreken. In deze variant van de Bijzondere Commissie zou een dergelijk besluit ook naar buiten toe gepresenteerd moeten worden als kabinetsbeleid.

Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, zijn de ministers collectief verantwoordelijk voor besluiten van de ministerraad. Dat geldt dus ook voor besluiten die een coördinatieprobleem tot een einde brengen. De gesuggereerde oplossing wijzigt op dit punt derhalve niets aan de bestaande staatsrechtelijke situatie. Het is aan de Kamers om te bepalen op welke wijze de collectieve verantwoordelijkheid vervolgens wordt gemobiliseerd. Het is denkbaar dat bij een naar buiten gekomen conflict tussen ministers,⁴³ in plaats van de eerstverantwoordelijke(n), de ministerraad als collectief in de persoon van de Minister-President ter verantwoording wordt geroepen.

De commissie betwijfelt of dit, zonder verdere maatregelen, een bijdrage zou leveren aan de verbetering van de coördinatie van het overheidsbeleid. Het zou een versterking betekenen van een tendentie die zich reeds aftekent, namelijk het aanspreken van de Minister-President op belangrijke punten van regeringsbeleid. Indien deze ontwikkeling verder gaat, doemt de vraag op of het dan niet noodzakelijk is de Minister-President met bevoegdheden te bekleden die aansluiten bij die ontwikkeling.

⁴² Aanwijzing 15 van de *Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden*; Algemene aanwijzingen voor de Rijksdienst nr. 5, d.d. 10 april 1992.

⁴³ Men denke bijvoorbeeld aan de controverse tussen de ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat over de hoogte van de boete voor zwartrijden in het openbaar vervoer.

5.7. Versterking van de positie van de minister-president

De Bijzondere Commissie Vraagpunten noemt versterking van de positie van de minister-president als een van de mogelijkheden om de coördinatie van de besluitvorming te verbeteren.⁴⁴

Hierboven heeft de commissie aangegeven dat versterking van de positie van de coördinerende minister niet veel perspectief biedt voor verbetering van de coördinatie. Toch is het denkbaar dat de suggesties van de Bijzondere Commissie Vraagpunten tot versterking van de positie van de coördinerende minister gezien moeten worden tegen de achtergrond van de gedachte dat deze zou moeten beschikken over enigerlei bevoegdheid om collega's tot samenwerking te dwingen. De figuur van de aanwijzingsbevoegdheid jegens een uit de pas lopende vakminister, waaraan de laatste gebonden is behoudens een andersluidende beslissing van de ministerraad dringt zich dan op.

Een dergelijke bevoegdheid past slecht in het hierboven beschreven stelsel van collegiale besluitvorming binnen de ministerraad. Indien men zou menen dat het voor een goede coördinatie nodig is dat in bepaalde situaties aanwijzingen aan een minister gegeven kunnen worden, dan behoort die bevoegdheid niet bij een coördinerend minister maar bij de minister-president te worden gelegd.

Uitbreiding van de bevoegdheden van de minister-president heeft als *voordeel* dat meer helderheid wordt geschapen over de verantwoordelijkheid van de individuele ministers en de minister-president voor beleidsvraagstukken die de grenzen van de afzonderlijke portefeuilles overstijgen. De minister-president kan daarop dan als eerste worden aangesproken. Dit sluit aan bij de feitelijke ontwikkelingen. De afgelopen decennia viel te zien dat de minister-president vaak een doorslaggevende invloed had op de beleidskeuzen van het kabinet zonder dat hij beschikte over daartoe strekkende bevoegdheden en de bijhorende verantwoordingsplicht tegenover het parlement.

De verantwoordelijkheid van de overige ministers blijft ook bij uitbreiding van de bevoegdheden van de minister-president bestaan. Zoals eerder gezegd kan de minister steeds zijn ontslag aanbieden indien hij een aangelegenheid niet voor zijn verantwoordelijkheid wil nemen.

Een *nadeel* is dat een dergelijke figuur zich slecht verdraagt met de in Nederland gebruikelijke coalitiekabinetten. Gebruik maken van een dergelijk zwaar instrument jegens een minister van de coalitiepartner brengt risico's mee voor het voortbestaan van de coalitie, hetgeen het niet waarschijnlijk maakt dat van dit instrument veel gebruik zal worden gemaakt. Overigens leert de praktijk in de Bondsrepubliek Duitsland, waar de Kanselier over een aanwijzingsbevoegdheid beschikt, dat van een dergelijke bevoegdheid ook tegenover de coalitiepartner een zekere preventieve werking, maar waarschijnlijk ook niet meer dan dat, kan uitgaan. Voorts roept versterking van de formele positie van de minister-president de vraag op of de bekleding van dit ambt niet een bijzondere legitimering vergt.

Voor een behandeling van de meer algemene aspecten van deze problematiek zij verwezen naar het rapport van de tweede externe commissie.

⁴⁴ Hoewel dit vraagpunt aan de tweede externe commissie is toegewezen, acht de commissie het, vanwege de nauwe samenhang met de ministeriële verantwoordelijkheid en met het vraagpunt betreffende de coördinerend minister, wenselijk hier enige opmerkingen over te maken.

5.8. Het kernkabinet en verkleining van de ministerraad

Hiërarchische coördinatie binnen de ministerraad die gepaard gaat met werkelijke bevoegdheden van de ene minister jegens de andere, heeft als bezwaar dat het zich moeilijk verdraagt met het geldende stelsel van

ministeriële verantwoordelijkheid en met de gebruikelijke coalitieverhoudingen. Als men deze bezwaren wil omzeilen en niettemin in deze richting wil gaan is een mogelijk alternatief gelegen in de vorming van een *kernkabinet*.

De constructie van het kernkabinet houdt in zijn algemeenheid in dat een kleine groep (vijf of zeven) ministers wordt geformeerd. Dit kernkabinet neemt beslissingen die ook bindend zijn voor niet tot het kernkabinet behorende bewindslieden. Aldus ontstaat een scheiding tussen twee soorten ministers. Het meest in het oog springende voordeel van deze constructie is, dat een kleine groep gemakkelijker tot beslissingen komt dan een grote groep. Tegenstellingen tussen beleidsterreinen zouden langs deze weg gemakkelijker overbrugd kunnen worden.⁴⁵

Ook bij deze constructie doet zich de vraag voor welke minister tegenover het parlement verantwoordelijk is. Men moet aannemen dat het kernkabinet verantwoordelijk is voor de beslissingen die het neemt. Daarmee vermindert de zeggenschap en dus ook de verantwoordelijkheid van de overige ministers. Toch zal het parlement de portefeuillehouder direct willen aanspreken voor het beleid dat hij voert op onder hem vallende beleidsterreinen. De staatsrechtelijke problemen die zich voor doen indien coördinerende bewindslieden met dwingende bevoegdheden worden toegerust komen hier in versterkte mate terug.

Een binnen de bestaande staatsrechtelijke en politieke verhoudingen wel werkbaar variant hierop is die waarbij *de ministerraad zelf* wordt verkleind tot een gezelschap van vijf à zeven ministers. Elk van deze ministers is bevoegd voor een groot samengesteld beleidsterrein. Het aantal staatssecretarissen wordt daarentegen sterk uitgebreid. De staatssecretaris is belast met de dagelijkse politieke leiding van die onderdelen van de rijksdienst die binnen zijn portefeuille vallen. Formeel betekent deze variant een grootschalige samenvoeging van ministeries.⁴⁶ Bestaande departementen en departementsonderdelen blijven echter intact als diensten binnen het vergrote ministerie onder leiding van een staatssecretaris.

Voor een kabinet in deze vorm is geen grondwetswijziging nodig. Er ontstaat geen ongelijkheid in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van afzonderlijke ministers, dus behoeft ook de geldende leer van de ministeriële verantwoordelijkheid op dat punt niet te worden aangepast. De omstandigheid dat geen minister hiërarchische bevoegdheden ten opzichte van andere ministers heeft, past bovendien goed in de praktijk van coalitiekabinetten.

Dit type kabinet heeft als voordeel dat er meer helderheid ontstaat over de ministeriële verantwoordelijkheid voor althans een aantal beleidsvraagstukken die thans de grenzen van de departementen overstijgen. In veel gevallen zal zo'n vraagstuk onder de zeggenschap van één minister komen. Er is dan dus één minister die door het parlement kan worden aangesproken. Nadeel is dat coördinatieproblemen waarover de ministerraad zich zou moeten uitspreken omdat zij reële belangentegenstellingen vertegenwoordigen, lager in de hiërarchie opgelost worden en zo uit het zicht verdwijnen.

Voorts blijven ook in deze situatie nog vraagstukken bestaan die meer omvattend zijn dan de portefeuilles van een individuele minister. Het is niet ondenkbaar dat «interministeriële» coördinatie in dat geval een nog zwaardere opgave zal blijken. Voorts zullen de overgebleven ministers ieder voor een zeer groot beleidsterrein verantwoordelijk zijn. Ten slotte wordt een wissel getrokken op de niet in alle opzichten even duidelijke verhouding tussen minister en staatssecretaris.

⁴⁵ Overigens zij opgemerkt, dat de ministerraad in Nederland in vergelijking met het buitenland niet groot is.

⁴⁶ Krachtens de Grondwet bestaat een ministerie per definitie uit die delen van de rijksdienst die tezamen onder leiding staat van één minister.

5.9. Conclusies

Vraagpunt 004 luidt:

De positie van de coördinerend minister kan worden versterkt door hem een «eigen» onderraad of een ministeriële commissie toe te bedelen, die wordt voorgezeten door de Minister-President. De coördinerende rol kan verder worden versterkt, indien alle stukken die aan de onderraad of commissie worden aangeboden door de Minister-President en door de coördinerend minister worden ondertekend.

Vraagpunt 006 luidt:

Een verdergaande variant is, dat bij verschil van mening tussen de coördinerend minister en de betrokken individuele ministers, de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming wordt gelegd bij het kabinet als collectiviteit, niet alleen in interne zin, maar ook extern.

De coördinatie-problematiek kent verschillende oorzaken. Coördinatie op politiek niveau is primair aangewezen bij problemen die voortvloeien uit maatschappelijke tegenstellingen. Het overbruggen van tegenstellingen die hun oorsprong vooral binnen de rijksdienst vinden, moet in eerste instantie met andere middelen dan door politieke besluitvorming geschieden.

Versterking van de positie van de coördinerend minister door invoering van een onderraad of commissie ten behoeve van elk coördinerend ministerschap is af te wijzen omdat dan teveel onderraden ontstaan. De instelling van een onderraad of commissie moet berusten op de politieke keuze aan een bepaalde problematiek in het bijzonder aandacht te besteden, en kan daarom slechts voor een beperkt aantal onderwerpen gelden.

Een mede-ondertekeningsrecht voor de coördinerend minister en de minister-president van alle stukken die aan de onderraad of commissie worden aangeboden heeft dient eveneens te worden afgewezen.

Indien het wenselijk wordt geacht institutionele maatregelen op politiek niveau te nemen om de coördinatieproblemen bij de rijksoverheid te verminderen, is het toekennen van meer bevoegdheden aan de coördinerend minister hiervoor niet geschikt. Ook is het geen oplossing om aan te haken bij de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Alternatieven die wel overwogen zouden kunnen worden zijn het versterken van de formele positie van de minister-president, of een «kernkabinet» in de vorm van een sterk verkleinde ministerraad.

