

Vertrouwen in verantwoordelijkheid

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



# **VERTROUWEN IN VERANTWOORDELIJKHEID**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Den Haag, 21 september 1999

## INHOUDSOPGAVE

1.	AANLEIDING	3
2.	INHOUD VAN DE NOTA	4
3.	DE INHOUD EN REIKWIJDTE VAN DE MINISTERIELE VERANTWOORDELIJKHEID	6
4.	VERANDERINGEN IN EN RONDOM DE RIJKSOVERHEID	9
	4.1 Veranderingen in de samenleving	9
	4.2 Veranderingen binnen bestuur en overheid	11
	4.3 Spanningsvelden in het functioneren van de overheid	14
	4.4 Hoofdvragen voor kabinet en parlement	17
5.	OPLOSSINGSRICHTINGEN EN BELEIDSINITIATIEVEN	18
	5.1 De taak van de overheid	18
	5.2 De verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de overheid	19
	5.2.1 De rijksoverheid en Europa	19
	5.2.2 De rijksoverheid en de mede-overheden	20
	5.2.3 De scheiding van beleid, uitvoering en toezicht	21
	5.2.4 De werkwijze binnen de bestuurskern	23
	5.3 De taakuitoefening door de overheid	25
	5.3.1 Beleidsvorming en sturing	25
	5.3.2 Dienstverlening	29
	5.3.3 Verantwoording, betrouwbaarheid en transparantie	30
	5.4 De professionaliteit en integriteit van ambtenaren	32
	5.4.1 Ambtelijk inlevingsvermogen en inzicht in bestuurlijke verhoudingen	32
	5.4.2 De Algemene Bestuursdienst en de positie van topambtenaren	33
	5.4.3 Management en personeel in de rijksdienst	34
	5.4.4 Ambtelijke rechtspositie en integriteit	36
	5.5 De relatie tussen kabinet en Staten-Generaal	37
6.	TOT SLOT	39

## 1. AANLEIDING

In juni 1999 heeft de parlementaire behandeling plaatsgevonden van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Vliegkamp Bijlmermeer. Het rapport bevat een beschrijving en analyse van de gebeurtenissen ten tijde en in de nasleep van de ramp. De rol van de overheid, waaronder de verhouding tussen politieke leiding, ambtelijke diensten en medewerkers, komt daarin prominent aan de orde: de enquêtecommissie heeft in haar rapport diverse algemene en meer specifieke aanbevelingen gedaan om de effectiviteit van overheidsop treden in en na dergelijke rampsituaties te verbeteren. Met het begrip overheid wordt in dit verband zowel geduid op het politieke als op het bureaucratisch complex. Soms goed te onderscheiden, vaak moeilijk te scheiden.

De parlementaire behandeling van het rapport op 1, 2 en 3 juni 1999 leverde een breed debat op tussen Kamer en regering, waarbij het overheidsop treden ten tijde van de ramp in al zijn facetten aan de orde kwam. Diverse woordvoerders in de Kamer lieten zich positief uit over het optreden van de overheid in de eerste fase van de ramp en de directe hulpverlening ter plaatse. Daarnaast werd echter ook kritiek geuit op het overheidsop treden, die zich met name toespitste op: de coördinatie van werkzaamheden; de relatie tussen ambtenaren en politieke leiding, m.n. de dynamiek tussen de bestuurlijk-politieke en ambtelijke gevoeligheid (responsiviteit) voor de duiding en doorgeleiding van informatie; en het al dan niet tijdig informeren van de Kamer. In het verlengde van de toen door Kamer en kabinet gevoerde gedachtewisseling, is de regering van mening dat een voortzetting van dit debat ook voldoende ruimte moet bieden voor fundamentele vragen over het functioneren van overheid, regering en parlement. Dit debat kan leiden tot het aanbren gen van verbeteringen, die het vertrouwen in het functioneren van de overheid - als algemene aanduiding gebruikt voor het politieke proces - kunnen vergroten, niet in de laatste plaats in de beleving van de burgers.

Het kabinet stelt vast dat de wens om een debat over voornoemde belangrijke vragen te voeren ook breed in de Tweede Kamer leeft. Bij de parlementaire behandeling van het rapport is door vrijwel alle woordvoerders verzocht om de rol, de positie en het functioneren van bestuur en overheid, in het bijzonder de rijksdienst, opnieuw grondig te doordenken en te bezien waar verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij werd ook meerdere keren op indringende wijze de aandacht gevraagd voor de inhoud en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden vertrouwensregel.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in het debat met de Tweede Kamer toegezegd te zullen komen met notities over drie onderwerpen: de ministeriële verantwoordelijkheid, de organisatie en werkwijze van de rijksdienst, en de professionaliteit en integriteit van ambtenaren.

Deze drie onderwerpen hangen nauw met elkaar samen. Het verbindende element is de vraag of de rijksoverheid - gegeven een aantal belangrijke ontwikkelingen in onze huidige samenleving - zodanig is ingericht en toegerust dat de haar opgedragen publieke taak naar behoren kan worden vervuld en dat daarover ten volle politiek verantwoording kan worden afgelegd.

Met deze nota worden deze toezeggingen nagekomen.

## 2. INHOUD VAN DE NOTA

Onderzoek wijst uit dat - over het algemeen genomen - de burger een redelijk vertrouwen heeft in de overheid (SCP 1999). Maar in een democratie is het vertrouwen van de burger - uiteraard - geen vanzelfsprekendheid. Dit geldt voor alle in ons land bestaande bestuursniveaus. Het vertrouwen van de burger onderhouden is een eminente opgave en uitdaging voor de politiek en de onder haar gezag functionerende publieke diensten. Met het door de burger geschonken vertrouwen moet met veel verantwoordelijkheidsgevoel worden omgegaan, wil het vertrouwen op peil blijven. Het winnen en behouden van vertrouwen stelt eisen aan de overheid: zo moet de overheid een goede prestatie leveren en haar beloften nakomen. Maar bovenal moet de overheid open en eerlijk verantwoording afleggen. Tegenover de burger en in het bijzonder tegenover de volksvertegenwoordiging moet te allen tijde en ten volle verantwoording kunnen worden afgelegd over het handelen van de overheid.

Het is vervolgens aan de volksvertegenwoordiging om te bepalen of het bestuur (politiek) het vertrouwen heeft (behouden). Zonder dat vertrouwen komt het functioneren van de onder het gezag van de politiek staande overheidsinstellingen onder druk te staan.

In de titel van deze nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" worden de twee centrale beginselen in de staatsrechtelijke context van de rijksoverheid onderscheiden en met elkaar in verband gebracht: de ministeriële verantwoordelijkheid en het vertrouwensbeginsel. De ministers zijn verantwoordelijk en zij dragen hun verantwoordelijkheid zolang zij het vertrouwen van het parlement genieten.

Inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Staten-Generaal staan voor het kabinet niet ter discussie, zoals ook reeds in antwoord op de vragen van de leden Van der Steenhoven, Scheltema-de Nie, Balkenende (Aanhangsel TK 1998-1999, nrs. 1867 tot 1869) en Wiegel (Aanhangsel EK 1998-1999, nr. 24) is aangegeven. De complexe werkelijkheid die er achter schuil gaat verdient wel verheldering.

Wat in deze nota aan de orde wordt gesteld, is hoe het effectueren van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt georganiseerd, gegeven een aantal ontwikkelingen in de maatschappij en in de organisatie en het functioneren van de rijksdienst. Op welke wijze kan worden voldaan aan de grondwettelijke inlichtingenplicht van ministers aan het parlement, hoe zijn de verantwoordelijkheden van verschillende partners in het beleidsproces goed te onderscheiden, en hoe kan de organisatie en werkwijze van de rijksdienst verder worden verbeterd om het afleggen van verantwoording doeltreffender te ondersteunen.

Vastgesteld moet immers worden dat de overheidsorganisatie dermate ingewikkeld is dat heden ten dage niet meteen voor een ieder duidelijk is wie binnen de overheid waarvoor verantwoordelijk is. Vergroting van transparantie in de toedeling van verantwoordelijkheden is daarom essentieel voor het vertrouwen in de overheid.

Deze nota bevat in de eerste plaats een beschrijving van de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarna schetst de nota veranderingen in de samenleving die van invloed zijn op het functioneren van de overheid, de veranderingen die de overheid onder invloed daarvan ondergaat, alsmede de spanningen die deze veranderingen teweeg kunnen brengen in het functioneren van de overheid en de ministeriële verantwoordelijkheid. De nota formuleert vervolgens een vijftal hoofdvragen die het actuele debat over de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid

ordenen. Vervolgens wordt een aantal oplossingsrichtingen door het kabinet aangereikt en wordt een overzicht gegeven van de reeds lopende initiatieven, die ertoe strekken het functioneren van de rijksdienst in den brede te verbeteren.

Bij de nota is een aantal concrete voorstellen gevoegd in de sfeer van de verbetering van het integriteitsbeleid in het openbaar bestuur en de modernisering van het management- en personeelsbeleid.

### 3. DE INHOUD EN REIKWIJDTE VAN DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

De ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland heeft in de vorige eeuw een ontwikkeling doorgemaakt van 'verantwoordelijkheid jegens de Koning' naar 'verantwoordelijkheid jegens het parlement'. In 1840 is voor het eerst een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid - de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid - in de Grondwet opgenomen, in 1848 gevolgd door de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Twintig jaar later, in 1868, lagen de hoofdlijnen van het parlementaire stelsel - met name de werking van de vertrouwensregel - vast.

Het feit dat de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel al sinds lang deel uitmaken van het Nederlandse constitutionele stelsel, neemt niet weg dat er van tijd tot tijd vragen kunnen rijzen over de concrete toepassing ervan. Deze vragen zijn onder meer aan de orde gekomen tijdens het debat over het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Vliegkamp Bijlmermeer, en ook naar aanleiding van Kamervragen over een notitie d.d. 9 maart 1998 van de hand van de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken. Bij de beantwoording van deze vragen heeft het kabinet duidelijk voorop gesteld dat het de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Staten-Generaal onverkort wenst te handhaven. In het hiernavolgende zal nader worden ingegaan op deze inhoud en reikwijdte.

Algemeen wordt onderschreven dat de ministeriële verantwoordelijkheid in ieder geval inhoudt: de plicht tot het *geven van inlichtingen* en het *motiveren, rechtvaardigen en verdedigen* van het gevoerde beleid.

De plicht tot het geven van inlichtingen is vastgelegd in artikel 68 Grondwet: "De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door één of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat."