HOOFDSTUK 6. MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID EN ZELFBEHEER EN CONTRACTMANAGEMENT

6.1. Versterking van de leiding van het departement

Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister, aldus artikel 44 lid 1 van de Grondwet. Daarmee is een centrale bevoegdheid gegeven ten aanzien waarvan de minister verantwoording verschuldigd is. Het betekent onder meer dat alle ambtenaren die deel uitmaken van het ministerie, hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Ambtenaren dienen zich dienovereenkomstig te gedragen. Dat wil niet zeggen dat ambtenaren slechts lijdelijk de bevelen van de minister afwachten en uitvoeren. Integendeel, ambtenaren hebben de plicht om de minister te voorzien van alle relevante

informatie, om de minister naar beste weten te adviseren en om te waarschuwen als de minister naar hun oordeel een verkeerde beslissing dreigt te nemen. Is eenmaal een besluit genomen of een koers uitgezet dan moeten de ambtenaren zich daarnaar voegen. Zij dienen niet alleen de instructies van de minister op te volgen maar ook, bij afwezigheid van specifieke instructies, te handelen in overeenstemming met de beleidsvoorkeuren van de minister.

Aldus de leer. De praktijk lijkt er soms weinig mee in overeenstemming te zijn. In de woorden van de Bijzondere Commissie Vraagpunten: «Het is onmiskenbaar dat de ministeriële verantwoordelijkheid, tenminste gedeeltelijk, een fictie is geworden omdat een minister niet meer op alles goed kan toezien wat er op het ministerie in zijn naam gebeurt.»⁴⁷ Kennelijk bedoelt de Bijzondere Commissie dat de daadwerkelijke *uitoefening* van de leidinggevende bevoegdheid van de minister vaak fictief is. Daarmee is echter de *regel* van de ministeriële verantwoordelijkheid nog geen fictie.

De twijfel over de greep die een minister over zijn departement heeft is op zich niet bijzonder: de feitelijke zeggenschap over grote organisaties is nimmer volledig en zelden vanzelfsprekend. Eén van de centrale onderwerpen van de organisatiekunde is het vraagstuk hoe een organisatie effectief kan worden gecontroleerd door de leiding. Een organisatie is een instrument, zeker, maar de vraag is: wie hanteert dat instrument en voor welk doel. Die vraag is relevant voor elke organisatie, en er is geen reden waarom dat niet zou gelden voor departementen. De vraag klemmt te meer naarmate ministeries omvangrijker en complexer zijn geworden.

De klassieke manier om ministeriële zeggenschap over omvangrijke taken vorm te geven is de *mandaatsconstructie*. De minister machtigt dan zijn ambtenaren om namens hem besluiten te nemen, met als gevolg dat de minister zich niet persoonlijk met elke beslissing op zijn departement behoeft bezig te houden. Dit komt zeer veel voor. Namens de minister van justitie worden jaarlijks circa 30 000 beslissingen tot naturalisatie genomen, terwijl de minister zelden of nooit zo'n beschikking onder ogen krijgt. Namens de minister van onderwijs worden ter uitvoering van de wet Studiefinanciering jaarlijks veel meer dan 600 000 beschikkingen afgegeven, zonder dat de minister zich daarmee daadwerkelijk inlaat. Niettemin laat de mandaatsregeling de ministeriële zeggenschap onverlet. De ambtenaar blijft hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en zal zich bij de uitoefening van de bevoegdheid moeten richten naar de instructies van de minister. De minister is dan ook volledig verantwoordelijk voor een op basis van een dergelijke bevoegdheid genomen ambtelijke beslissing.

De mandaatsconstructie alleen is niet voldoende om de twijfel weg te nemen of de minister eigenlijk wel in staat is feitelijk leiding te geven aan zijn ministerie. Een departement is in het algemeen te groot, de taken zijn te divers, de voor de beoordeling vereiste deskundigheid te specifiek en de communicatielijnen te lang om de minister effectief greep te laten hebben op het functioneren van de ambtelijke organisatie. Problemen die met de ondoelmatigheid van de ministeriële leiding worden geassocieerd, zijn onder meer overbelasting van de top van de organisatie, indekkingsgedrag, parafen-circuits, traagheid, inflexibiliteit en incidentalisme. Het staat niet zonder meer vast dat al deze kwalen op rekening van een ontoereikende ministeriële leiding kunnen worden gezet. Allerlei andere omstandigheden, zoals ongerichte en incidentele bemoeienis van het parlement is ongetwijfeld een andere factor. Dat neemt niet weg dat al langere tijd gezocht wordt naar middelen om de politieke leiding van de departementen te verbeteren.

⁴⁷ Rapport Bijzondere Commissie Vraagpunten, blz. 13

Zoals eerder opgemerkt, beheersbaarheid vanuit de centrale leiding is een universeel probleem voor elke grote complexe organisatie. Marktgerichte organisaties maken al sedert lange tijd gebruik van structurele voorzieningen die aan deze problemen tegemoet komen. Dergelijke voorzieningen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat de beslissing over allerlei uitvoeringskwesaties wordt overgelaten aan semi-autonome eenheden. Dit betekent een aanmerkelijke ontlasting van de centrale leiding. Tegelijkertijd beschikt diezelfde centrale leiding over een arsenaal van controle- en sturingsmiddelen waarmee de eenheden binnen de marges van het centraal bepaalde beleid kunnen worden gehouden. De werkbaarheid van een dergelijke oplossing staat of valt met het evenwicht tussen centrale en semi-autonome besluitvorming en met de kwaliteit van het controle-systeem.⁴⁸ In de recente literatuur vindt men pleidooien om deze oplossing op overeenkomstige wijze toe te passen op de organisatie van de rijksdienst. Dit vertaalt zich onder meer in de verbreiding van managementtechnieken als zelfbeheer en «contractmanagement» binnen de overheid. De vraag die zich voordoet, is in hoeverre deze technieken geschikt zijn voor toepassing in de rijksdienst, mede gelet op het publieke karakter en de ministeriële verantwoordelijkheid.

6.2. Zelfbeheer en contractmanagement

Zelfbeheer is een managementtechniek die logisch past bij de ontwikkeling volgens welke het financieel beheer niet meer louter wordt toegespitst op de rechtmatigheid van de uitgaven, en de doelmatigheid van bestedingen een steeds zwaarder gewicht krijgt. Het past bij dat streven dat de afwegingen tussen doel en middel of kosten en baten zoveel mogelijk daar worden gemaakt waar het meeste inzicht daarvoor aanwezig is. Niet zelden wordt ten onrechte aangenomen dat beheersmatige doelmatigheid alleen dan mogelijk is als de betreffende taak wordt ondergebracht in een privaatrechtelijke organisatie. Zoals de heroverwegingswerkgroep differentiatie beheersregels heeft laten zien, is er binnen het algemene stramen van de ministeriële zeggenschap veel mogelijk om het financieel beheer binnen de rijksoverheid soepeler en meer bedrijfsmatig op te zetten.⁴⁹ Alleen al om de vlucht in privaatrechtelijke rechtsvormen tegen te gaan is de verdere ontwikkeling en uitbouw van beheersregels voor een goed management van de rijksdienst van groot belang.

Contractmanagement is een managementtechniek die een stap verder gaat dan zelfbeheer, in die zin dat zij doorgaans meer omvat dan alleen financiële of beheersaangelegenheden. Een managementcontract is een afspraak tussen de minister en zijn ambtenaren – bijvoorbeeld de leiding van een departementsonderdeel – over de werkwijze die de ambtenaren zullen volgen, de resultaten die zij dienen te bereiken en de middelen die zij daarvoor beschikbaar krijgen. Contractmanagement is onder veel omstandigheden een goede wijze van leiding geven. Het draagt er toe bij dat meer duidelijkheid ontstaat over verwachte inspanningen en daarvoor noodzakelijke middelen. De verwachtingen over en weer worden verduidelijkt en daarmee ontvalt de noodzaak om voor allerlei afzonderlijke beslissingen de instemming van de minister te vragen. De uitdrukkelijke formulering van de middelen die naar het oordeel van de uitvoerders met de vervulling van een bepaalde taak gemoeid zijn, kan de minister bovendien meer inzicht verschaffen in de realiteitswaarde van zijn instructies. In dit verband spreekt men wel van de *emancipatie van de uitvoering*. Deze emancipatie kan echter nimmer tot uitkomst hebben dat een relatie van gelijkwaardigheid tussen de minister en de ambtelijke

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Henry Mintzberg: *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs 1979, hoofdstuk 20.

⁴⁹ *Verder bouwen aan het financiële management*, eindrapport van de heroverwegingswerkgroep differentiatie van financiële beheersregels, Den Haag 1991. Een van de door de werkgroep voorgestelde alternatieven de figuur van het *agentschap*.

dienst ontstaat.⁵⁰ Afspraken van de minister met zijn ambtenaren over de wijze waarop hij die ambtenaren vrij zal laten bij de uitoefening van hun taak binden noch de minister noch het parlement. De minister kan op elk gewenst moment op de betreffende afspraak terug komen.

In de praktijk wordt wel vaak anders gedacht. Een voorbeeld kan worden ontleend aan de brief van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de Tweede Kamer van 29 februari 1988 over de studiefinanciering. De minister schrijft daarin dat een professionele uitvoeringsorganisatie een zelfstandige en verantwoorde leiding nodig heeft, zij het dat die leiding gebonden is aan hetgeen het onderwijs- en onderzoek-beleid vergt. De minister vervolgt dan: *De gebonden uitvoering zal gestalte krijgen in contractmanagement, te begrijpen als een organisatorische relatie tussen de leiding van onderwijs en wetenschappen en de Groningse leiding. Bij contractmanagement vindt een zekere differentiatie van de ministeriële verantwoordelijkheid plaats zoals men die in het algemeen aantreft in de sector met semi-autonome instellingen.*⁵¹ In schriftelijke vragen verlangde de Kamer duidelijkheid over de consequenties van het managementcontract voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle. Het antwoord bleef echter dubbelzinnig: weliswaar bevestigde de minister dat het managementcontract geen wijziging betekende in *het juridische karakter* van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar tegelijkertijd suggereerde hij dat er wel degelijk sprake was van een concentratie van de *beleving van de ministeriële verantwoordelijkheid* op de totstandkoming, nakoming en wijziging van het contract, en van een zekere wederkerigheid in de relatie tussen de minister en zijn ambtenaren.⁵²

Een ander voorbeeld is te vinden in de parlementaire discussie naar aanleiding van de Bouw-enquête. Bij de beantwoording van schriftelijke vragen vanuit de Tweede Kamer heeft de regering als bijlage II bij haar beantwoording een managementcontract overgelegd, gesloten tussen de Staatssecretaris verantwoordelijk voor de Volkshuisvesting, de Secretaris-Generaal en de Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting. In dat contract werd voor een periode van een jaar afgesproken welke taken door de Directeur-Generaal zouden worden uitgevoerd, en welke personele en materiële middelen hij daarvoor ter beschikking kreeg. De kennelijke veronderstelling van de contractspartijen was, dat een wijziging van die middelen in de contractperiode niet zonder instemming van alle betrokkenen kon geschieden. Ook legde de Staatssecretaris zich in het contract vast «in beginsel» niet meer te besluiten tot invoering van regelgeving als niet duidelijke afspraken over de consequenties daarvan waren gemaakt.⁵³ In het debat met de regering wees de heer Bolkestein er met recht op dat een dergelijk «contract» niets anders was dan een aantal interne werkafspraken. Het primaat van de politiek en dus ook de ministeriële verantwoordelijkheid bleef volledig bestaan. Het woord convenant mocht volgens hem niet verhullen dat het eenzijdige taakopdrachten betrof: de bewindsman bepaalt of een bepaalde prioriteit wordt toegevoegd of van de lijst wordt afgevoerd.

Managementcontracten en zelfbeheer-constructies hebben *extern* geen bindende werking in die zin dat de minister aan die afspraken geen argument kan ontlenen om zich niet ten overstaan van het parlement over de besluiten of handelingen van de betreffende ambtenaar te verantwoorden. Natuurlijk kan het parlement het verstandig van de minister vinden dat hij zich ten aanzien van een bepaalde taakuitvoering niet zelf met de details bemoeit. Het zal het de minister dan niet moeilijk maken. Meent het parlement echter dat de minister zich in het algemeen of alleen maar in een specifiek geval met de aan de ambtenaar overgelaten taak moet bezig houden, dan kan de minister niet met een beroep

⁵⁰ Reeds Michiel de Ruyter moest ervaren dat de boven hem gestelde politici zijn ongetwijfeld deskundige uitvoeringstoets terzijde legden, hetgeen hem verleide tot de bekende uitspraak «Waar de Staten hun vlag betrouwen, zal ik mijn leven wagen».

⁵¹ Tweede Kamer 1987-1988, 20 200 hfdst. VIII, nr. 81, blz. 44.

⁵² Op een vraag naar de verantwoordelijkheid van Studiefinanciering voor budgetoverschrijdingen bijvoorbeeld antwoordde de minister: «In het contract zal zorgvuldig moeten worden aangegeven onder welke voorwaarden afwijkingen tussen ramingen en werkelijkheid tot verandering van budgetten leiden en voor wiens aansprakelijkheid en/of risico dergelijke afwijkingen zijn.» Tweede Kamer 1987-1988, 20 200 hoofdstuk VIII, nr 93, blz. 12-15.

⁵³ Tweede Kamer 1987-1988, 19 623, nr. 42.

op het managementcontract stellen dat hij dat niet kan. Het is in ons staatsrechtelijk systeem niet mogelijk dat de minister zelf regelingen treft die van invloed zijn op de mate van ministeriële verantwoordelijkheid.

Ook *intern* heeft het «contract» geen bindende werking, anders dan die van elke willekeurige door de minister verstrekte opdracht of mandaat. Wanneer de minister, al of niet naar aanleiding van vragen uit de Kamer, meent dat hij zich meer met de uitvoering moet bemoeien dan in overeenstemming is met een gesloten «managementcontract», dan kan de betreffende ambtenaar dat niet met een beroep op een overeenkomst met de minister afweren. Dat kan alleen al daarom niet, omdat anders de invloed van het parlement zou worden verminderd, hetgeen naar zojuist is betoogd niet mogelijk is. Een en ander betekent dat voor de interne en externe verdeling van bevoegdheden het sluiten van een managementcontract geen andere gevolgen heeft dan het verlenen van een mandaat zou hebben.

De Commissie benadrukt, dat geen oneigenlijke verwachtingen aan het gebruik van managementcontracten verbonden mogen worden. Het dient voor alle betrokkenen volkomen duidelijk te zijn dat een managementcontract geen enkele consequentie heeft voor de ministeriële zeggenschap of de ministeriële verantwoordelijkheid. Alleen al om die reden ware de term te vermijden. Indien er redenen zijn om de zeggenschap van de minister te beperken dan is de enige weg die van wetgeving. Alleen de wetgever kan een regeling treffen die de zeggenschap van de minister, en daarmee de mogelijkheid van parlementaire controle, beperkt of uitsluit. Het is ook aan de wetgever om te beoordelen of daartoe gegronde motieven aanwezig zijn.

6.3. Conclusie

Vraagpunt 002 van de Bijzondere Commissie luidt:

De mogelijkheden voor contractmanagement en zelfbeheer dienen verder te worden verdiept en uitgewerkt.

Contractmanagement en zelfbeheer kunnen een bijdrage leveren aan het vermogen van de minister om zijn departement effectief te leiden.

Staatsrechtelijk gezien brengen deze technieken echter geen verandering in de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de minister: slechts op basis van een wet kan een ten opzichte van de minister zelfstandige positie worden gerealiseerd.

De term managementcontract wekt ten onrechte de indruk dat het gaat om een bindende afspraak tussen gelijkwaardige partijen. De term kan daarom beter worden vermeden.

HOOFDSTUK 7. ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

7.1. Inleiding

Verzelfstandiging betekent dat de wetgever taken toekent aan bestuursorganen die niet rechtstreeks onder leiding van een minister staan. De laatste tijd wordt veel aandacht aan verzelfstandiging besteed omdat daarvan een verbetering van de kwaliteit van de overheidsorganisatie wordt verwacht. De regeringsverklaring van het huidige kabinet stelde een beleid op dat punt in het vooruitzicht; als gevolg daarvan worden talrijke plannen voorbereid en uitgevoerd, veelal in het kader van de zogenaamde GEO-operatie. Verzelfstandiging is echter geen nieuw verschijnsel. Er bestaan reeds lang zelfstandige bestuursorganen, zij het voor bijzondere taken en niet als een reguliere vorm van overheidsorganisatie.

Anders dan bij contractmanagement brengt verzelfstandiging wijziging in de positie van de minister ten opzichte van de ambtelijke organisatie: de minister heeft geen directe en allesomvattende zeggenschap meer. Wel worden hem doorgaans bij de wet tot verzelfstandiging bevoegdheden toegekend ten opzichte van het zelfstandige bestuursorgaan; deze bevoegdheden kunnen sterk variëren. Afhankelijk van de omvang van de bevoegdheden heeft de minister meer of minder mogelijkheden om zich met de uitoefening van de verzelfstandigde taak te bemoeien. De verantwoordelijkheid van de minister strekt zover als zijn bevoegdheden gaan. Het verzelfstandigen van delen van de rijksdienst betekent derhalve dat de ministeriële verantwoordelijkheid, en daarmee ook de parlementaire controle, beperkt wordt in vergelijking met de positie van een dienst die hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister.

Vanuit het gezichtspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid kan men in de verzelfstandiging zowel een voordeel als een nadeel zien. Verzelfstandiging kan een *voordeel* betekenen indien zij ertoe leidt dat de politiek zich minder tot incidentalisme en detail-bemoeienis laat verleiden, en zich concentreert op de hoofdlijnen van het beleid. De GEO-operatie gaat ervan uit dat verzelfstandiging tot een politieke sturing op hoofdlijnen dwingt, met als gevolg een effectievere sturing en tevens een grotere doelmatigheid.

Men kan het ook anders benaderen. Indien men met de Bijzondere Commissie Vraagpunten een spanning signaleert tussen de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister en de feitelijke mogelijkheid alles te bepalen waarvoor hij verantwoordelijk is – die spanning wordt zichtbaar in de uitdrukking «de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid» – dan kan verzelfstandiging feit en fictie meer met elkaar in overeenstemming brengen.

Een *nadeel* van verzelfstandiging kan zijn dat met de beperking van de verantwoordelijkheid van de minister ook de controle van het parlement wordt beperkt. De Bijzondere Commissie Vraagpunten vestigt de aandacht op deze leemte in het staatsrechtelijke systeem wanneer zij de vraag stelt op welke wijze de controle op zelfstandige bestuursorganen kan worden verzekerd. Een ander nadeel kan zijn dat de coördinatie van beleid bemoeilijkt wordt.

In het navolgende zullen voor- en nadelen uitvoeriger besproken worden. Alvorens daar op in te gaan is enige verheldering van de gebruikte begrippen geboden.

7.2. Verzelfstandiging: begripsverheldering

De regel, dat een departement onder leiding staat van een minister, heeft een belangrijke consequentie. Als de wetgever niet wil dat de minister in de behartiging van een taak kan ingrijpen, dan dient hij deze taak op te dragen aan een orgaan dat buiten het hiërarchisch verband van de ministeries staat. Een orgaan van de rijksoverheid waarover de minister geen of beperkte zeggenschap heeft wordt in dit verband aangeduid met de term *zelfstandig bestuursorgaan*.

Zoals in hoofdstuk 2 reeds opgemerkt moet de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan of het opdragen van taken aan een zelfstandig bestuursorgaan bij de wet geschieden. De minister kan niet zonder medewerking van het parlement zijn zeggenschap, en daarmee ook zijn verantwoordingsplicht jegens de Kamers beperken. De wetgever moet vaststellen welke bevoegdheden de minister toekomen in relatie tot

het zelfstandig bestuursorgaan. Die bevoegdheden kunnen meer of minder ver gaan. Zo zou bij een taak die bestaat uit het routinematig geven van beschikkingen zoals uitkeringen, subsidies of vergunningen aan de minister de bevoegdheid kunnen worden toegekend algemene regels te geven, zonder hem de mogelijkheid te geven bij individuele beschikkingen in te grijpen. Maar ook een andere bevoegdheidsverdeling is mogelijk.

De verantwoordingsplicht jegens het parlement strekt zich uit tot het gebruik van alle bevoegdheden die de minister heeft. De parlementaire controle op de taakuitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan moet zich daarom concentreren op het gebruik van die bevoegdheden. Het gevolg daarvan is dat de intensiteit van deze controle varieert, afhankelijk van de voorzieningen in de instellingswet. In het voorbeeld van het routinematig geven van beschikkingen zal de minister aangesproken kunnen worden op de algemene regels die voor de beschikkingen gelden, maar niet op de inhoud van een bepaalde beschikking.

Het is verwarrend dat termen als «op afstand plaatsen» en «verzelfstandiging» tegenwoordig in een veelheid van betekenissen worden gebruikt. Het is daarom noodzakelijk uiteen te zetten hoe de begrippen verzelfstandiging en zelfstandig bestuursorgaan zoals hiervoor aangeduid zich verhouden tot een aantal andere termen.

In de eerste plaats is een zelfstandig bestuursorgaan niet hetzelfde als een *gedeconcentreerde* dienst of een *rijksbuitendienst*. De beide laatste begrippen verwijzen naar een vorm van interne geleding van de rijksdienst die doorgaans vooral territoriaal is gestructureerd. Men denke aan de milieu-inspecties, de belasting-inspecties, de inspecties volkshuisvesting en dergelijke. Soms heeft de wetgever aan de hoofden van zulke diensten rechtstreeks bevoegdheden toegedeeld, maar in alle geval maken zij onderdeel uit van de rijksdienst en vallen zij onder de ministeriële leiding. Voor wat betreft de bevoegdheden van de minister en de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheiden zij zich niet van enig ander onderdeel van een ministerie.