De informatieverplichting op grond van artikel 68 Grondwet bestaat voor de ministers en staatssecretarissen, niet voor ambtenaren. Het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid gaat ervan uit, dat de bewindspersoon over de informatie beschikt die relevant is om het beleidsproces te kunnen sturen en om desgewenst het parlement juist en volledig te kunnen informeren. Dit veronderstelt, dat de onder de bewindspersoon ressorterende ambtenaren hun minister of staatssecretaris van deze relevante informatie voorzien.

De ministeriële verantwoordelijkheid gaat echter verder dan alleen het verstrekken van inlichtingen. Zij houdt tevens in dat de bewindspersoon het gevoerde beleid ter discussie stelt, verklaart en verdedigt, dat hij ingaat op wensen, suggesties en kritiek van de Kamers, dat hij aangeeft waarom hij van de verschillende alternatieven de voorkeur geeft aan zijn eigen plannen en voorstellen en in hoeverre hij bereid is in het debat met de Kamer(s) voorgestelde wijzigingen aan te brengen.

De vraag of ook de sanctionering (het *opzeggen van het vertrouwen*) als een element van de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden gezien, wordt verschillend benaderd. In een strikte benadering - onder meer aangehangen door de Commissie-Scheltema (Rapport "Steekhoudend ministerschap", Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nrs. 40-41) - worden deze beide noties duidelijk van elkaar onderscheiden. Een meer ruime benadering ziet de

vertrouwensregel als een sanctionering van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In de strikte benadering geldt voluit het adagium "Zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid", en ook omgekeerd "Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid". Dit betekent enerzijds dat de ministeriële verantwoordelijkheid ophoudt bij de grenzen van de bevoegdheid van de bewindspersoon, anderzijds dat de ministeriële verantwoordelijkheid betrekking heeft op alles wat zich binnen de kring van zijn bevoegdheden bevindt. In deze zienswijze is de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijk juridisch af te grenzen. De vertrouwensregel heeft een meer politieke dimensie, waarbij het aan de Kamer is om te beoordelen of al dan niet het vertrouwen in een bewindspersoon dient te worden opgezegd. Daarom moeten ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel principieel als losstaand van elkaar worden gezien.

In de andere, ruimere benadering worden drie fasen van de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheiden: een inlichtingenfase, een debatfase en een sanctioneringfase. De ministeriële verantwoordelijkheid loopt hierdoor als het ware over in de vertrouwensregel. Het gevolg is dat de ministeriële verantwoordelijkheid minder scherp kan worden afgebakend.

In de literatuur wordt erop gewezen dat een strikte beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot datgene wat binnen de bevoegdheden van de bewindspersoon valt meer duidelijkheid suggereert dan in de praktijk daadwerkelijk bestaat. Het is immers zo dat de bewindspersoon ook langs meer feitelijke weg - bijvoorbeeld door het zenden van een brief, het initiëren van een overleg - zaken kan beïnvloeden zonder dat hij in juridische zin zijn bevoegdheden uitoefent. Dit verklaart waarschijnlijk mede waarom in wetenschap en praktijk de meer juridische notie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de (politieke) vertrouwensregel nogal eens door elkaar lopen. Daarnaast kan er aanleiding zijn om de bevoegdheden van een minister uit te breiden, bijvoorbeeld juist met het oog op het adequaat kunnen afleggen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een minister kan als medewetgever daartoe uiteraard zelf het initiatief nemen.

Welke van beide benaderingen ook wordt gekozen, in beide gevallen geldt dat indien het vertrouwen is weggefallen, de minister niet langer kan aanblijven. Het oordeel daarover berust bij het controlerend orgaan, en wordt in de openbaarheid geveld. Eerst bij het stellen van de vertrouwensvraag komt eventueel ook de schuldvraag aan de orde. Wat rekent het controlerend orgaan de politiek verantwoordelijke aan, en met welke consequenties? De vertrouwensvraag is een politieke vraag en is in beginsel onbegrensd: het is ten volle een verantwoordelijkheid van het controlerend orgaan om hieraan invulling te geven en alles mee te wegen wat van belang wordt geacht. Hiermee wordt aangesloten bij het analytische onderscheid dat ook de Tweede Kamer maakt tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de toepassing van de vertrouwensregel. Het parlement bepaalt op welke wijze deze regel wordt ingevuld en gehanteerd.

Van de vertrouwensregel tussen bestuurder en controlerend orgaan dient te worden onderscheiden de (functionele) vertrouwensrelatie tussen politiek-bestuurder en ambtenaar. Ambtenaren zijn verplicht hun minister te ondersteunen bij de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister moet erop kunnen vertrouwen dat het ministerie volgens zijn aanwijzingen functioneert, overeenkomstig de wettelijke voorschriften handelt en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid.



De vertrouwensrelatie tussen minister en ambtenaar wordt beheerst door de regels van het personele beheer en het ambtenarenreglement. Indien - in de regel samenhangend met het feitelijk functioneren - de vertrouwensvraag rijst tussen de politiek bestuurder en de ambtenaar wordt deze in eerste instantie in de beslotenheid van de departementale organisatie behandeld, met (rechts)waarborgen omkleed.

Het bestaan van ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren stelt eisen aan dat handelen en de informatievoorziening aan de bewindspersoon. Indien deze door zijn ambtenaren van onvoldoende (beleids-)informatie wordt voorzien, of omgekeerd zoveel informatie krijgt voorgeschoteld dat hij daaruit redelijkerwijs niet de relevante zaken kan halen, kan hij beleidsprocessen niet goed sturen en zijn informatieplicht aan het parlement niet goed nakomen. Dan dient de bewindspersoon handelend op te treden, waarbij dit probleem primair binnen de organisatie, in de relatie tussen de minister en zijn ambtenaren, aan de orde dient te komen.

Met het beantwoorden van de vraag, wat de inhoud en reikwijdte is van de ministeriële verantwoordelijkheid, is nog geen antwoord gegeven op de vraag, op welke wijze de ministeriële verantwoordelijkheid in de politieke praktijk invulling krijgt, welke ontwikkelingen in de maatschappij en in de overheidsorganisatie daarop inwerken, en welke voorwaarden noodzakelijk zijn om tot een optimale effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid te komen. Op deze vragen wordt ingegaan in de hoofdstukken 4 en 5.

#### 4. VERANDERINGEN IN EN RONDOM DE RIJKSOVERHEID

##### 4.1. Veranderingen in de samenleving

In de afgelopen decennia hebben zich in de samenleving grote veranderingen voltrokken. Deze veranderingen zijn deels autonoom van aard; voor een groot deel zijn deze maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloed door bewust beleid van de overheid. In deze paragraaf wordt een aantal van deze ontwikkelingen geschetst.

###### *Emancipatie en individualisering: de mondige burger*

Burgers zijn in de voorbije decennia geëmancipeerd. Zij zijn kritischer en mondiger geworden, en in het verlengde hiervan ook individualistischer. Dit proces van emancipatie en individualisering uit zich op diverse manieren. Anders dan in de periode van de verzuiling - waarin de verhoudingen tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid (hiërarchisch) waren geordend via maatschappelijke groepen en intermediaire organisaties met een eigen, collectieve identiteit - willen mensen nu zelf bepalen welke waarden en normen zij in hun leven centraal stellen en vragen zij steeds meer zeggenschap over hun eigen leefsituatie. De leefsituatie en het gedrag van burgers kent daardoor een grotere diversiteit en minder voorspelbaarheid. De burger verwacht dat de overheid bij de uitoefening van taken met deze diverse wensen rekening houdt. Daarbij verwachten burgers van de overheid ook meer kwaliteit van dienstverlening en een zichtbare betrokkenheid van de overheid bij maatschappelijke noden.

Met de ontzuiling en het daardoor wegvallen van allerlei intermediaire organisaties is de relatie tussen burger en overheid veel directer geworden. Het gezag van de overheid bij het toedelen en afwegen van waarden en belangen is niet meer vanzelfsprekend, maar moet voortdurend worden beargumenteerd, 'verdiend'. De legitimiteit van overheidsop treden staat daarmee onder permanente druk.

###### *Horizontalisering: de 'netwerksamenleving'*

Ook in de samenleving als geheel hebben zich de afgelopen decennia ingrijpende veranderingen voorgedaan. Met name door een voortschrijdend proces van specialisatie van kennis, technologisering en arbeidsdeling is de complexiteit en de organisatiegraad van de samenleving sterk toegenomen. In het proces van ontzuiling heeft tegelijkertijd de strakke ordening van organisaties plaats gemaakt voor een bont palet aan instanties en groeperingen. Het aantal onderlinge betrekkingen en afhankelijkheden binnen de maatschappij en tussen maatschappij en overheid is daardoor fors toegenomen. Deze ontwikkeling wordt vaak aangeduid als het ontstaan van een 'netwerksamenleving'. Bij ieder maatschappelijk vraagstuk zijn tal van instanties en organisaties betrokken, ieder vanuit zijn eigen deskundigheid, verantwoordelijkheid en deelbelang. De oplossing van vraagstukken is daarmee afhankelijk van hun onderlinge inspanningen. De onderlinge afhankelijkheid leidt er ook toe dat de verhoudingen in de samenleving minder hiërarchisch en meer horizontaal van karakter zijn.

De horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen en het ontstaan van de netwerksamenleving gaat gepaard met een ontwikkeling die kan worden gedeut als 'versplintering van macht'. De toenemende onderlinge afhankelijkheden leiden ertoe, dat maatschappelijke processen veel minder dan voorheen vanuit één centraal punt in goede banen kunnen worden geleid. In een dergelijke gehorizontaliseerde samenleving is klassieke 'top-downsturing' niet altijd meer het antwoord op maatschappelijke processen. De uitkomst van die processen is de resultante van het handelen van velen. Ook de bijdrage en de verantwoordelijkheid van

de overheid in deze processen is daardoor voor burgers veel minder eenduidig dan voorheen.

*Informatisering: de kennismaatschappij*

Allesbepalend voor de mate van invloed op het verloop van maatschappelijke processen zijn de factoren kennis en informatie. Op dit vlak zijn ingrijpende veranderingen gaande, zowel in de houdbaarheid als in de verspreiding van kennis en informatie. Het tempo van technologische ontwikkeling en vernieuwing neemt steeds verder toe. Keuzes die op basis van de kennis en inzichten van heden worden gemaakt, kunnen door de kennis van morgen alweer achterhaald blijken, waardoor gemaakte keuzes telkens weer ter discussie komen te staan en het nemen van beslissingen een steeds hachelijker onderneming wordt. Hier doet zich de paradoxale situatie voor, dat ondanks de toename van kennis en inzicht, de samenleving toch steeds 'ongekender' wordt.

Naast de snelle veroudering van kennis staat de steeds verdere en steeds snellere verspreiding van kennis en informatie, mede als gevolg van de razendsnelle opmars van nieuwe informatie- en communicatiemiddelen en -technieken. Het lerend vermogen van de samenleving is daardoor toegenomen. Maatschappelijke organisaties - inclusief de overheid - zien zich daardoor gedwongen hun beleid en hun handelen voortdurend bij te stellen.

Bij het verspreiden van informatie en kennis spelen de media een belangrijke rol. De invloed van de media in de samenleving is door de geschetste ontwikkelingen in de overdracht van informatie beduidend toegenomen. Veelal zijn zij de eersten die direct, 'on line', verslag doen van en commentaar leveren op maatschappelijke gebeurtenissen, waarmee zij een sterke invloed uitoefenen op de publieke opinie. De media zijn daarbij van nature gericht op incidenten die brede aandacht (kunnen) trekken. De invloed en het gedrag van de media dwingt andere betrokkenen bij maatschappelijke processen, zoals bedrijven maar ook de overheid, ertoe onmiddellijk een reactie te geven. Als gevolg van deze dynamiek speelt het publieke debat zich voor een groot deel in de media af en beïnvloedt daarmee het publieke en het parlementaire debat.

*Technologisering: de risicomaatschappij*

De snelle ontwikkeling van de techniek en de toename van afhankelijkheidsrelaties in de samenleving leidt ook tot een toename van maatschappelijke risico's. Maatschappelijke processen als de productie van goederen en diensten, mobiliteit en consumptie verlopen via steeds complexere, langere en grensoverschrijdende ketens. In een samenleving die gekenmerkt wordt door veel van dergelijke hoogtechnologische en 'hooggekoppelde' systemen neemt de kans op ongelukken en systeemfouten exponentieel toe. Bovendien kunnen de gevolgen van het optreden van fouten door de sterke verwevenheid in de samenleving zeer wijd verbreid optreden. Telkens zijn nieuwe maatregelen en voorzieningen nodig, vaak van de zijde van de overheid, om deze risico's tot een aanvaardbaar maximum te beperken. Welke risico's ontstaan is lang niet altijd goed te voorzien. Veelal wordt de noodzaak van risicobeperkende maatregelen pas duidelijk nadat een incident zich heeft voorgedaan. Bij de millenniumproblematiek is de overheid juist actief en alert bezig om een dergelijk incident voor te zijn.

*Internationalisering: de 'ontgrensde' samenleving*

De Nederlandse samenleving staat niet op zichzelf: de buitenlandse invloed op de ontwikkelingen in onze samenleving neemt steeds verder toe. Zo is de nationale economie stevig geïntegreerd in een Europese en een mondiale economie. Burgers en bedrijven zijn sterker internationaal georiënteerd. De binding van ondernemingen aan de nationale staat is afgenomen: economische activiteiten kunnen gemakkelijker worden verplaatst naar de locatie met de

gunstigste vestigingscondities, terwijl de publieke regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van mededinging, overwegend Europees van karakter is. Verder is sprake van een mondiaal proces van immigratie en emigratie, waardoor de samenstelling van de bevolking en daarmee ook de aard van de samenleving verandert. Ook op andere terreinen, zoals op het vlak van milieubeleid, wordt de invloed van internationale ontwikkelingen en groeiende competenties van de Europese Unie steeds meer voelbaar. In dit proces van internationalisering worden beperkingen zichtbaar in het bereik en het probleemoplossend vermogen van nationale instellingen en overheden. Om deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden wordt samenwerking met andere nationale overheden gezocht of worden soms bevoegdheden overgedragen aan supranationale instellingen, zoals de Europese Unie. De Nederlandse rijksoverheid is daar niet zonder meer bepalend bij de vaststelling van beleid, maar is één van de betrokken internationale partijen. Het is daarom belangrijk dat de Nederlandse regering actief participeert en zijn invloed zo goed mogelijk probeert te benutten. Beleid en regelgeving van inter- of supranationale instellingen dient door de rijksoverheid zodanig te worden geïmplementeerd in de Nederlandse rechtsorde dat het beoogde resultaat wordt bereikt, hetgeen betekent dat er soms een beperkte ruimte is voor eigen, nationale afwegingen daarbinnen.

#### **4.2. Veranderingen binnen bestuur en overheid**

De in paragraaf 4.1 beschreven veranderingen in de maatschappelijke omgeving van de overheid hebben uiteraard geleid tot aanpassingen in de organisatie en het functioneren van bestuur en overheid. In deze paragraaf wordt hiervan een terugblik gegeven, teneinde de continuïteit in het streven naar verbetering van de overheid zichtbaar te maken.

##### *De rolopvatting en werkwijze van de overheid*

In de eerste plaats is de rolopvatting van de overheid sterk gewijzigd. Na de Tweede Wereldoorlog werd door opeenvolgende kabinetten in en na een periode van wederopbouw een verzorgingsstaat tot stand gebracht, die steeds verder werd uitgebouwd. De overheid achtte zich verantwoordelijk voor het welzijn van de burgers 'van de wieg tot het graf'. In de jaren '70 culmineerde dit in de toen breed gedragen opvatting dat de overheid vanuit het Haagse centrum richting zou kunnen geven aan de ontwikkeling van de samenleving, die 'maakbaar' werd geacht. In de jaren '80 trad onder invloed van een wisselend economisch tij een kentering op. Er volgde een periode van bezinning op de aard en omvang van de overheidstaken, waarbij ook de organisatie van de overheid in beeld kwam. Begrippen als klantgerichtheid, deregulering, privatisering, decentralisatie, uitvoering op afstand en marktwerking bepalen sindsdien de discussie over de rol en positie van de overheid in een moderne samenleving. Zij geven aan dat de resultaten niet langer uitsluitend van de rijksoverheid worden verwacht door middel van centrale sturing. Er komt steeds meer oog voor de rol van de burger en van maatschappelijke organisaties. De samenleving is niet langer alleen object van beleid, maar geeft aan het overheidsbeleid mede vorm. De verzorgingsstaat transformeert en wordt een verzekerings- en transactiestaat. De overheid onderhandelt, scheidt randvoorwaarden en regisseert, privatiseert en decentraliseert. Regie neemt zo meer en meer de plaats in van centrale sturing, wat het overleg met het parlement sterk beïnvloedt. In de paragrafen 5.1 en 5.3 wordt hierop nader ingegaan.

##### *De organisatie van de rijksdienst*

Ook de organisatie van de rijksdienst heeft zich in de voorbije periode sterk gewijzigd. In de periode 1972-1977 was de aandacht

daarbij vooral gericht op de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. In de daarover verschenen rapporten van de commissie Van Veen ("Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971: rapport van de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie", 's-Gravenhage, 1971), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ("De organisatie van het openbaar bestuur. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen", 's-Gravenhage, 1975) en de Ministeriële commissie taakverdeling en coördinatie ("Interdepartementale taakverdeling en coördinatie: rapport", 's-Gravenhage, 1977, Kamerstukken II, 1977, 14 649, nrs. 1 en 2) worden aanbevelingen gedaan voor de oplossing van een aantal knelpunten. Sindsdien functioneert een coördinatiestelsel met een uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de ministerraad, onderraden voor bredere beleidsgebieden en coördinerende bewindspersonen voor bepaalde beleidsgebieden. Voor de uitvoering blijven afzonderlijke ministeries verantwoordelijk.

In de periode 1979-1981 bepaalden de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR, ook wel commissie-Vonhoff genoemd) de discussie over de organisatie van de overheid ("Elk kent de laan, die derwaarts gaat: onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen", rapport nummer 3 van de CHR, 's-Gravenhage, 1980). Deze commissie constateerde dat de grondtrekken van de organisatie van de rijksdienst van ruim 130 jaar geleden dateerden. De CHR onderscheidde de machtige wereld van de sectoren en de zwakke wereld van de integratie. Het belangrijkste knelpunt in de wereld van de sectoren was verkokering. Beleid kwam tot stand in sterk gespecialiseerde eenheden, in overleg met een eveneens verkokerd veld. De mogelijkheden van een samenhangend beleid waren beperkt. Als mogelijke oplossing pleitte de CHR voor een indeling in vijf hoofdbeleidsgebieden en een daarmee gepaard gaande herstructurering van de rijksdienst. Een dergelijke grootschalige hervorming is niet tot stand gekomen.

In de periode 1982-1986 vonden zes 'grote operaties' plaats. Een daarvan was de reorganisatie van de rijksdienst. Aanvankelijk was het doel het sturend vermogen van de centrale overheid te vergroten door een verbetering van de organisatie en de onderlinge beleidsafstemming van de ministeries. Later groeide de belangstelling voor de bedrijfsvoering en het management van de overheid. Er werd een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst benoemd. Deze zette in een aantal jaarberichten de theoretische discussie over de organisatie van de rijksdienst voort en leverde daarmee een belangrijke bijdrage aan het fundamentele debat over de organisatie van de rijksdienst (Project reorganisatie rijksdienst, Kamerstukken II, 1981-1982 tot en met 1986-1987, 17 353, nrs. 1 tot en met 28, Tjeenk Willink, Jaarberichten 1983, 1984, 1985 en 1986 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, 's-Gravenhage 1983, 1984, 1985 en 1986). Concrete activiteiten binnen het project waren verbetering van de samenhang in en de presentatie van het regeringsbeleid, de stroomlijning van de politiek-bestuurlijke organisatie, de vergroting van de personele dynamiek, de verbetering van de bedrijfsvoering en een verbetering van het management. Resultaat was onder meer de sanering van het aantal coördinerende bewindslieden en projectbewindspersonen, van het stelsel van externe adviesorganen en van de interdepartementale commissies.

In diezelfde jaren '80 werd getracht de bemoeienissen van de rijksdienst met allerlei beleidsvelden te beperken ten gunste van particuliere activiteiten (privatisering van allerlei overheidsactiviteiten en -bedrijven: de terugtrekkende overheid) en ten gunste van andere overheden (decentralisatie, sanering van toezichtbepalingen, sanering van specifieke uitkeringen, sanering van planverplichtingen). Het decentralisatiestreven werd uiteindelijk zelfs naast nieuwe specifieke bepalingen tot

beperking van planverplichtingen en specifieke uitkeringen als "Leitmotiv" in de nieuwe Gemeentewet en de nieuwe Provinciewet vastgelegd.