In de tweede plaats is verzelfstandigen iets anders dan *uitbesteden*. Uitbesteden betekent dat een goed of dienst niet binnen de eigen organisatie wordt geproduceerd, maar wordt ingekocht op de markt. De minister dient er zich middels de bepalingen in het uitbestedingscontract van te verzekeren dat zijn zeggenschap over de aard en kwaliteit van het produkt toereikend is. Door controle op de naleving van het contract dient hij de zeggenschap te effectueren.⁵⁴ De minister is in dit geval verantwoordelijk voor het sluiten van het contract en het toezicht op de naleving ervan; voor hetgeen binnen de organisatie van de leverancier gebeurt is hij niet aanspreekbaar, tenzij daarover in het contract bepalingen zijn opgenomen.

Uitbesteding komt in aanmerking indien een goed of dienst reeds onder condities van concurrentie op de markt wordt geproduceerd. Men denke aan de aanleg van wegen. In andere gevallen zullen de nadelen, ook in financiële zin, de voordelen overtreffen.

In de derde plaats is verzelfstandigen iets anders dan *privatiseren*. Privatiseren wordt nog weer in verscheidene betekenissen gebruikt. Privatiseren in de zin van het omzetten van een overheidsdienst in een private, marktgerichte organisatie, zoals bijvoorbeeld bij de Staatsuitgeverij is geschied, komt neer op het afstoten van een taak door de overheid.⁵⁵ Niet alleen de verantwoordelijkheid van de minister, maar de betrokkenheid van de overheid als zodanig verdwijnt.⁵⁶ Privatiseren in

⁵⁴ Afhankelijk van de aard van het ingekochte produkt kan dit zelfs betekenen dat namens de minister een voortdurende controle van het productieproces plaats vindt. Zulks is bijvoorbeeld heel gebruikelijk bij de uitvoering van waterstaatkundige werken.

⁵⁵ Een bijzonder geval is de privatisering van de PTT. Deze organisatie oefent een aantal publieke taken uit, hetgeen de keuze voor de privaatrechtelijke rechtsvorm curieus maakt.

⁵⁶ Terugtrekking of onthouding van bemoeienis met de voortbrenging van de betreffende dienst zelf sluit niet uit dat de overheid langs andere weg, bijvoorbeeld via een concessie-systeem, invloed op de betreffende voorziening heeft.

deze betekenis is zinvol als er sprake is van adequate marktwerking, dat wil zeggen dat er voor het betreffende goed zowel verschillende vragers als verschillende aanbieders in de markt zijn. In geval van monopolioïde verhoudingen levert privatisering geen efficiency voordelen op – eerder het tegendeel. Een voorbeeld van niet-gerechvaardigde privatisering is de verzelfstandiging van het loodswezen.⁵⁷

Privatisering wordt ook wel gebruikt in de betekenis van *privaatrechtelijke vormgeving* van een overheidsorganisatie. De betreffende overheidstaak wordt dan ondergebracht in een BV of een stichting, die echter niet los van de overheid functioneert, omdat aan de minister in de instellingswet of in de statuten bevoegdheden worden toegekend. Het gaat hier dus om verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm. De verantwoordelijkheid van de minister strekt zich uit tot het gebruik van alle bevoegdheden die aan hem toekomen. Deze vorm van privaatrechtelijke verzelfstandiging – de taak wordt niet afgestoten, maar in een privaatrechtelijke jas gestoken – levert een hybride en daardoor onheldere constructie op. Het meest algemene negatieve gevolg is dat de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt versluierd, terwijl het dooreenlopen van regels van privaatrecht en publiekrecht ook op andere punten tot tegenstrijdigheden en onduidelijkheid aanleiding geeft.

Meestal wordt met oneigenlijke *motieven* voor de privaatrechtelijke vorm gekozen. Een veelgebruikt argument is, dat een organisatie in een op commerciële activiteiten toegesneden rechtsvorm bedrijfsmatiger functioneert dan een publiekrechtelijke organisatie. In feite echter heeft de rechtsvorm van de organisatie slechts marginale betekenis voor de efficiency waarmee de organisatie opereert. Van veel groter belang daarvoor zijn de kwaliteit van het management en van het beheersstelsel van de organisatie.

Ook wordt de privaatrechtelijke rechtsvorm wel gebruikt om te ontsnappen aan voor de rijksdienst geldende voorschriften voor bijvoorbeeld het financieel en het personeelsbeheer. De omzetting van de Verzekeringskamer – reeds een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan – in een stichting lijkt op dit argument terug te gaan. Deze argumentatie is in twee opzichten oneigenlijk. In de eerste plaats laat de publiekrechtelijke organisatievorm een grote variëteit van beheersregels toe. In de tweede plaats, indien de voor de rijksdienst geldende beheersregels niet toereikend zijn om efficiënt te opereren is dat vooral een reden om deze regels aan te passen, en niet om vluchtwegen te creëren in de vorm van privaatrechtelijke verzelfstandiging.

Denkbaar is dat voor commerciële activiteiten waarbij (eventueel tijdelijk) overwegende overheidsinvloed wenselijk wordt geacht in verband met een monopolie-achtige situatie, de overheids-BV of -NV de aangewezen organisatie-vorm is. Voor het overige zou het «op afstand plaatsen» in de vorm van een overheidsstichting of overheids-BV naar het oordeel van de Commissie vermeden moeten worden.

7.3. Specifieke voordelen van verzelfstandiging

Verzelfstandiging kan een aantal duidelijke voordelen hebben. Die hangen voor een deel samen met de aard van een bepaalde taak. Op grond van dergelijke *specifieke* voordelen is in het verleden een groot aantal zelfstandige bestuursorganen ingesteld. Naast deze als klassiek te beschouwen motieven voor verzelfstandiging bestaat de laatste tijd meer aandacht voor generieke voordelen: argumenten voor verzelfstandiging die niet zijn ontleend aan de aard van een bepaalde taak, maar aan algemene gezichtspunten over de organisatie van de overheidsdienst. Bij deze *generieke* voordelen gaat het om gedachten zoals die in de

⁵⁷ Zie het rapport van de Rekenkamer: *Verzelfstandiging van de Loodsdienst*, Tweede Kamer 1988–1989, 21 210, 2. Voor een uitvoeriger beschouwing over de voor- en nadelen van privatisering, zie G. Kuiper e.a.: *Verzelfstandiging, publiek of privaat*, Deventer 1992.

GEO-operatie zijn ontwikkeld: grotere doelmatigheid door sturen op afstand, emancipatie van de uitvoering etc. Maar eerst komen nu de specifieke voordelen aan de orde.

In 1985 telde de WRR bij een inventarisatie ongeveer 600 zelfstandige bestuursorganen. De meeste van deze organen waren opgericht vanwege bepaalde, specifiek geachte kenmerken van de betreffende taak. Globaal kan men daarbij drie motieven onderscheiden.

In de *eerste* plaats zijn er bepaalde taken of activiteiten die zich naar hun aard niet verdragen met enige bemoeienis door politici. Het voorbeeld bij uitstek is de uitvoering van de Kieswet, die aan de Kiesraad is opgedragen. De ratio daarvan is dat bij de uitvoering van de Kieswet elke schijn van manipulatie van verkiezingen vermeden dient te worden. Voor de onafhankelijkheid van het Commissariaat voor de media is een soortgelijke argumentatie te geven: iedere mogelijkheid voor inhoudelijke censuur op het publieke omroepbestel dient voorkomen te worden.

Het *tweede* motief heeft als kern dat beslissingen of activiteiten waarvoor het oordeel van deskundigen beslissend behoort te zijn, gevrijwaard dienen te worden van inmenging op grond van andere overwegingen. Een voorbeeld daarvan is de Verzekeringskamer waarvan het toezicht op het functioneren van de verzekeringsbedrijven en pensioenfondsen louter gericht moet zijn op een technisch oordeel betreffende solvabiliteit.

Een *derde* motief is gelegen in de wens om belanghebbenden deel te laten nemen aan de behartiging van een taak. Burgers die niet als ambtenaar maar op eigen titel of namens een belangengroep verantwoordelijkheid dragen voor bestuursbeslissingen kunnen moeilijk tevens onder de zeggenschap van de minister worden geplaatst. Een voorbeeld is de Ziekenfondsraad waarin sociale partners, de ziekenfondsen en vertegenwoordigers van medische professies deelnemen in de uitvoering van de wetgeving aangaande de ziektekostenverzekering.

De eerste twee motieven zijn onomstreden. Voor het derde geldt uiteraard dat men politiek van mening kan verschillen in hoeverre bij de uitvoering van overheidstaken participatie van belanghebbenden gewenst is. Indien die vraag echter bevestigend wordt beantwoord, is verzelfstandiging nodig.

7.4. Ministeriële leiding en checks and balances

Het eerste van de *generieke* voordelen van verzelfstandiging is de verbetering van het stelsel van *checks and balances* dat in ons staatkundig systeem is ingebouwd. Onbepaalde zeggenschap van de minister over alle handelingen en beslissingen van ambtenaren kan tegen de achtergrond van de idee van de machtenscheiding ongewenst worden geacht. Uitvoering van beleid bestaat vaak uit het toepassen van algemene regels op concrete gevallen. Aan de hand van door de wetgever vastgestelde regels worden in individuele gevallen beschikkingen gegeven: het toekennen van uitkeringen, het opleggen van belastingaanslagen of het verlenen van vergunningen. Dit is de klassieke structuur voor de uitvoering van overheidstaken. Aan deze structuur ligt het belangrijke inzicht van de machtenscheiding ten grondslag. Bij de overheid is veel macht geconcentreerd. Verdeling van deze macht over verschillende organen die elkaar in evenwicht houden en van elkaar afhankelijk zijn, is een vrijwel onmisbare voorziening om misbruik van macht tegen te gaan. Het basisstramien voor de verdeling van overheidsmacht is die van wetgeving, bestuur en rechtspraak (wetgevende macht, uitvoerende macht en rechterlijke macht).

Er is een goede reden voor scheiding van functies langs de lijnen van regelgeving en toepassing van regels. Een ambt dat regelgeving en

beslissingen in concrete gevallen in zich verenigt, herbergt de verleiding om bij individuele beslissingen van de regel af te wijken onder het motto dat wie de regel maakt, deze ook terzijde kan stellen. Een tweede verleiding, in het verlengde daarvan, is om de vaststelling van regels maar geheel achterwege te laten en per geval te beslissen. Dit opent de deur naar willekeur, misbruik van bevoegdheden en ongelijke behandeling.⁵⁸

De regels van de wetgever laten niet zelden een aanzienlijke beleidsruimte. Het is aan de minister om binnen de grenzen die de wet stelt, het beleid voor de verdere uitvoering te bepalen. De minister zal om die reden vaak de bevoegdheid hebben nadere voorschriften te geven, en hij zal in ieder geval beleidsregels voor de uitvoering kunnen vaststellen. Indien echter de minister de uitvoering niet alleen stuurt door algemene aanwijzingen of regels te geven, maar ook ingrijpt bij het nemen van concrete beslissingen en bijvoorbeeld de huursubsidie voor een bepaalde persoon gaat vaststellen, dan treedt vermenging van de beide centrale functies van regelgeving en uitvoering op, met alle reeds genoemde ongewenste gevolgen.⁵⁹

In de praktijk is gebleken dat vermenging inderdaad tot negatieve effecten als de schending van het gelijkheidsbeginsel kan leiden. Om die reden is voor subsidieverlening aan bedrijven mede op verzoek van de Kamer een beslissingsmodel geïntroduceerd waarbij de regels door de minister werden gesteld, maar de uitvoeringsbeslissing grotendeels aan zijn invloed werd onttrokken om de geconstateerde beïnvloeding in concrete gevallen, ook van de kant van Kamerleden, tegen te gaan.⁶⁰ Ook het ingrijpen van de staatssecretaris van financiën bij individuele belastingaanslagen is om redenen van gelijke behandeling minder juist geoordeeld.⁶¹

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat het uit een oogpunt van checks and balances voordelen biedt om taken die bestaan uit het routinematig nemen van grote aantallen concrete beslissingen, aan de zeggenschap van de minister te onttrekken, dat wil zeggen te verzelfstandigen. Voor een toereikende politieke sturing is het niet nodig dat de minister beslissingen kan nemen in afzonderlijke gevallen. Het is voldoende indien de minister de bevoegdheid bezit om regels betreffende de uitvoering te geven. Deze conclusie valt te trekken voor al die taken, waarbij een vergaande programmering van de besluitvorming in algemene regels mogelijk is. Bij het toekennen van pensioenen, wachtgelden en uitkeringen zal dit doorgaans het geval zijn.

Een voorbeeld: het zou goed zijn om het opleggen van aanslagen inkomstenbelasting geheel aan de ministeriële zeggenschap te onttrekken. Dat betekent dat de belastingdienst een zelfstandig bestuursorgaan wordt, niet de individuele inspecteur. Ten behoeve van de rechtsgelijkheid is een centrale ambtelijke leiding van de belastinginning onmisbaar. Deze redenering geldt overigens niet voor die beslissingen in de sfeer van de vennootschapsbelasting waarbij vaak sprake is van bijzondere, aan het geval aangepaste beschikkingen (zg. *rulings*). Dergelijke beslissingen hebben een dusdanige draagwijdte dat zij als beleidsvorming kunnen worden aangemerkt. Daarom dienen zij door een politiek verantwoordelijke functionaris genomen te worden.

Indien het gaat om een taak, waarbij soms belangrijke, ook politiek verschillend te beoordelen, afwegingen gemaakt moeten worden, kan de conclusie anders komen te liggen. Zo zal de minister van Justitie zich in het algemeen niet inlaten met beslissingen van het openbaar ministerie inzake het instellen van vervolging. Echter, bij het optreden van het openbaar ministerie zijn fundamentele rechtsgoederen in het geding,

⁵⁸ Voor alle duidelijkheid, ten onzent biedt ook de (administratieve) rechtspraak een tegenwicht tegen dergelijke verleidingen. In de jurisprudentie wordt algemeen aangenomen dat het in strijd is met de beginselen van behoorlijk bestuur om bij individuele beslissingen zomaar af te wijken van een in het verleden kennelijk gevolgde vaste lijn. Dan al is sprake van een (impliciete) beleidsregel.

⁵⁹ Ten overvloede: het punt is niet zozeer dat een minister of staatssecretaris eerder dan een ambtenaar tot willekeur of machtsmisbruik geneigd zou zijn, als wel dat de vereniging van regelgeving en regeltoepassing in één hand tot willekeur en machtsmisbruik kan leiden.

⁶⁰ In en buiten het parlement is regelmatig aangedrongen op scheiding van regelgeving en toepassing van regels bij subsidieverlening aan bedrijven. Onder meer in het kader van de debatten over de RSV-enquête heeft de Kamer een motie van die strekking aangenomen. Het kabinet-Lubbers heeft in 1985 voor een aantal specifieke steunverleningsregelingen een scheiding van «beleid en uitvoering» tot stand gebracht. Zie L.J.A. Damen: *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur*, Deventer 1987, blz. 46 e.v. en blz. 406 e.v.

⁶¹ Toen de Staatssecretaris van Financiën bleek te hebben ingegrepen in enkele individuele aanslagen, kwam de vraag aan de orde of een dergelijk ingrijpen juridisch wel mogelijk was nu de bevoegdheid tot het opleggen van aanslagen niet aan de minister of staatssecretaris was toegekend, maar door de wetgever was toebedeeld aan de belastinginspecteur. Dit laatste was een sterk argument voor degenen die meenden dat de Staatssecretaris wel algemene regels mag geven over het opleggen van aanslagen, maar zich niet met een specifiek geval mag bemoeien. Iedereen was het er in de discussie eigenlijk over eens dat de bewindsman zich in het concrete geval beter van ingrijpen had kunnen onthouden omdat dit gemakkelijk tot ongelijke behandeling zou leiden. Niettemin leidde dit niet tot de conclusie dat de staatssecretaris de bevoegdheid tot ingrijpen niet toe kwam. De consequentie daarvan, namelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor individuele aanslagen niet meer zou bestaan, en dus ook de Kamercommissie zich daarmee niet meer zou kunnen bemoeien, werd niet aanvaardbaar geacht. Zie Tweede Kamer 1985/1986, stukken onder no. 19 022 en UCV Hand. 54 van 3 maart 1986. Zie ook M.E. Tuunhout: *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Arnhem 1992, p. 32 e.v.

waarbij de officier van justitie over een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid beschikt die zich niet volledig in regels laat programmeren. Dit is een argument om de ministeriële zeggenschap over het OM niet op te heffen.

Indien de bevoegdheden van een bewindspersoon inzake het nemen van beschikkingen worden ingeperkt, heeft dat ook consequenties voor de reikwijdte van het werk van de commissies voor de verzoekschriften van de beide Kamers. Interventie van de commissies in individuele gevallen is niet goed denkbaar indien er geen aanspreekbare minister voor handen is.

7.5. Ministeriële verantwoordelijkheid en adequate sturing

Een tweede *generiek* voordeel van verzelfstandiging is *organisatiekundig* van aard. Zoals reeds opgemerkt wordt vaak in twijfel getrokken of de minister eigenlijk wel in staat is feitelijk leiding te geven aan zijn ministerie. Een departement is in het algemeen te groot, de taken zijn te divers, de voor de beoordeling vereiste deskundigheid te specifiek en de communicatielijnen te lang om de minister effectief greep te laten hebben op het functioneren van de ambtelijke organisatie. Dit geeft de ambtenaren de kans om naar eigen goeddunken te handelen. In de praktijk blijkt echter, dat het probleem niet zozeer is dat individuele ambtenaren of onderdelen van de ambtelijke organisatie bewust een andere koers varen dan de minister voor ogen staat. Ambtenaren richten zich gewoonlijk wel naar de wensen van de politieke leiding van het departement. Maar dan beginnen de complicaties rond de ministeriële leiding pas goed, complicaties die hun oorsprong vinden in precies dat staatsrechtelijke arrangement dat het onderwerp van deze beschouwing is, namelijk de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het eindstation effect

Een essentieel soort beslissingen van leidinggevende functionarissen – of het nu gaat om een minister of om de leider van een groot bedrijf – betreft de verdeling van zijn *aandacht*. Het gaat er dan om met welke van de vele in aanmerking komende onderwerpen hij zich zal bezig houden, en hoeveel tijd en aandacht hij daaraan zal besteden.⁶² Is de verdeling van zijn aandacht niet adequaat, dan leidt dat ertoe dat de minister enerzijds te veel en te onsystematisch aandacht besteedt aan zaken van ondergeschikt belang (detaillisme), en anderzijds te weinig tijd en denkkracht wijdt aan belangrijke aangelegenheden. De leiding van een organisatie moet zich kunnen beperken tot interventie op strategische punten om de processen in de organisatie überhaupt te kunnen beheersen en besturen.

Een algemene oplossing voor dit probleem is gelegen in het organisatiekundig beginsel dat leidinggevendens zoveel van hun taken en verantwoordelijkheden door ondergeschikten laten uitoefenen («delegeren») als mogelijk is zonder de greep op het proces, waaraan men leiding geeft, te verliezen.⁶³ Het betekent dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden daar dienen te berusten waar het betreffende werk wordt gedaan.

Ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering vormt in de praktijk vaak een belemmering voor de verwezenlijking van dit delegatieprincipe. Doordat het parlement de minister op elk moment voor elke willekeurige beslissing of handeling ter verantwoording kan roepen, is er een ingebouwde prikkel in de organisatie om zaken naar boven door te schuiven of naar boven te halen. Dit is het *eindstation-effect*: de minister is het eindstation voor een grote hoeveelheid ongeselecteerde en ongesystematiseerde punten van besluitvorming – veel meer en veel

⁶² Herbert Simon wees in een bekend artikel al vroeg op het belang van aandachtsverdeling voor de effectuering van de zeggenschap van de politieke leiding over de ambtelijke organisatie. Zie H. Simon: «The changing practice of public administration», in: I de Sola Pool (ed): *Contemporary Political Science*, New York 1967.

⁶³ Wellicht ten overvloede zij er op gewezen dat de term delegeren hier niet in de specifieke bestuursjuridische, maar in de meer algemene organisatiekundige betekenis wordt gebruikt, namelijk als algemene aanduiding voor de overdracht van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

onsystematischer dan uit een oogpunt van effectieve sturing nodig en wenselijk zou zijn. Uitgebreide parafencircuits en volle loodgieterstassen met af te handelen stukken zijn daar de uiterlijke kentekenen van. Het gevolg is dat de politieke en ambtelijke top van het departement chronisch overbelast is met detail-zaken en vaak nauwelijks de ruimte heeft om in strategische en integrale termen te werken aan de beleidsproblemen waarmee men wordt geconfronteerd.

Adequate sturing door verzelfstandiging

Zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet, worden binnen de rijksoverheid in het bedrijfsleven ontwikkelde technieken ingevoerd om de beheersbaarheid van de organisatie door de centrale leiding te verbeteren. Met name valt dan te denken aan managementtechnieken als het reeds besproken zelfbeheer en «contractmanagement». Deze voorzieningen betekenen ongetwijfeld vaak een verbetering van het management van het departement: verwachtingen worden verduidelijkt, kosten van maatregelen en beslissingen worden zichtbaar en doelmatigheidsafwegingen worden gefundeerder gemaakt. Het nut van deze technieken is echter juist in de departementale organisatie aan beperkingen onderhevig, met name vanwege de consequentie van de ministeriële verantwoordelijkheid die hiervoor werd aangeduid als het eindstation effect. Noch een managementcontract, noch enige andere vorm van mandaat vormt daarvoor een afdoende remedie. De typische kenmerken van de politieke verhoudingen waaronder de leiding van het departement moet functioneren maken, anders dan in het bedrijfsleven, vrijwel onmogelijk om het gewenste evenwicht tussen autonomie en ondergeschiktheid te bewerkstelligen.