Deze ontwikkelingen kunnen ook in verband worden gebracht met de in de jaren '80 uitgedragen en gepraktiseerde gedachte dat burgers (meer) moesten bijdragen aan de kosten van overheidsvoorzieningen (profijtbeginsel). Naast budgettaire redenen, vond er een 'economisering' van (delen van) de publieke sector plaats, waardoor ondernemende overheden dichter op de markt kwamen te zitten. De grenzen tussen markt en overheid - publiek en privaat domein - begonnen hier en daar te vervagen.

Aan de andere kant ontstond tegen het einde van de jaren '80 en in de vroege jaren '90 een toenemende (politieke) belangstelling voor zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). ZBO's leidden tot dan toe een tamelijk onopvallend bestaan op afstand van het politieke debat. Met het verschijnen van het regeringsstandpunt "Functioneel bestuur, waarom en hoe?" (Kamerstukken II, 1985-1986, 21 042, nrs. 3 en 4) drong vanaf 1991 geleidelijk het besef door van het toenemend belang van de ZBO's en van de publieke controle op hun functioneren. Dit besef werd heel duidelijk bij de presentatie van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie naar de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen (commissie-Buurmeijer, Kamerstukken II, 1991-1992, 22 730, nrs. 7 en 8). Men raakte ervan doordrongen dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet alleen uitstrekt over hetgeen in de departementen en in de onder de departementen ressorterende (gedeconcentreerde) diensten gebeurt of wordt nagelaten, maar dat die verantwoordelijkheid ook de algemene gang van zaken bij de ZBO's betreft.

In deze periode was de gangbare analyse omtrent het functioneren van ministeries gebaseerd op een centralistisch en dirigistisch beheersmodel. Er bestond onvoldoende inzicht in prestaties. Daarin kwam verandering door de introductie van zelfbeheer, de nieuwe comptabele organisatievorm van het agentschap (interne verzelfstandiging) en gedurende korte tijd ook externe verzelfstandiging.

In 1993 verscheen vervolgens het rapport "Naar kerndepartementen" van de commissie-Wiegel (Kamerstukken II, 1992-1993, 21 427, nrs. 51 en 52). Eén van de centrale aanbevelingen in dit rapport was, dat de ontwikkeling naar kerndepartementen krachtig moest worden doorgezet. Daarbij had de commissie een kleine rijksdienst voor ogen, die zich puur zou richten op beleidsontwikkeling. Daartoe zou bezien moeten worden welke - meer uitvoerende - taken en diensten kunnen worden geprivatiseerd, extern verzelfstandigd, gedecentraliseerd of afgestoten. De commissie vroeg aandacht voor de kwaliteit van de verbindingen tussen het kerndepartement en de uitvoerende diensten. In dezelfde periode verscheen een rapportage van de secretarissen-generaal over de organisatie en inrichting van de rijksoverheid (ter inzage gelegd bij Kamerstukken II, 1992-1992, 21 835, nr. 15). Zij bevalen aan om de nodige organisatorische en beheersmatige verbeteringen in het functioneren van de rijksdienst te bewerkstelligen, via vormen van interne verzelfstandiging, en daarbij niet onnodig ook de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding te brengen, zoals bij externe verzelfstandiging het geval zou zijn. Dit bleek ook de opvatting van het kabinet. Het regeerakkoord van het vorige kabinet stelde een kleine en hoogwaardige rijksdienst in het vooruitzicht op basis van de rapporten van de commissie-Wiegel en van de secretarissen-generaal. In paragraaf 5.2 zal op de resultaten hiervan nader worden ingegaan.

#### *De ambtelijke professie*

In de hier beschreven periode hebben zich ook de nodige veranderingen voltrokken in de ambtelijke professie. De moderne

overheidsorganisatie kon niet meer louter en alleen volstaan met de verticaal en hiërarchisch ingerichte organisatievormen die Max Weber in zijn typologie van de overheidsbureaucratie schetste. Voor bijvoorbeeld de uitvoerende en dienstverlenende functies van de overheid moesten waarden die in het private domein leidend zijn - effectiviteit en efficiëntie - bij de overheid meer aandacht krijgen. Het ambtelijk functioneren werd mede beïnvloed door de snel toenemende complexiteit van vraagstukken en door de combinatie van hogere eisen die gesteld werden vanuit politiek en maatschappij. De aan de professionele ambtenaar te stellen eisen kunnen overigens nog steeds onder dezelfde noemers worden geplaatst als Max Weber hanteerde: loyaliteit, objectiviteit, onpartijdigheid en dienstbaarheid. Deze waarden zijn tijdloos. Integriteit, als verzamelbegrip voor deze waarden, is essentieel binnen de ambtelijke professie. Sedert 1992 - het jaar waarin de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales, het onderwerp integriteit aan de orde stelde - is aan het bevorderen van de integriteit van ambtenaren en aan de inbedding van betrouwbaarheid en zorgvuldigheid als basiskwaliteiten binnen de ambtelijke cultuur systematisch gewerkt.

Met de veranderingen in de omgeving van de overheid gingen de basiskwaliteiten steeds meer samen met andere noodzakelijke kwaliteiten, zoals doelgerichtheid, innovatief en oplossend vermogen en de bereidheid tot interactief samenwerken. De rol van de deskundige met inhoudelijke expertise en netwerken op het eigen beleidsterrein werd steeds belangrijker, de afhankelijkheid van bestuur en management van deze deskundigheid steeds groter. Inmiddels ligt de nadruk meer en meer op risicobeheersing, lerend vermogen en gevoel voor de publieke en politiek-bestuurlijke context waarbinnen ambtenaren hun werk doen. Van het management wordt de kunde verwacht de experts op een goede wijze te begeleiden en te sturen, checks en balances in te bouwen en heldere informatie-uitwisseling (openheid) te stimuleren. De actuele ontwikkelingen in de ambtelijke professie komen nader aan de orde in paragraaf 5.4 van deze nota.

#### **4.3. Spanningsvelden in het functioneren van de overheid**

De aanpassingen van de organisatie en werkwijze van de overheid aan de veranderende eisen die de samenleving aan de overheid stelt, hebben ontegenzeggelijk geleid tot een modernere overheid die beter op haar taak berekend is, flexibeler reageert op ontwikkelingen in de samenleving en meer presteert. Naast problematiserende opmerkingen die zeker soms over het overheidsoptreden zijn te maken, moet tegelijkertijd worden vastgesteld dat er - dag in, dag uit, en door de jaren heen - indrukwekkende prestaties zijn en worden geleverd. Wie daarvoor de ogen sluit, onderkent niet dat een moderne samenleving alleen maar op niveau kan functioneren door de aanwezigheid van een competente overheid.

De eisen waaraan het functioneren van de overheid in de huidige tijd moet voldoen, nemen echter toe en lopen bovendien steeds meer uiteen. De overheid - die zich in een rechtsstaat gebonden weet aan de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur - moet stabiliteit bieden en flexibel zijn, terugtreden en het voortouw nemen. Deze veranderende eisen leiden tot spanningsvelden, zowel op het niveau van de rijksdienst als geheel, als op het niveau van de individuele ambtenaar. Deze spanningsvelden kunnen als volgt worden omschreven.

- *Het spanningsveld van de 'aanwezige' overheid en de terugtrekkende overheid.* Van de overheid wordt verwacht, dat zij prominent aanwezig is om ontwikkelingen in de samenleving in goede banen te leiden en taken op zich te nemen. Tegelijkertijd dient de overheid zich in haar taakopvatting terughoudend op te stellen en alle ruimte te bieden voor het eigen initiatief van burgers, decentrale overheden en instellingen. In de geëmancipeerde samenleving is,

indien het - voor sommige individuen of groepen - 'goed' gaat, overheidsbemoeienis niet gewenst, maar wordt indien belangen in het gedrang komen overheidsinterventie 'geëist'. De overheid wordt sedert het begin van de jaren '80 geacht met steeds minder mensen en middelen toe te kunnen. Sedert die tijd is om ideologische en pragmatische redenen fors geïnvesteerd in privatisering en verzelfstandiging. Daarmee moest met name de uitvoering van beleid efficiënter en effectiever plaats kunnen vinden en kon het klantgericht opereren een nieuwe impuls krijgen. Medewerkers hebben deze slag in veel gevallen goed volbracht. Het betekende het veranderen van oriëntatie en attitude.

- *Het spanningsveld van de uniforme overheid en de veelvormige overheid.* In reactie op de groeiende complexiteit van de samenleving heeft ook de overheid zich steeds verder gespecialiseerd, teneinde tegemoet te kunnen komen aan de steeds diverser wordende vraag vanuit de samenleving. Met 538 gemeenten, deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam, 12 provincies, meer dan 1000 samenwerkingsverbanden, 13 ministeries, ca. 130 soorten zelfstandige bestuursorganen, 67 waterschappen, vele (vaak bewust relatief onafhankelijk gepositioneerde) inspecties en toezichthouders is sprake van een heterogene, veelkoppige en sterk gedifferentieerde organisatie. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen verschillende verantwoordelijkheden bij de uitvoering van overheidstaken: beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht zijn onderscheiden, ook om explicieter politieke sturing te realiseren. De sturing van, controle op en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het handelen van 'de overheid' in totaliteit is als gevolg daarvan verdeeld geraakt over diverse organen. Bovendien is de afstand ten opzichte van de uiteindelijk verantwoordelijke minister door deze specialisering vergroot, waardoor ook spanningen tussen beleid en uitvoering zichtbaarder worden. Tevens is fors gedecentraliseerd naar (autonome) lagere overheden. Tegelijkertijd blijft de minister aangesproken worden op al hetgeen in de uitdijende ketens van sturing en verantwoording 'onder' hem gebeurt, en wordt de overheid daarbij als een eenheid beschouwd. Een ander aspect van dit spanningsveld is de tegenstelling tussen integraliteit en verkokering. Enerzijds dienen alle verschillende belangen in de bestuurlijke afweging - ook in organisatorische zin - zichtbaar tot uitdrukking te komen, mede ten behoeve van de vereiste politieke sturing. Anderzijds dient de overheid ontkokerd en integraal beleid te voeren, soms door bestuurslagen heen, want problemen hangen samen en vragen door de totale bestuurlijke inrichting acties op veel schaalniveaus.
- *het spanningsveld van de rechtstatelijke, normerende en normatieve overheid en de interactieve en onderhandelende overheid.* De overheid wordt enerzijds geacht op rechtsstatelijke wijze, normerend, regulerend en handhavend op te treden en grenzen te stellen aan maatschappelijke vrijheden. Anderzijds wordt de overheid geacht in overleg met de diverse geledingen binnen de samenleving een oplossing te vinden voor maatschappelijke vraagstukken en daarbij zo veel mogelijk ruimte te laten voor het eigen initiatief. De overheid dient een goed ontwikkelde antenne te hebben voor de noden en wensen van burgers en van groepen van burgers. Kenmerkend voor het functioneren van de overheid is voorts, dat doelen en instrumenten voortdurend bijstelling behoeven. Dit spanningsveld is terug te vinden in tal van vraagstukken waarvoor de overheid wordt gesteld. Het betekent voor alle medewerkers schakelen tussen enerzijds actief optreden in de samenleving met mandaat en risico's, en anderzijds controleerbaar, transparant en vanuit rechtstatelijke, dus algemene, beginselen opereren. Tot dit spanningsveld behoort ook de spanning tussen zorgvuldigheid en snelheid van overheidsoptreden: enerzijds moet



de overheid alert inspelen op de snel veranderende omstandigheden in de samenleving. Anderzijds is voor zorgvuldig handelen, zoals bijvoorbeeld bij de totstandkoming van wetgeving, voldoende tijd nodig.