De juridische voorwaarde, waaronder de voornoemde organisatorische inzichten met vrucht in de rijkdienst zouden kunnen worden toegepast, is de formele *beperving* van de ministeriële zeggenschap.⁶⁴ Daarbij dient men zich wel te realiseren dat verzelfstandiging niet noodzakelijkerwijze betekent dat de uitvoering van een taak *geheel* aan de ministeriële invloed wordt onttrokken. De minister behoudt doorgaans invloed door middel van uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden, maar deze invloed is beperkter dan bij taakuitvoering door het hiërarchisch aan hem ondergeschikte departement. De mate van invloed kan sterk variëren, zodat allerlei gradaties van verzelfstandiging zijn aan te treffen.

Beperving van de formele ministeriële zeggenschap betekent een oplossing van het hiervoor gesignaleerde probleem dat de minister wordt belast met allerlei oneigenlijke beslissingen. Onder omstandigheden van een beperkte ministeriële zeggenschap is er geen directe binding meer tussen de bewindspersoon en de onderdelen van de organisatie die op deze manier zijn verzelfstandigd. De minister is niet meer het voor de hand liggende eindstation voor allerlei meer of minder lastige beleidsproblemen. Het oordeel van de minister kan niet langer ad hoc worden gegeven, maar moet van meer algemene strekking zijn.

Beperving van de ministeriële zeggenschap heeft in het verlengde daarvan ook het op het eerste gezicht paradoxale effect dat de politieke sturing van het ambtelijk handelen de facto kan worden versterkt. Dit hangt samen met kenmerken van de betrekkingen tussen semi-autonome eenheden.

In de *eerste* plaats is de informatieverschaffing van de uitvoerende eenheid aan de beleidsbepalende eenheid veel explicieter dan in de departementale structuur. De verzelfstandigde uitvoerende eenheid wordt bij voortdurende gedwongen om verlangens te formuleren in termen van algemeen beleid in plaats van in termen van ad hoc oplossingen. Een

⁶⁴ In het bedrijfsleven bestaat ook het equivalent van de hier bedoelde formele verzelfstandiging, namelijk in de vorm van de dochteronderneming.

goed voorbeeld van deze institutionalisering van de confrontatie tussen uitvoeringspraktijk en beleidsvorming is de *uitvoeringstoets* die, vooruitlopend op verzelfstandiging, sedert een aantal jaren wordt gebezigd in het verkeer tussen de leiding van het ministerie van O&W en de Informatiseringsbank. Daarin worden door de uitvoeringsorganisatie de gevolgen van wijziging in de regelgeving voor de uitvoeringspraktijk geïventariseerd. De uitvoeringstoets verschaft ook het parlement inzicht in de randvoorwaarden waaronder verschillende beleidsalternatieven kunnen worden uitgevoerd. Zelfstandige informatie-verschaffing aan het parlement past echter niet bij de hiërarchisch ondergeschikte positie van een departementsonderdeel.⁶⁵

In de *tweede* plaats is in het verlengde hiervan ook de ministeriële sturing veel meer expliciet. De beleidsbepalende eenheid, in casu de minister en zijn staf, is gedwongen om oplossingen in algemene, zo men wil strategische termen te formuleren. Daarmee komt veel uitdrukkelijker naar buiten welke keuzen de minister voorstaat en hoe hij die keuzen denkt te verwezenlijken. Dit verschaft het parlement een aangrijpingspunt om het beleid op hoofdlijnen te toetsen.

7.6. Bezwaren van het huidige verbrokkelde verzelfstandigingsbeleid

Het huidige beleid op het punt van verzelfstandiging is sterk verbrokkeld. De indruk wordt gewekt dat ieder departement of zelfs ieder dienstonderdeel een eigen zienswijze ontwikkelt, waarbij soms oneigenlijke motieven – hoeveel personen worden als ambtenaar geteld?, hoe kan aan bepaalde beheersregels worden ontkomen? – een grote rol spelen. Ook in het parlement lijken in dit opzicht geen duidelijke denkbeelden te bestaan. Voorstellen tot verzelfstandiging worden sectoraal beoordeeld, zodat de vraag welke sturende bevoegdheden de minister behoort te bezitten steeds verschillend wordt beantwoord. De uitkomst is dat de parlementaire controle op het ene beleidsterrein principieel anders wordt geregeld dan op het andere.

Deze verbrokkelde benadering is te betreuren. De vraag hoever de bevoegdheid van de minister en de daarmee samenhangende parlementaire controle zich moeten uitstrekken raakt zozeer het wezen van ons staatsbestel, dat zij niet per dienstonderdeel verschillend behoort te worden beantwoord. Zij bergt bovendien een aantal duidelijke gevaren in zich.

Een eerste bezwaar betreft de *onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden*. Parlementaire discussies over de vraag in hoeverre de minister bevoegdheden ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen bezit, en hoever derhalve zijn verantwoordelijkheid reikt, geven blijk van veel onzekerheid. Dat is funest voor het goed functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid: op dit punt behoort er bij de Kamers en de minister een volstreekte duidelijkheid te bestaan.

Die helderheid wordt niet alleen belemmerd door vaak *ondoorzichtige wetgeving* over zelfstandige bestuursorganen, maar ook door het ontbreken van een *consistente lijn* bij het instellen van zelfstandige bestuursorganen en bij het regelen van de bevoegdheidsverdeling tussen de minister en die organen. Het is dan niet verwonderlijk dat noch kamerleden, noch ministers de finesses van iedere regeling kennen, terwijl die toch bepalend zijn voor de omvang van de verantwoordelijkheid.

De diversiteit bij het inrichten van zelfstandige bestuursorganen heeft ook een belangrijk *organisatorisch* nadeel. De wijze waarop een organisatie is ingericht is in belangrijke mate bepalend voor het beleid dat

⁶⁵ Zie G. Kuiper e.a. *Verzelfstandigen, Publiek of privaat*, Kluwer 1992.

wordt gevormd. De relatie van een zelfstandig bestuursorgaan tot de minister is uit de aard der zaak afstandelijker dan diens relatie tot een departementsonderdeel. Willekeurige en onevenwichtige toedeling van taken aan zelfstandige bestuursorganen zal leiden tot onevenwichtige beleidsvorming. Indien bij een bepaald beleid twee belangen zijn betrokken, waarvan het ene in een zelfstandig bestuursorgaan is ondergebracht, en het andere niet, zal het eerstgenoemde belang een ander, en waarschijnlijk minder zwaar gewicht krijgen dan het tweede. Een dergelijk verschil in gewicht in het beleidsproces mag niet de resultante zijn van toevallige ontwikkelingen in de organisatie van de rijksdienst, maar behoort de uitkomst te zijn van een bewuste afweging.

Een derde bezwaar betreft de *leemte in controle* die ontstaat, doordat met het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid ook de parlementaire controle op de overheidsdienst wordt beperkt. Dit is slechts aanvaardbaar indien op andere wijze in een adequate controle wordt voorzien. Het steeds aanwezige risico van een onjuist gebruik van de verzelfstandigde bevoegdheid noopt tot een goede controle, hetgeen bij verzelfstandiging vaak onvoldoende wordt beseft. Er behoort structureel aandacht aan dit vraagstuk te worden besteed.

Een laatste punt van bezwaar betreft de *coördinatie*. Waar afstemming van beslissingen binnen de rijksdienst nodig is, geschiedt dit voor onderdelen die onder leiding van een minister werken, formeel via de hiërarchische lijn naar de minister of via de ministerraad (indien meer dan een minister betrokken is). Deze mogelijkheid van coördinatie wordt beperkt bij verzelfstandiging. Hoewel ook de coördinatie langs hiërarchische lijnen in de praktijk aanzienlijke gebreken vertoont, moet men zich realiseren dat dit vraagstuk bij verzelfstandiging om voorzieningen vraagt.

Tegen de achtergrond van de zojuist geschetste bezwaren is het niet aanvaardbaar dat beslissingen over verzelfstandiging op een ad hoc basis worden genomen. Er behoren algemene uitgangspunten voor verzelfstandiging te bestaan, en zij behoren voor de gehele rijksoverheid te gelden. Een van departement tot departement verschillende oplossing voor dezelfde structurele vragen ondermijnt het goed en democratisch functioneren van de rijksdienst.

7.7. Uitgangspunt voor verzelfstandigingsbeleid: kerndepartement

Het voert te ver, gegeven de taakstelling van de commissie, om de inhoud van een beleid ten aanzien van verzelfstandiging uit te werken. Wel leiden de voorgaande beschouwingen de commissie tot de aanbeveling bij een dergelijk beleid uit te gaan van een *kerndepartement* met daaromheen een aantal verzelfstandigde organen die een aan hun taak aangepaste relatie met de minister onderhouden.

Op het (kern)departement behoren die taken vervuld te worden die volledig onder de instructies van de minister verricht moeten worden. Het voorbereiden en het vaststellen van beleid, het in grote lijnen sturen van de uitvoering en het verdelen van financiële middelen zal in ieder geval onder directe verantwoordelijkheid van de minister moeten geschieden.

Voor verzelfstandiging komt in de eerste plaats de *grootschalige beschikkingverlening* in aanmerking. Daarbij behoort een consistente lijn te worden gevolgd. Zo is niet te begrijpen waarom voor beslissingen over studiefinanciering, huursubsidies, belastingaanslagen of uitkeringen ten aanzien van sociale verzekeringen steeds een verschillend stelsel zou moeten gelden. Toch worden in het huidige beleid voor die sectoren

uiteenlopende benaderingen gekozen. Dit kan evenzeer tot te vergaande als tot onvoldoende ministeriële bevoegdheden leiden, maar heeft in ieder geval onevenwichtigheid en ondoorzichtigheid tot gevolg.

Andere taken die voor verzelfstandiging in aanmerking komen zijn vormen van *materiële uitvoering* (bijvoorbeeld beheer van wegen en waterwegen; delinquentenzorg), en *inspectietaken*. Ook organisaties voor *onderzoek en planning* zoals het RIVM zullen in verzelfstandigde vorm adequater functioneren.

Door beperking van de volledige zeggenschap van de minister tot het kerndepartement wordt de verantwoordelijkheid voor beleidstaken geaccentueerd, en wordt incidentalisme voorkomen. Tegelijkertijd kan een effectieve algemene sturing van de uitvoering worden bereikt met een goede inrichting van de verzelfstandiging. De grotere aandacht voor het algemene beleid kan tevens bevorderen dat de rol van de ministerraad op het terrein van de beleidscoördinatie wordt versterkt.

Ook de *vormgeving van de verzelfstandiging* dient op een heldere en consistente wijze te geschieden. Indien in vergelijkbare situaties willekeurig verschillende constructies worden gekozen, vergroot dat de onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden. Bij verzelfstandiging zou daarom *consequent voor de publiekrechtelijke vorm van een zelfstandig bestuursorgaan gekozen moeten worden* indien aan de minister nog bevoegdheden worden toebedeeld ten aanzien van het functioneren van de verzelfstandigde dienst. De nog resterende zeggenschap van de minister betekent een publiek belang bij de uitvoering van de taak, en betekent derhalve ook dat de regels van het publiekrecht, inclusief de daaraan inherente controle-instrumenten, toepassing behoren te vinden.