- *Het spanningsveld van de volmaakte en de lerende overheid.* De overheid wordt enerzijds geacht tot in detail op de hoogte te zijn van voor haar taakuitoefening belangrijke gegevens en kennis. Het wordt de overheid zwaar aangerekend indien zij onvoldoende weet. Anderzijds moet worden vastgesteld dat de spreiding van kennis steeds verder toeneemt en kennis ook steeds sneller achterhaald is. Mede door de toenemende invloed van informatie- en communicatietechnologie raken machtscentra verspreid. De overheid dient daardoor steeds vaker terug te komen op eerder als vaststaand beschouwde inzichten. De overheid is voor haar informatiepositie ook steeds vaker afhankelijk van derden. Iedere moderne organisatie en dus ook de overheid dient ruimte te krijgen om te leren, wil zij haar taken goed kunnen blijven uitoefenen. Het is overigens een illusie te denken dat de overheid geheel foutloos zou kunnen werken. De in de tijd bewegende doelen (politiek gewenste wijzigingen in beleid en instrumenten), de interactie tussen de (relatief autonome) overheidsonderdelen, de interactie tussen rijksdienst en politiek domein, de relatie tussen overheidsorganisaties en burgers en bedrijven zorgen voor een grote complexiteit, waarin er altijd wel iets mis kan lopen. Los daarvan moet worden bedacht dat werken bij en door de overheid mensenwerk is. Fouten zijn dan ook niet uitgesloten. Ook voor de overheid geldt dat zij zodanig moet zijn ingericht dat fouten tijdig kunnen worden onderkend en dat van fouten kan worden geleerd. Daarnaast is er gezien de huidige complexiteit - ook bij burgers - behoefte aan een overheid die over de nodige 'speelruimte', de nodige 'discretionaire bevoegdheden' beschikt om in te spelen op onvoorziene omstandigheden en om maatwerk te leveren.

Samengevat kan worden gesteld, dat er een toenemende spanning bestaat tussen de verwachtingen die maatschappij en politiek van de overheid koesteren, en de mogelijkheden die de overheid - gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen - heeft om deze verwachtingen volledig waar te maken. Deze spanning is terug te vinden in tal van vraagstukken waarvoor de overheid wordt gesteld. Voorbeelden hiervan zijn de bestrijding van de criminaliteit en het bevorderen van veiligheid, de aanpak van het asiel- en integratievraagstuk, de oplossing van het milieuvraagstuk, etc. De bijzondere opgave voor de overheid is binnen de geschetste spanningsvelden de juiste koers te vinden. In elke situatie zal opnieuw naar een balans moeten worden gezocht tussen de verschillende uitersten, tussen normeren en onderhandelen, tussen gelijkheid en maatwerk, etc. En in elke nieuwe situatie zullen de keuzes die in dit proces worden gemaakt door de betrokken bestuurders moeten kunnen worden verantwoord. Hier ligt de relatie tussen de spanningsvelden waarin de overheid heden ten dage opereert en de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het kabinet neemt vele initiatieven om ervoor te zorgen dat de organisatie en werkwijze van de overheid en de verbinding tussen overheidsorganisatie en bestuur zodanig ingericht zijn, dat op een verantwoorde en verantwoordbare manier kan worden omgegaan met de optredende spanningen. Een minister zal telkens duidelijk moeten kunnen maken of en in hoeverre hij of zij de soms tegenstrijdige verwachtingen heeft kunnen waarmaken en hoe hij opereert. Naarmate het verschil tussen verwachting en vermogen groter wordt, groeit de kans dat het vertrouwen in de verantwoordelijkheid afneemt.

#### 4.4. Hoofdvragen voor kabinet en parlement

De parlementaire enquête naar de vliegramp in de Bijlmermeer laat zien dat het functioneren van de rijksdienst en de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid tot een heftig debat aanleiding kunnen geven. Ook de media spelen daarin een niet weg te denken rol. Daarbij moet worden bedacht, dat dit debat het hart is van ons democratische stelsel. Het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid behoort tot het levende staatsrecht; de invulling ervan vormt een permanent zoekproces en is daarnaast tijd- en contextbepaald. De permanente dialoog hierover is ook wezenlijk en noodzakelijk voor de kwaliteit van de democratie en van de rijksdienst. De discussie over voorstellen tot verdere verbetering van het functioneren van de overheid kan naar het oordeel van het kabinet ook alleen zinvol worden gevoerd, wanneer regelmatig van gedachten wordt gewisseld over de spanningsvelden in dat functioneren en de ontwikkelingen die aan het ontstaan daarvan ten grondslag liggen.

Uit de in dit hoofdstuk geschetste analyse kunnen vijf hoofdvragen worden afgeleid, die naar het oordeel van het kabinet belangrijk zijn voor de beoordeling van de context waarmee de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid vorm krijgt, en ordening brengen in het actuele debat hierover.

1. De eerste politieke vraag is de vraag, *welke taken en verantwoordelijkheden de overheid eigenlijk behoort te hebben*. Deze vraag sluit aan bij het spanningsveld tussen de aanwezige en de terugtrekkende overheid.
2. Uitgaande van een bepaalde taakopvatting van de overheid is vervolgens relevant de vraag, *wie binnen de overheid voor welke taak verantwoordelijk is*. Deze vraag sluit aan bij het spanningsveld tussen de uniforme en de veelvormige overheid.
3. De derde vraag is, *op welke wijze de overheid haar taken en verantwoordelijkheden vervult*. Deze vraag sluit aan bij het spanningsveld tussen de normerende en de interactieve overheid.
4. De vierde vraag is, *aan welke eisen de overheidsorganisatie, in het bijzonder het overheidspersoneel, moet voldoen om haar taken en verantwoordelijkheden waar te kunnen maken*. Deze vraag sluit aan bij het spanningsveld tussen de volmaakte en de lerende overheid.
5. De vijfde en laatste vraag betreft de onderscheiden rollen en taken van regering en Staten-Generaal. Immers, deze rollen en taakopvattingen zijn in de loop der tijd veranderd. Het kabinet noemt deze vraag in de wetenschap dat mede naar aanleiding van het debat over het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer ook vanuit de Tweede Kamer zelf aspecten van de rol en werkwijze van het parlement aan de orde zijn gesteld.

In hoofdstuk 5 van deze nota geeft het kabinet een richting aan bij de beantwoording van de hiervoor gestelde vragen, en beschrijft welke beleidsinitiatieven in dit kader worden ontplooid. Het gaat daarbij voor een deel om reeds eerder ingezet kabinetsbeleid, dat op onderdelen verdieping, aanscherping en aanvulling krijgt.

## 5. OPLOSSINGSRICHTINGEN EN BELEIDSINITIATIEVEN

### 5.1 De taak van de overheid

De burger verwacht veel van de overheid. Wanneer deze verwachtingen niet worden ingelost, is de teleurstelling vaak groot, wordt de overheid onverantwoord gedrag verweten en wordt het vertrouwen in de overheid geschaad.

In de eerste plaats zal duidelijk moeten zijn, dat niet alle verwachtingen van burgers kunnen worden ingelost. De wetgever staat voor de opdracht de steeds meer uiteenlopende waarden en belangen in de maatschappij af te wegen. Soms is het mogelijk de verschillen te integreren, vaak echter moeten keuzes worden gemaakt ten gunste van het ene en ten nadele van het andere standpunt. Deze afweging moet echter wel voor burgers begrijpelijk en te verantwoorden zijn. Overheid en politiek moeten transparant functioneren en open staan voor de bijdrage en de belangen van burgers. Dat komt de betrokkenheid van burgers bij - en daarmee het vertrouwen van burgers in - het bestuur ten goede.

In de tweede plaats dient duidelijk te zijn, dat de overheid niet overal een taak heeft, maar dat er naast het publiek domein ook een privaat domein is, waarin burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het kabinet wil burgers en maatschappelijke groeperingen ook nadrukkelijk op hun eigen verantwoordelijkheden en verplichtingen jegens de maatschappij aanspreken.

In de derde plaats zijn, zoals in het voorgaande hoofdstuk uiteengezet, ook in het publiek domein de mogelijkheden van de overheid om ontwikkelingen in de maatschappij te sturen om uiteenlopende redenen begrensd. Daarvoor is vaak de medewerking noodzakelijk van andere partijen dan alleen de overheid. Ook om die reden doet het kabinet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke groeperingen.

De grenzen van de genoemde domeinen zijn niet scherp aan te geven: zij worden uiteindelijk door de wetgever (regering en Staten-Generaal) bepaald en kunnen telkens worden geherdefinieerd, afhankelijk van heersende politieke voorkeuren. Naar het oordeel van het kabinet dient in de huidige geëmancipeerde en hoogontwikkelde samenleving uitgangspunt te zijn, dat burgers binnen de samenleving zo veel mogelijk zelfstandig en zelf verantwoordelijk zijn. De grenzen van het privé domein, zowel als het gaat om de rechten van burgers als om hun plichten, dienen met andere woorden zo ruim mogelijk te worden getrokken. De overheid heeft allereerst tot taak zelfstandigheid te bevorderen, bijvoorbeeld door de zorg voor onderwijs en de zorg voor veiligheid. Daar waar zelfstandigheid niet volledig mogelijk is, vormt de overheid een schild, een vangnet, door het bieden van zorg en sociale voorzieningen. In de tweede plaats heeft de overheid tot taak een kader te scheppen waarbinnen burgers verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hun eigen rechten en plichten, bijvoorbeeld via de handhaving van de openbare orde en via de ordening van de ruimte.

Deze inzet van het kabinet komt langs diverse beleidssporen tot uitdrukking. Als voorbeelden worden hier genoemd de ontwikkeling richting de toekenning van individuele budgetten in de zorg, waarbij aan de burger wordt overgelaten een keuze te maken uit het zorgaanbod. Een ander voorbeeld is de MDW-operatie (marktwerking, deregulering en wetgeving), waarbij wetgeving wordt doorgelicht en zo veel mogelijk ontdaan van elementen die de werking van de vrije markt en (individueel) ondernemerschap belemmeren.

Voor de ministeriële verantwoordelijkheid is in elk geval van belang, dat bij het signaleren van problemen in de samenleving telkens in de beschouwing wordt betrokken de vraag, of en in hoeverre de overheid daadwerkelijk verantwoordelijkheid draagt, respectievelijk dient te dragen.

## **5.2 De verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de overheid**

In het voorgaande hoofdstuk is gewezen op de complexiteit van de overheidsorganisatie. Dé overheid bestaat niet: er zijn vele overheden ieder met haar eigen taak en verantwoordelijkheid. Deze complexiteit beïnvloedt de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden ingevuld en waargemaakt. In deze paragraaf wordt in het bijzonder stilgestaan bij de relatie tussen de rijksoverheid en de Europese overheid, de relatie tussen de rijksoverheid en de medeoverheden, het onderscheid tussen beleidsontwikkeling en -sturing, uitvoering en toezicht, en de samenwerking binnen de rijksdienst.

### **5.2.1 De rijksoverheid en Europa**

Nederland neemt reeds lange tijd deel aan de samenwerking binnen Europa, de Europese Unie. De Europese rechtsorde wordt hier te lande al geruime tijd erkend en onderkend. Met de groei van die rechtsorde, de totstandkoming van de interne markt en van de Europese Unie is een extra bestuurslaag aan het ontstaan die van grote invloed is op de wijze waarop het bestuur in Nederland functioneert. De effecten van het handelen van het Europese bestuur doen zich in alle facetten van ons binnenlands bestuur voelen. Een flink deel van het beleid en de regelgeving in ons land wordt (mede) bepaald door de eisen die 'Brussel' stelt, waarop Nederland als lidstaat invloed doet gelden. Ook de burgers ondervinden feitelijk de gevolgen van de voortschrijdende integratie. Zij kunnen echter moeilijk een onderscheid maken tussen hetgeen afkomstig is uit 'Brussel' en uit 'Den Haag'.

De nationale beleidsruimte wordt aldus door de voortschrijdende Europese integratie steeds verder beperkt. Deze beperking van beleidsruimte raakt ook aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Indien de Europese Unie de verantwoordelijkheid voor een onderwerp krijgt, wordt daarmee enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt: de minister heeft minder vrije armslag omdat hij in overleg met zijn buitenlandse collega's steeds rekening moet houden met de opvattingen van de andere lidstaten. Wel draagt hij verantwoordelijkheid voor de wijze waarop Nederland zich opstelt bij de voorbereiding van de Europese besluitvorming, hoewel de Nederlandse invloed niet altijd beslissend is op de uitkomst.

Voorts ontstaat bij totstandkoming van Europees beleid de niet onbelangrijke ministeriële verantwoordelijkheid voor de tijdige en correcte uitvoering van Europese besluiten.

Teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid bij de voorbereiding van Europese besluitvoering zo goed mogelijk in te vullen, zijn afspraken gemaakt tussen regering en parlement. Voortdurend wordt er door regering en parlement gezocht naar een goed evenwicht tussen het tijdig betrekken van het parlement bij Europese besluitvorming en de noodzakelijke snelheid en flexibiliteit van de regering in het onderhandelingsproces. Zo heeft op het terrein van de JBZ-onderwerpen het parlement een instemmingsrecht, voordat Nederland zich kan aansluiten bij bepaalde beslissingen die op Europees niveau worden genomen.

De inzet van het kabinet is er voorts op gericht het democratisch karakter van de Europese Unie verder te verbeteren, c.q. de rol van het Europees Parlement te versterken.

Waar het gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europese besluitvorming wijst het kabinet onder meer op de inspanningen waartoe is besloten als gevolg van het Securitel-arrest (Kamerstukken II 1996-1997, 25 389). Een punt van bijzondere aandacht in dit verband is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europese regelgeving door andere overheden. De rijksoverheid wordt door 'Brussel' verantwoordelijk en aansprakelijk gesteld bij inbreuken op Europese regels door andere overheden dan de rijksoverheid. Het kabinet beziet thans op welke wijze die verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt. Een bijzonder aspect in dit verband is nog de beïnvloeding van de ministeriële verantwoordelijkheid door het (rechtstreekse) toezicht op de naleving van Europese regels in Nederland door organen van de Europese Unie zelf. De problematiek van 'concurrerende' toezichtstelsels is recentelijk gesignaleerd in het rapport van de commissie-Holtslag "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" (Kamerstukken II 1998-1999, 26 200 VII, nr. 48). De minister van BZK heeft de Interdepartementale Commissie voor Europees recht (ICER) verzocht na te gaan welke eisen Europese regelgeving aan nationaal toezicht stelt en wat de gevolgen zijn voor de nationale ministeriële verantwoordelijkheid. Het advies van de ICER zal naar verwachting begin 2000 beschikbaar zijn.

#### **5.2.2 De rijksoverheid en de mede-overheden**

Gemeente- en provinciebesturen dragen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat zelf de verantwoordelijkheid voor de taken en bevoegdheden die de wetgever bij hen heeft gelegd. De dagelijkse besturen op decentraal niveau zijn verantwoording verschuldigd aan hun eigen algemeen vertegenwoordigende organen (gemeenteraden en provinciale staten). De rijksoverheid staat op afstand waar het gaat om het houden van toezicht op een juiste uitvoering van taken die in medebewind worden uitgevoerd. Daar waar de wetgever dat nodig heeft gevonden zijn specifieke toezichtsfiguren geregeld, zoals het vereiste van goedkeuring van besluiten door een hoger bestuursorgaan. De algemene bevoegdheid van de Kroon om besluiten van decentrale overheden wegens strijd met het recht of het algemeen belang te schorsen en te vernietigen wordt terughoudend toegepast. Dat is inherent aan het respect voor de zelfstandigheid van het decentrale bestuur.

De in de Provincie- en Gemeentewet neergelegde filosofie dat het Rijk zich terughoudend opstelt bij het vormen van een oordeel over de uitvoering van aan decentrale overheden toevertrouwde taken, staat echter regelmatig onder druk. Ministers moeten zich verantwoorden over hun rol ten aanzien van het functioneren van gemeenten en provincies, vaak aan de hand van individuele en incidentele probleemsituaties. Bovendien worden ministers soms niet alleen aangesproken op hun concrete verantwoordelijkheid voor de regelgeving welke het decentrale bestuur uitvoert, maar worden zij ook gevraagd zich te verantwoorden voor het handelen van dat decentrale bestuur.

In het Regeerakkoord is aangegeven, dat drie volwaardige, democratisch te controleren bestuurslagen het uitgangspunt vormen voor ons bestuurlijk stelsel. Het streven van het kabinet blijft er op gericht die taken, die naar hun aard beter door gemeenten of provincies kunnen worden uitgevoerd, te decentraliseren naar die overheden. Dit streven past juist in een algemene ontwikkeling waarin de burger steeds beter in staat is zelf keuzes te maken en zijn opvattingen naar voren te brengen. Gemeenten en provincies zijn beter in staat maatwerk te leveren en rekening te houden met

individuele, lokale en regionale omstandigheden. Veelal is het onvermijdelijk, dat meer dan één bestuurlijk niveau op eenzelfde beleidsterrein een zekere verantwoordelijkheid heeft. Het Rijk draagt in de regel verantwoordelijkheid voor het beleidssysteem als zodanig; decentrale besturen zijn verantwoordelijk voor de toepassing ervan in de praktijk en leggen daarover verantwoording af aan hun gemeenteraad of provinciale staten. Niettemin is in de praktijk de neiging groot de minister aan te spreken op de toepassing. Een reden voor deze verwarring is niet zelden dat de verantwoordelijkheden onvoldoende in regelingen geëxpliciteerd zijn. Het kabinet is zeer alert bij het toetsen van deze regelingen en zal dat ook zijn bij de decentralisatiearrangementen in het algemeen. Uitgangspunt bij die toets is, dat gemeenten en provincies zo veel mogelijk zelf verantwoordelijkheid dienen te kunnen dragen en afleggen bij de uitvoering van hun taken.

Logisch uitvloeisel van dit uitgangspunt is overigens ook de inzet van het kabinet om de verdeling van verantwoordelijkheden op lokaal niveau zo goed mogelijk te regelen. In het Regeerakkoord is aangegeven dat het kabinet aan de hand van het advies van de Staatscommissie o.l.v. prof D.J. Elzinga hierover, dat rond 1 januari 2000 wordt verwacht, zal bezien op welke wijze de dualisering van het lokale bestuur vormgegeven kan worden, mede om de verantwoordingsplicht te verhelderen en de invloed van de burger op het lokale bestuur te vergroten.

### **5.2.3 De scheiding van beleid, uitvoering en toezicht**

In paragraaf 4.2 is beschreven dat de ontwikkeling van de rijksdienst gedurende de laatste twee decennia in het teken heeft gestaan van een concentratie op kerntaken. Hierbij wordt een scheiding aangebracht tussen de ontwikkeling van beleid en sturing van de uitvoering door zogeheten bestuurskernen, de uitvoering van dat beleid door op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties en het toezicht op de uitvoering door onafhankelijke inspecties. De minister van Binnenlandse Zaken heeft laatstelijk op 29 juni 1998 (Kamerstukken II 1997-1998, 25 226, nr.4) over de stand van zaken gerapporteerd. In deze brief is aangegeven dat bij alle ministeries inmiddels in meer of mindere mate bestuurskernen te onderscheiden zijn, die voldoen aan de typering van de kerndepartementen uit het rapport van de commissie-Wiegel: een kleine organisatie, primair gericht op beleidsontwikkeling en aansturing. De omvang van deze bestuurskernen varieert van circa 300 fte's (Algemene Zaken) tot circa 1800 (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij). Opgemerkt zij dat in deze aantallen niet begrepen zijn de formaties van soms omvangrijke uitvoerende diensten als de Belastingdienst en de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die niet tot de bestuurskern, maar wel tot de ministeries worden gerekend.

In een aantal jaren, vanaf 1992, is de bezetting bij het Rijk, inclusief defensie en rechterlijke macht, met ruim 20% verminderd.