De bevoegdheden van de minister behoren bij vergelijkbare taken dezelfde te zijn. De bevoegdheid om regels te geven voor de uitvoering van de taken van het verzelfstandigde orgaan behoort de minister in het algemeen wel te bezitten, maar de bevoegdheid om in te grijpen in een individueel geval niet.

7.8. Controle

De controle van de activiteiten van zelfstandige bestuursorganen is een vraagstuk dat ook door de Bijzondere Commissie Vraagpunten is gesignaleerd. Omdat ministeriële zeggenschap en ministeriële verantwoordelijkheid de paraplu vormen waaronder een veelheid van controle-activiteiten schuilt, ontstaat er door de beperking van die verantwoordelijkheid een controle-lacune. Daarin moet voorzien worden.

Voor een deel zal de controle toegesneden moeten zijn op de specifieke taak die wordt verzelfstandigd, maar voor een groot deel kunnen algemene voorzieningen worden getroffen. Dit verdient vanuit het gezichtspunt van de doorzichtigheid van het bestuur dan ook de voorkeur. Hier worden daarom een aantal algemene vereisten met betrekking tot controle geformuleerd.

Functies van controle

De controle op zelfstandige bestuursorganen heeft twee aspecten. In de eerste plaats moet nagegaan worden of de organisatie *haar taken goed uitvoert*. Zij moet zich houden aan de gestelde regels, en moet zorgen voor een zo doelmatig mogelijke uitvoering. Blijkt dat er problemen zijn, dan moeten maatregelen ter verbetering worden getroffen.

Wanneer de verantwoordingsplicht van de minister is beperkt, zal via het parlement geen directe controle meer mogelijk zijn. Er zijn daarom

andere voorzieningen nodig om te kunnen nagaan of de organisatie goed functioneert. Indien blijkt dat dit niet het geval is, zullen ook voldoende mogelijkheden tot ingrijpen moeten bestaan.

In de tweede plaats zal de *terugkoppeling* van de uitvoering naar het beleid verzekerd moeten worden. Het beleid dat door een zelfstandig bestuursorgaan wordt uitgevoerd, zal in hoofdlijnen bepaald worden door de wetgever en door de minister: het gaat om het doen van politieke keuzes. Nu is beleidsvorming niet een geïsoleerd proces; regelmatig moet worden nagegaan of de uitvoering van het beleid inderdaad de gewenste effecten teweeg brengt. Aan de hand van informatie over de uitvoering zal bijstelling moeten plaats vinden. Het is daarom nodig dat zowel de minister als het parlement voldoende gegevens over de uitvoering ontvangen om de gevolgen van hun beslissingen te kunnen overzien.

Voorzieningen voor controle: informatie

Goede informatie is de basis voor iedere vorm van controle. Zowel voor het hanteren van politieke sturingsmiddelen door de minister en de wetgever, als voor het controleren van de taakuitvoering door het zelfstandig bestuursorgaan zijn goede gegevens een eerste voorwaarde. De volgende voorzieningen zouden daarom bij ieder zelfstandig bestuursorgaan moeten bestaan:

a. inlichtingen

De verplichting om de minister alle gevraagde inlichtingen te verstrekken zou voor ieder zelfstandig bestuursorgaan moeten gelden. Op basis daarvan kan de minister beslissen over de aanwending van de hem ter beschikking staande beleidsinstrumenten. Een voorbeeld van daarvoor geschikte informatie-verschaffing is de uitvoeringstoets die de Informatiseringsbank opstelt over de verwachte effecten van beleidswijzigingen. Daarnaast dient de informatieplicht ertoe aan de politiek – de minister en via hem het parlement – de gegevens te verschaffen om te beoordelen of het zelfstandig bestuursorgaan op zijn taak berekend is.

b. jaarverslag

Een regelmatige rapportage over de taakuitvoering is nodig om het gevoerde beleid te kunnen beoordelen, en om controle te kunnen uitoefenen. Het jaarverslag zou in ieder geval gegevens moeten bevatten die voor het beleidsproces waarbij minister en wetgever zijn betrokken, relevant zijn. Zo zou de werking van de wettelijke voorschriften moeten worden nagegaan, waarbij eventuele problemen gesignaleerd moeten worden.

c. openbaarheid van bestuur

De functie die de Wet Openbaarheid van bestuur vervult bij de publieke verantwoording en controle behoort bij zelfstandige bestuursorganen zeker te worden vervuld: het ontbreken van een deel van de parlementaire controle zou ertoe leiden te menen dat er a fortiori reden is die wet hier van toepassing te doen zijn. Deze consequentie is inmiddels getrokken.

Voorzieningen voor controle: beoordeling

De minister, het parlement en anderen kunnen op basis van de beschikbare informatie zelf het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan beoordelen. Niettemin is een meer systematische periodieke beoordeling van dat functioneren in het algemeen gewenst. In bepaalde gevallen zou eens in de vijf jaar een stelselmatige *evaluatie* van het orgaan door een onafhankelijke instantie plaats moeten vinden. In landen waar het zelfstandig bestuursorgaan meer algemeen wordt toegepast – met name Zweden en de Verenigde Staten – is evaluatieonderzoek een veel gebruikt middel voor externe controle. In Zweden vindt

men zelfs enkele onafhankelijke gespecialiseerde controle instanties die met enige regelmaat, en ten dele onaangekondigd, zelfstandige bestuursorganen doorlichten om de doelmatigheid van de organisatie te beoordelen. Een regelmatige evaluatie is in beginsel voor ieder zelfstandig bestuursorgaan nodig. Omvang en diepgang en frequentie van het onderzoek zullen van orgaan tot orgaan verschillen.

Andere voorzieningen

Teneinde onvoldoende taakuitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan te kunnen corrigeren zouden de volgende voorzieningen dienen te bestaan.

a. raad van toezicht

Naast de dagelijkse leiding behoort een raad van toezicht onderdeel uit te maken van het zelfstandig bestuursorgaan. Dit is een vorm van interne verdeling van macht waarvan zowel preventieve als corrigerende werking uit zal gaan. Een raad van toezicht is ook de eerstgeroepene om een kritisch uitgevallen beoordeling om te zetten in voorstellen voor verbetering. Voor kleine zelfstandige bestuursorganen kan een afzonderlijke raad van toezicht overigens een topzware voorziening zijn.

b. termijn benoeming

De leiding van het zelfstandig bestuursorgaan dient benoemd te worden voor een bepaalde beperkte termijn, bijvoorbeeld vijf jaar. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd om leden van het bestuurscollege te vervangen, ook zonder dat dat meteen als een persoonlijk falen hoeft te worden geïnterpreteerd. Vervanging van de leiding van de organisatie is een effectieve manier om het functioneren van de organisatie te beïnvloeden. Ook dit instrument is zeer gebruikelijk in landen waar het zelfstandig bestuursorgaan meer gemeengoed is.

c. verwaarlozingsregeling

Indien een zelfstandig bestuursorgaan niet op zijn taak berekend is, zou ingrijpen in de (leiding van de) organisatie mogelijk moeten zijn.

Voorzieningen voor financiële controle

Een zelfstandig bestuursorgaan valt, indien het rechtspersoonlijkheid bezit, niet onder de regels van de rijksbegroting. Een consistente regeling van de financiële verslaglegging ontbreekt. Voor sommige zelfstandige bestuursorganen zijn de regels over de jaarrekening van vennootschappen in het Burgerlijk Wetboek van toepassing verklaard. Dit miskent de geheel andere wijze waarop in de publiekrechtelijke sector verantwoording over het financieel beheer moet worden afgelegd; daarom verdient een daarop afgestemde regeling van de verslaglegging de voorkeur. Dit bevordert ook een onderlinge vergelijkbaarheid van de kosten van deze organen.

De Algemene Rekenkamer heeft sinds enige tijd het recht controles uit te voeren bij rechtspersonen die (mede) met geld van het rijk worden bekostigd. De positie van de Rekenkamer is echter een andere dan bij uitgaven door de departementen, waarbij komt dat vaak per zelfstandig bestuursorgaan specifieke regels worden getroffen, bijvoorbeeld over de inschakeling van externe accountants. Voor een doelmatig systeem van controle op de rijksuitgaven als geheel is het niet bevorderlijk dat dit onderwerp per departement of per zelfstandig bestuursorgaan incidenteel wordt geregeld.

7.9. Uniforme regeling

Eerder is gezegd dat het beleid met betrekking tot de instelling van zelfstandige bestuursorganen verbrokkeld en weinig consistent is. Dit wreekt zich ook bij de controle. Regelmatig ontbreken goede voorzieningen op dat punt. Doordat de parlementaire controle door de verzelf-

standinging vermindert, en derhalve een vertrouwde regeling van de controle niet aanwezig is, kan dit tot een ernstige leemte leiden.

Evenals bij de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid geldt ook voor de controle, dat een heldere en doorzichtige regeling essentieel is. Indien bij iedere verzelfstanding andere voorschriften worden vastgesteld, wordt het systeem als geheel ondoorzichtig. Dat vermindert de doeltreffendheid van de controle, en maakt bovendien een onderlinge vergelijking van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen vrijwel onmogelijk.

Een wettelijke regeling waarin de hoofdregels over de inrichting van een zelfstandig bestuursorgaan en over de voorzieningen voor controle zijn neergelegd, is de beste manier om tot de nodige uniformiteit te komen. Daarin kan onder meer worden neergelegd welke bevoegdheden de minister in beginsel steeds ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan zou moeten hebben, op welke wijze bestuurders benoemd en ontslagen kunnen worden en welke voorschriften op het punt van controle in ieder geval moeten gelden. Andere middelen voor uniformering, zoals aanwijzingen voor de rijksdienst, hebben onvoldoende effect omdat zij te gemakkelijk terzijde geschoven kunnen worden.

Ook in de Tweede Kamer vindt beoordeling van voorstellen voor verzelfstanding verkokerd plaats. Meer eenheid daarin bijvoorbeeld via een bijzondere commissie – zou recht doen aan het feit dat deze problematiek direct raakt aan de positie van het parlement.

7.10. Conclusies

Vraagpunt 002 luidt:

In de komende twee jaren dienen de mogelijkheden tot decentralisatie (territoriaal en functioneel), tot contract management en zelfbeheer verder te worden verdiept en uitgewerkt.

Verzelfstanding betekent dat overheidstaken worden opgedragen aan een orgaan dat ten opzichte van de minister zelfstandigheid bezit. Daardoor wordt de verantwoordelijkheid van de minister beperkt tot de bevoegdheden die hem zijn toegekend; dezelfde beperking geldt voor de parlementaire controle. Van oudsher zijn taken verzelfstandigd die naar hun aard slechts een beperkte zeggenschap van de minister verdragen.

Verzelfstanding heeft het voordeel dat minister en parlement zich concentreren op de hoofdlijnen van het beleid, en dat incidentalisme wordt voorkomen. Een minister behoort in het algemeen niet in incidentele gevallen beslissingen te nemen, maar het beleid te bepalen.

Het beleid ten aanzien van verzelfstanding is verbrokkeld en inconsistent. Dit leidt tot onduidelijkheid ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid, tot onevenwichtige beleidsvorming en tot lacunes in de controle. Het is daarom dringend noodzakelijk dat er voor de rijksdienst als geheel een samenhangend *verzelfstandigingsbeleid* wordt ontwikkeld.

De commissie beveelt aan bij een dergelijk beleid uit te gaan van een *kerndepartement*, waar de belangrijkste beleidsvormende taken worden verricht. Uitvoerende taken, zoals het nemen van grote aantallen beschikkingen, en inspectie-taken, behoren bij een zelfstandig bestuursorgaan te worden ondergebracht.

Verzelfstanding dient te geschieden in de vorm van een *publiekrechtelijk* zelfstandig bestuursorgaan. Privaatrechtelijke organisatievormen zijn ongewenst in gevallen waarin de minister specifieke invloed op de

organisatie blijft houden; deze vormen komen derhalve slechts bij afstoten van taken in aanmerking.

Een goede controle op zelfstandige bestuursorganen is nodig ter compensatie van de verminderde ministeriële verantwoordelijkheid. De volgende algemene voorzieningen moeten worden getroffen:

- de verplichting van een zelfstandig bestuursorgaan tot het verschaffen van informatie en het uitbrengen van een jaarverslag
- de instelling van een raad van toezicht
- de benoeming van de directie voor een beperkte termijn
- de regeling van de financiële verslaglegging en controle
- de evaluatie van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan op gezette tijden.

De hoofdregels voor de inrichting en controle van zelfstandige bestuursorganen dienen in een kaderwet te worden vastgelegd.

HOOFDSTUK 8. SAMENVATTING VAN DE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1. De regels van het spel

Regel van de ministeriële verantwoordelijkheid

De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaats vindt. De verantwoordelijkheid gaat niet verder dan de bevoegdheden van de minister: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Maar binnen die grens geldt de verantwoordelijkheid onverkort: zij is niet beperkt tot hetgeen de minister persoonlijk kan worden aangerekend.

Vertrouwensregel

De vertrouwensregel houdt in dat een minister zijn positie niet kan behouden indien hij het vertrouwen van het parlement heeft verloren, behoudens Kamerontbinding. Er bestaan geen vaste maatstaven ter beantwoording van de vraag of het vertrouwen mag of moet worden opgezegd: het gaat om een politieke vraag die een politiek antwoord verlangt. Onjuist is daarom de gedachte dat het vertrouwen slechts kan worden opgezegd wanneer de minister persoonlijk een verwijt kan worden gemaakt.

Reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

De verantwoordingsplicht berust uitsluitend bij de minister (en de staatssecretaris).

Voor het *eigen handelen* is de minister zonder meer verantwoordelijk. Dit geldt ook voor *besluiten van de ministerraad*.

De minister is ook verantwoordelijk voor het handelen van de Koning. Voor andere leden van het *koninklijk huis* geldt dat de verantwoordelijkheid van de minister bepaald wordt door zijn bevoegdheden. Aangezien deze zeer beperkt zijn, zal het optreden van de leden van het koninklijk huis niet snel tot activering van de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen leiden.

Voor de *ambtelijke dienst* strekt de verantwoordelijkheid even ver als de bevoegdheden van de minister. De departementen vallen zonder meer onder die verantwoordelijkheid. Voor diensten die zijn verzelfstandigd is de minister verantwoordelijk voor het hanteren van die bevoegdheden die hij ten opzichte van die dienst (nog) bezit.

Wettelijke grondslag voor verzelfstandiging

Verzelfstandiging heeft invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee op de parlementaire controle op het openbaar bestuur. Daarom kan verzelfstandiging slechts gebaseerd zijn op een wet die met medewerking van het parlement tot stand komt.

De wetgeving op dit punt is echter een bron van onzekerheid: vaak heeft de wetgever niet duidelijk aangegeven in hoeverre de minister bevoegd is instructies te geven. Daarmee ontstaat onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, hetgeen als een ernstig gebrek moet worden beschouwd.

Evenmin heeft de wetgever voldoende oog gehad voor vormen van controle die het (gedeeltelijk) vervallen van de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandiging kunnen compenseren.

8.2. Aantredende ministers (*vraagpunt 009*)

De minister is verantwoordelijk voor het goed functioneren van zijn departement, ook al zijn er problemen ontstaan ten tijde van zijn voorganger. Van iedere minister, dus ook van een nieuw of (her-)aantredende bewindspersoon, mag verwacht worden dat hij de nodige maatregelen neemt. *Specifieke voorzieningen op dit punt zijn niet nodig.*

8.3. Contacten tussen Kamerleden en ambtenaren (*vraagpunt 067*)

Er bestaat op staatsrechtelijke gronden geen bezwaar tegen intensivering van de contacten tussen Kamers en ambtenaren; zowel de Kamers als de ministers hebben zich, gezien de functie van dergelijke contacten, te terughoudend betoond.

Wel behoort het staatsrechtelijk kader in het oog te worden gehouden. Dit houdt voor ambtenaren die werken onder de verantwoordelijkheid van een minister in:

- a. de instemming van de minister is een vereiste voor het horen van een ambtenaar;
- b. hetgeen de ambtenaar zegt valt onder de verantwoordelijkheid van de minister; deze kan de ambtenaar terzake instructies geven;
- c. jegens het parlement is de ambtenaar niet verplicht te verschijnen of te antwoorden.

Voor ambtenaren van zelfstandige bestuursorganen geldt:

- a. de instemming van de minister is niet vereist en de minister is ook niet verantwoordelijk voor hetgeen de ambtenaar zegt;
- b. de ambtenaar is niet verplicht te verschijnen of te antwoorden.

Aangezien het voor zowel het parlement als de minister belangrijke voordelen kan hebben dat Kamercommissies ambtenaren horen, dienen de bestaande mogelijkheden daartoe intensiever benut te worden. De Bijzondere Commissie Vraagpunten merkt in haar rapport terecht op dat daarvoor een «cultuuromslag» nodig is. Deze verandering kan uiteraard alleen van de betrokkenen, te weten regering en parlement, zelf komen.

8.4. Convenanten (*vraagpunt 071*)

De verantwoordingsplicht van de ministers geldt voor convenanten op dezelfde wijze als voor ander bestuurshandelen. Een convenant kan de wetgever formeel niet binden, maar praktisch kan het parlement soms moeilijk om gemaakte afspraken heen. Dat geldt overigens ook voor de resultaten van ander bestuurshandelen.

De middelen om parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming

van convenanten te verzekeren moeten dan ook dezelfde zijn als bij ander bestuurshandelen. Denkbaar is dat in bepaalde gevallen een wettelijke grondslag wordt verlangd, terwijl voor het overige het parlement langs de gebruikelijke wegen kan verlangen bij de voorbereiding van een convenant betrokken te worden.

8.5. Coördinatie van rijksbeleid *(vraagpunten 004 en 006)*

De coördinatie-problematiek kent verschillende oorzaken. Coördinatie op politiek niveau is primair aangewezen bij problemen die voortvloeien uit maatschappelijke tegenstellingen. Het overbruggen van tegenstellingen die hun oorsprong vooral binnen de rijksdienst vinden, moet in eerste instantie met andere middelen dan door politieke besluitvorming geschieden.

Versterking van de positie van de coördinerend minister door invoering van een onderraad of ministeriële commissie ten behoeve van elk coördinerend ministerschap is af te wijzen omdat dan teveel onderraden ontstaan. De instelling van een onderraad of commissie moet berusten op de politieke keuze aan een bepaalde problematiek in het bijzonder aandacht te besteden, en kan daarom slechts voor een beperkt aantal onderwerpen gelden.

Een mede-ondertekeningrecht voor de coördinerend minister en de minister-president van alle stukken die aan de onderraad of de ministeriële commissie worden aangeboden, dient eveneens te worden afgewezen.

Indien het wenselijk wordt geacht institutionele maatregelen op politiek niveau te nemen om de coördinatieproblemen bij de rijksoverheid te verminderen, is het toekennen van meer bevoegdheden aan de coördinerend minister hiervoor niet geschikt. Ook is het geen oplossing om aan te haken bij de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Alternatieven die wel overwogen zouden kunnen worden, zijn het versterken van de formele positie van de minister-president of een «kernkabinet» in de vorm van een sterk verkleinde ministerraad.

8.6. Contractmanagement en zelfbeheer *(vraagpunt 002)*

Contractmanagement en zelfbeheer kunnen een bijdrage leveren aan het vermogen van de minister om zijn departement effectief te leiden.

Staatsrechtelijk gezien brengen deze technieken echter geen verandering in de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de minister: slechts op basis van een wet kan een ten opzichte van de minister zelfstandige positie worden gerealiseerd.

De term managementcontract wekt ten onrechte de indruk dat het gaat om een bindende afspraak tussen gelijkwaardige partijen. De term kan daarom beter worden vermeden.

8.7. Zelfstandige Bestuursorganen *(vraagpunten 002 en 068)*

Verzelfstandiging betekent dat overheidstaken worden opgedragen aan een orgaan dat ten opzichte van de minister zelfstandigheid bezit. Daardoor wordt de verantwoordelijkheid van de minister beperkt tot de bevoegdheden die hem zijn toegekend; dezelfde beperking geldt voor de parlementaire controle. Van oudsher zijn taken verzelfstandigd die naar hun aard slechts een beperkte zeggenschap van de minister verdragen.

Verzelfstandiging heeft het voordeel dat minister en parlement zich

concentreren op de hoofdlijnen van het beleid, en dat incidentalisme wordt voorkomen. Een minister behoort in het algemeen niet in incidentele gevallen beslissingen te nemen, maar het beleid te bepalen.

Het beleid ten aanzien van verzelfstandiging is verbrokkeld en inconsistent. Dit leidt tot onduidelijkheid ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid, tot onevenwichtige beleidsvorming en tot lacunes in de controle. Het is daarom dringend noodzakelijk dat er voor de rijkdienst als geheel een samenhangend *verzelfstandigingsbeleid* wordt ontwikkeld.

De commissie beveelt aan bij een dergelijk beleid uit te gaan van een *kerndepartement*, waar de belangrijkste beleidsvormende taken worden verricht. Uitvoerende taken, zoals het nemen van grote aantallen beschikkingen, en inspectie-taken, behoren bij een zelfstandig bestuursorgaan te worden ondergebracht.

Verzelfstandiging dient te geschieden in de vorm van een *publiekrechtelijk* zelfstandig bestuursorgaan. Privaatrechtelijke organisatievormen zijn ongewenst in gevallen waarin de minister specifieke invloed op de organisatie blijft houden; deze vormen komen derhalve slechts bij afstoten van taken in aanmerking.

Een goede controle op zelfstandige bestuursorganen is nodig ter compensatie van de verminderde ministeriële verantwoordelijkheid. De volgende algemene voorzieningen moeten worden getroffen:

- de verplichting van een zelfstandig bestuursorgaan tot het verschaffen van informatie en het uitbrengen van een jaarverslag
- de instelling van een raad van toezicht
- de benoeming van de directie voor een beperkte termijn
- de regeling van de financiële verslaglegging en controle
- de evaluatie van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan op gezette tijden.

De hoofdregels voor de inrichting en controle van zelfstandige bestuursorganen dienen in een kaderwet te worden vastgelegd.