De organisatorische scheiding tussen verantwoordelijkheden voor beleidsontwikkeling en sturing, uitvoering en toezicht stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de verbinding tussen de bestuurskern, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Zonder een adequate aansturing en terugkoppeling dreigt de uitvoering te vervreemden van de beleidsontwikkeling. Tegelijkertijd dient vanuit het oogmerk van scheiding van verantwoordelijkheden voldoende afstand te blijven bestaan tussen beleid, uitvoering en toezicht. Enerzijds moet de minister uiteindelijk de mogelijkheden hebben in te grijpen bij andere onderdelen van de rijksoverheid, teneinde recht te kunnen doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Anderzijds dient het uitvoerende orgaan ruimte te krijgen van de minister, teneinde zijn taak efficiënt en effectief uit te kunnen

voeren en moet de toezichthouder in onafhankelijkheid van de beleidsmaker een oordeel kunnen vormen. Het beleid van het kabinet is erop gericht uitgangspunten vast te leggen en instrumenten te ontwikkelen, die helpen de balans tussen beleidsvorming en -sturing, uitvoering en toezicht te bewerkstelligen. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de terugkoppeling van de beleidsuitvoering naar de beleidsvorming; er moeten goede mechanismen zijn of worden ingebouwd in de overheidsorganisatie die er voor zorgen dat signalen uit de praktijk van de uitvoering op het niveau van beleidsvorming tot aanpassing en bijsturing kunnen leiden. Dit is temeer van belang, daar op het hogere management- en bestuurlijke niveau de samenhang moet worden bewaakt en gelegd, ook in organisatorische zin, tussen verschillende beleidsterreinen.

#### *Functionele decentralisatie*

Eén van de manieren om de scheiding tussen beleid en uitvoering organisatorisch vorm te geven is functionele decentralisatie: de instelling van zogeheten zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Op het niveau van de centrale overheid zijn dit organen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. Zoals uit doorlichting door het ministerie van Binnenlandse Zaken is gebleken, zijn er in de loop der jaren vele soorten zelfstandige bestuursorganen ontstaan, elk met hun eigen geschiedenis en bijbehorend bestuurlijk arrangement (Kamerstukken II, 1996-1997, 25 268, nr. 2). Tot de zelfstandige bestuursorganen worden uiteenlopende organisaties gerekend als het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, de Kiesraad en het Commissariaat voor de Media; ook het Nederlands Instituut voor Registeraccountants en de APK-keuringsstations. In de rapportage doorlichting ZBO's zijn de onderzochte ZBO's geordend naar de aard van hun publieke taak. Dat heeft geleid tot een indeling in vijf groepen: het verrichten van algemene uitvoeringscontrolerende taken; het besluiten in individuele gevallen van niet-geldelijke aard; het besluiten inzake (her)verdeling van geld; het beoordelen van kwaliteit en het verstrekken van wettelijke bevestigingsdocumenten; en het reguleren van een bepaalde economische of maatschappelijke sector door betrokkenen zelf. De onderzochte ZBO's zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van instellingsmotief, discretionaire ruimte en sturings- en controle-instrumenten. Vervolgens zijn de risico's in kaart gebracht die aan bepaalde combinaties van bovengenoemde kenmerken kleven, die weer de context aangeven waarbinnen de betrokken minister zijn afwegingen met betrekking tot mate van verzelfstandiging, sturing en controle gestalte geeft.

De doorlichting van de ZBO's heeft duidelijk gemaakt, dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het groeiende aantal ZBO's op uiteenlopende wijzen is ingevuld en daardoor in algemene termen diffuus is geworden. In het Regeerakkoord heeft het kabinet daarom het belang aangegeven van een eenduidig kader voor bestaande en nieuw te vormen ZBO's. De inspanningen van het kabinet zijn er thans op gericht op korte termijn met voorstellen te komen om ordening aan te brengen in de grote variëteit en vooral adequaat vorm te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van ZBO's. Een minister is niet verantwoordelijk voor de wijze waarop een ZBO in concrete gevallen uitvoering geeft aan zijn taken. Dat zou op gespannen voet komen te staan met de beslissing van de wetgever tot oprichting van het ZBO over te gaan. De minister is echter wel verantwoordelijk voor de wijze waarop een ZBO en de aansturingsrelatie tussen bestuurskern en ZBO wordt ingericht, alsmede voor de wijze waarop aansturing van de ZBO inhoud krijgt. Een goede organisatie van die aansturingsrelatie zal in de komende jaren nog een bijzondere krachtsinspanning vergen. Met de totstandkoming en implementatie van Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (regeling van

de minister-president van 5 september 1996, Stcrt. 177) zijn de eerste stappen in de richting van een grotere helderheid in de politieke controle gezet. De aanwijzingen geven aan in welke gevallen een ZBO kan worden ingesteld, langs welke weg en in hoeverre taken en bevoegdheden aan een ZBO kunnen worden toegekend en aan welke minimumeisen de regeling van de verhouding tussen minister en ZBO dient te voldoen. De volgende stap ter uitvoering van het Regeerakkoord is een Kaderwet ZBO's. In deze wet worden de nodige bepalingen opgenomen ten aanzien van de aansturing van ZBO's en van de informatieverstrekking door ZBO's aan de eerstverantwoordelijke minister. Het wetsvoorstel zal dit najaar aan de Raad van State om advies worden voorgelegd.

#### *Toezicht en organisatie inspectiefunctie*

Bij het verdergaand op afstand zetten van uitvoerende taken neemt het belang van voorzieningen die de minister helpen oog te houden op de uitvoering toe. Eén van die voorzieningen is de toezichts- en inspectiefunctie. Na een eerdere periode van decentralisatie en deregulering, waarin diverse toezichtsrelaties en -functies ter discussie werden gesteld, is in recente jaren de aandacht voor het vraagstuk van toezicht op beleidsuitvoering weer toegenomen. Bij brief van 21 april 1997 (Kamerstukken II, 1996-1997, 25 226, nr. 2) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken bij de diverse inspecties. Deze verschillen onderling sterk in taken, positie en werkwijze. Gemeenschappelijk voor alle inspecties is evenwel, dat zij in een spanningsveld opereren tussen enerzijds het beleidsveld en de uitvoeringsorganisaties waarop zij toezicht houden, en anderzijds de bestuurskern die verantwoordelijk is voor beleidsvorming en -sturing. Om hun taak goed te kunnen verrichten moeten de inspecties overzicht en overzicht zien te behouden over het veld waarvoor zij verantwoordelijk zijn, en tegelijkertijd een zekere professionele onafhankelijkheid bewaren ten opzichte van de beleidskern van de ministeries. Dit alles tegen de achtergrond van het gegeven, dat de minister verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de inspectie en daarnaast in individuele gevallen aanwijzingen kan geven om onderzoek te verrichten.

In het Regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd te zullen komen met een kaderstellende visie op toezicht. De eerste stap in de richting van deze visie is reeds gezet met de totstandkoming van het rapport van de commissie-Holtslag. Deze commissie heeft aanbevelingen gedaan over de positionering en inrichting van toezichtsfuncties, specifiek gericht op de ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke controle. Het kabinet heeft de aanbevelingen van de commissie overgenomen. Tot de vervolgstappen die thans worden gezet behoort een analyse van toezichtsarrangementen in een aantal overheidssectoren.

#### **5.2.4 De werkwijze binnen de bestuurskern**

##### *Interdepartementale samenwerking en coördinatie*

Zoals ook de parlementaire enquête naar de Bijlmerramp heeft laten zien is de kwaliteit van de verbindingen tussen de departementen onderling van groot belang voor de invulling en het functioneren van de verantwoordelijkheid van bewindslieden. Sinds 1985 is binnen de organisatie van de rijksdienst steeds sterker het besef doorgedrongen dat *interdepartementale beleidscoördinatie* een normaal onderdeel is van de portefeuille van bewindspersonen. Coördinatie behoort primair tot de opdracht van een op een bepaald beleidsterrein eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Die beschikt daartoe over een aantal bevoegdheden. Eén en ander is neergelegd in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 juni 1985 (Kamerstukken II, 1984-1985, 17 353, nr. 24). Het coördinatiestelsel, zoals dat bij het Rijk functioneert is nadien opnieuw beschreven in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-



Generaal van 3 december 1996 (Kamerstukken II, 1996-1997, 21 427, nr. 160). De eerder gekozen uitgangspunten zijn daarin nog eens bevestigd.

Het kabinet is van opvatting dat het stelsel van coördinatie tussen de bestuurskernen geen ingrijpende aanpassing behoeft, voor zover het gaat om de interdepartementale samenwerking bij de *totstandkoming* van beleid. Naar het oordeel van het kabinet dient echter wel nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de interdepartementale samenwerking bij de *uitvoering* van beleid. De parlementaire enquête naar de Bijlmerramp heeft duidelijk gemaakt dat deze afstemming beter moet. Mede als gevolg van het op afstand zetten van de uitvoering van beleid is de verbinding tussen de beleidsuitvoering in de diverse overheidssectoren langer en losser geworden. Juist bij complexe problemen in de uitvoering die meerdere ministers raken, dienen de verantwoordelijkheden op rijksniveau helder te zijn. De minister van BZK zal daarom in overleg met betrokken ministers en uitvoeringsinstanties (in enkele beleidssectoren) laten onderzoeken op welke wijze wordt voorzien in coördinatie van de uitvoering van beleid en of en zo ja, welke problemen daarbij optreden. Aan de hand van een dergelijke studie kan worden gezien of het nodig is om, net als voor de coördinatie in de beleidsvoorbereiding reeds is gebeurd, aandachtspunten te formuleren voor uitvoeringsinstanties. De Raad voor het openbaar bestuur is inmiddels verzocht hierover advies uit te brengen.

Overigens is bij de totstandkoming van het huidige kabinet het stelsel van onderraden van de ministerraad en de daarbij behorende ambtelijke voorportalen opnieuw ingericht en aan de eisen van de tijd aangepast. Daarbij is onder meer een Raad voor Justitie, Bestuur en Veiligheid ingesteld, alsmede een Interdepartementale Commissie voor Veiligheid en Rechtshandhaving. De politieke aandacht voor het integraal behandelen van het grotesteden- en integratiebeleid kreeg uitdrukking in de benoeming van een afzonderlijke minister voor dit beleidsterrein, ter versterking van de coördinatie en samenhang. Verder wordt in aanvulling op de al bestaande ambtelijke coördinatiemechanismen gewerkt aan de introductie van de figuur van de project-directeur-generaal binnen het stelsel van de vernieuwde Algemene Bestuursdienst. Deze kan in bijzondere gevallen een bijdrage leveren aan een goede interdepartementale coördinatie op het betreffende beleidsterrein. Deze directeuren-generaal kunnen met bijzondere sectoroverstijgende opdrachten worden belast. In de bij deze nota gevoegde nota "Management en personeelsontwikkeling Rijksdienst" wordt nader op de nieuwe functie van project-directeur-generaal ingegaan.

Specifiek naar aanleiding van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer zal de coördinatie op rijksniveau bij de nazorg bij rampen duidelijker worden geregeld. Een regeling daarvoor wordt opgenomen in het Nationale Handboek Crisisbeheersing.

#### *De samenstelling van het kabinet*

De omvang en complexiteit van de taken en verantwoordelijkheden van bewindslieden doen de vraag rijzen, of de samenstelling en werkwijze van het kabinet niet dient te worden aangepast. Er is - dat wordt inmiddels wel door iedereen erkend - een groeiende 'dichtheid' in het verkeer tussen parlement en bewindslieden, een groeiende druk op bewindslieden in termen van het leiding geven aan ministeries, én een groeiende noodzaak van een versterkte communicatie met de samenleving (overleg, werkbezoeken, internationale verplichtingen, etc.). Het kabinet zal zich hierop - voor zover het de eigen werkwijze betreft - in de komende tijd bezinnen.

### 5.3 De taakuitoefening door de overheid

Het vertrouwen van de burger in de overheid hangt sterk samen met de kwaliteit van de diensten van de overheid: het langs democratisch gelegitimeerde weg totstandbrengen van beleid en uitvoering van dat beleid in de vorm van diensten (soms prestaties), die op een effectieve en efficiënte wijze bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Dit 'productieproces' vormt het primaire proces van de (rijks)overheid, waarop een minister eerst en vooral kan worden aangesproken. Verbeteringen in het functioneren van de overheid, en de rijksdienst in het bijzonder, dienen daarom in de eerste plaats te zijn gericht op dit primaire proces. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van lopende en voorgenomen activiteiten gericht op de verbetering van het primaire proces binnen de overheid. Deze activiteiten richten zich op het vergroten van responsiviteit (doet de overheid de goede dingen?), van betrouwbaarheid en deskundigheid (doet de overheid de dingen goed?) en van transparantie (is de overheid aanspreekbaar en controleerbaar op het waarom en hoe van de dingen die zij doet?).

#### 5.3.1 Beleidsvorming en sturing

De in hoofdstuk 4 geschetste veranderingen in de samenleving brengen met zich mee, dat de overheid steeds minder dan voorheen zelfstandig en eenzijdig beleid kan ontwikkelen en uitvoeren en sturing kan geven aan maatschappelijke ontwikkelingen. Meer en meer dient beleidsvorming plaats te vinden in samenwerking en samenspraak met een veelheid van betrokken maatschappelijke en bestuurlijke actoren, teneinde zicht te krijgen op alle voor beleid relevante aspecten en voldoende draagvlak te krijgen voor de uitvoering van het voorgenomen beleid. Sturing vanuit de overheid maakt meer en meer plaats voor (geleide en/of begeleide) zelfsturing. Dit dwingt tot een open stijl van besturen, waarin een overheidsinstantie niet eigenstandig beleid initieert, formuleert en uitvoert, maar andere partijen in de diverse fasen van het beleidsproces een actieve rol geeft. Voorwaarde voor een succesvolle toepassing van deze stijl van beleidsvorming is wel, dat de politiek bij de start van het proces heldere kaders stelt. Deze accentverlegging in de inrichting van het beleidsproces leidt tot de toepassing van nieuwe instrumenten voor het ontwikkelen en het uitvoeren van beleid, zoals scenariovorming als alternatief voor de klassieke planvorming, en zelfregulering of convenanten als alternatieven voor het klassieke sturingsinstrument regelgeving. Overigens moet worden bedacht dat deze nieuwe werkwijzen geen panacee zijn voor alle mogelijke problemen: eenduidige sturing door de overheid is soms onvermijdelijk, bijvoorbeeld in situaties waarin het algemeen belang sterk geschaad dreigt te worden.

Op zichzelf bestaat er in ons land een traditie om groepen uit de samenleving bij de ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid te betrekken. Er is sprake van een goed ontwikkeld middenveld, terwijl de inschakeling van maatschappelijke geledingen bij de uitvoering van overheidstaken een van de grondslagen is voor de totstandkoming van zelfstandige bestuursorganen. De mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie en nieuwe wetenschappelijke inzichten hebben ertoe geleid dat op de diverse overheidsniveaus in de afgelopen jaren ervaring is opgedaan met moderne vormen van interactieve beleidsontwikkeling en procesmanagement, vooral bij ruimtelijke vraagstukken. In het oog springende voorbeelden hiervan op rijksniveau zijn de beleidsvorming ten aanzien van de Tweede Maasvlakte in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (Kamerstukken II, 1995-1996, 24 691, nr. 1), het project Nederland 2030 in het kader van de voorbereiding van de Vijfde nota over de ruimtelijke

ordening (verwijzing in Kamerstukken II, 1998-1999, 26 200 XI, nr. 9), de beleidsvorming met betrekking tot de toekomst van de luchtvaartinfrastructuur (TNLI) in het kader van de eind 1997 vastgestelde Integrale Beleidsvisie over de toekomst van de luchtvaart in Nederland (Kamerstukken II, 1995-1996 tot en met 1998-1999, 24 796, nrs. 1 tot en met 90) en de totstandkoming van de meerjarenafspraken in de zorgsector (Kamerstukken II, 1998-1999, 26 204, nr. 35). Voorbeeld van deze aanpak bij de mede-overheden is het ROM-beleid en andere vormen van gebiedsgerichte aanpak. Binnen de rijksdienst worden inmiddels ervaringen met deze werkwijze uitgewisseld, met name op initiatief van de ministeries van V&W en VROM. Bij dit laatste ministerie is een afzonderlijk onderdeel - projectbureau Pegasus - met de ondersteuning van vormen van interactieve beleidsontwikkeling en procesmanagement belast.

Een en ander heeft ertoe geleid dat interactieve beleidsvorming binnen de rijksdienst meer en meer gemeengoed aan het worden is. Daaraan draagt bij dat het model van interactieve beleidsvorming voor het kabinet uitgangspunt is bij de aanpak van grote ruimtelijke projecten (kabinetsstandpunt aanpak grote projecten, Kamerstukken II, 1995-1996, 24 690, nr. 1 en bijlagen bij Kamerstukken II, 1997-1998, 25 017, nr. 6), en referentiekader is in diverse leergangen voor beleidsambtenaren bij de rijksoverheid. Het regeerakkoord van het kabinet onderstreept nog eens het belang van de betrokkenheid van burgers, bedrijven en andere organisaties bij het verkennen van problemen en van mogelijke oplossingen, dat bij interactieve beleidsvorming een belangrijke plaats inneemt. Bij deze andere aanpak van beleidsprocessen horen overigens ook andere eisen die gesteld worden aan ambtenaren. Zij zullen een grotere externe gerichtheid moeten tonen, en tegelijkertijd ook weerbaar en integer moeten zijn en blijven. Hierop wordt in paragraaf 5.4 nader ingegaan.

#### *Nieuwe beleids- en sturingsinstrumenten*

Effectiviteit en legitimiteit van overheidshandelen staan al enige jaren onder druk. De burger evenals de medeoverheden laten zich niet zonder meer tot een bepaald handelen of nalaten verplichten uitsluitend en alleen omdat de (rijks)overheid dat in regelgeving vastlegt. Goed overleg tussen overheid en medeoverheden of overheid en burgers dient vooraf te gaan aan het vaststellen van regels. Daarbij kan het nuttig zijn om onderling afspraken te maken over welk handelen verwacht mag worden van welke partij. De daarbij behorende instrumenten als convenanten kunnen hierbij een rol spelen. Het kabinet heeft afgesproken dat de sedert 1 januari 1996 van kracht zijnde Aanwijzingen voor convenanten in dit verband aan een evaluatie en zo nodig herziening onderworpen zullen worden.

Afspraken tussen de rijksoverheid en andere partijen, zoals gemeenten, geven uitdrukking aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten, waarover vooraf overeenstemming is bereikt. Deze manier van werken is in de achter ons liggende jaren steeds meer gemeengoed geworden. Zo zijn in de sfeer van de sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid convenanten gesloten over de inzet van middelen van de betrokken partijen en de daarmee te bereiken meetbare doelstellingen. Ook in het onlangs gesloten Bestuursakkoord-nieuwe-stijl is voor een dergelijke aanpak gekozen met resultaatgerichtheid, gezamenlijkheid en transparantie als formule. Met deze werkwijze speelt het kabinet actief in op de netwerkmaatschappij. In het streven naar een gezamenlijke invulling van verantwoordelijkheden voor het bereiken van concrete resultaten past de toegenomen aandacht voor de zogeheten monitoring. Door het regelmatig nagaan van de stand van zaken op bepaalde beleidsterreinen of bij de uitvoering van gemaakte afspraken ontstaat een beter inzicht in de effectiviteit van het beleid.

Nagegaan kan worden of afgesproken doeleinden ook daadwerkelijk worden gehaald, en zo nee, waaraan dat ligt. Monitoring past in de ontwikkeling naar het afleggen van verantwoording over de inzet van middelen en in een transparante bestuursstijl. In het grotestedenbeleid is hiermee goede ervaring opgedaan. In het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl wordt nagegaan in hoeverre een stroomlijning van de verschillende thans bestaande monitors mogelijk en wenselijk is.

#### *Deregulering en juridisering*

Naast de ontwikkeling van nieuwe sturingsinstrumenten is ook de kwaliteit van de klassieke instrumenten van de overheid al langere tijd punt van aandacht. Na een periode waarin het terugdringen van het aantal regels centraal stond (de dereguleringsoperaties), is in de voorbije twee kabinetperiodes de aandacht vooral gericht geweest op de kwaliteit van regelgeving en op de gevolgen van regelgeving voor vrije marktwerking (de MDW-operatie). Dit heeft onder meer geresulteerd in voorzieningen die moeten bijdragen aan de uniformiteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving. Zo wordt voorgenomen regelgeving van het Rijk in een speciale procedure getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, gevolgen voor het bedrijfsleven en voor het bestuur. De Commissie administratieve lasten zal eveneens met voorstellen komen voor de toetsing van administratieve lasten van regelgeving voor het bedrijfsleven.

Daarnaast is de aandacht gericht op het vraagstuk van juridisering: de toenemende neiging in de maatschappij, maar ook binnen de overheid om allerlei mogelijke betrekkingen in het maatschappelijk verkeer louter in juridische termen en langs juridische weg te benaderen. In het kabinetstandpunt Juridisering in het openbaar bestuur (Kamerstukken II, 1998-1999, 26 360, nr. 1), heeft het kabinet concrete voornemens aangekondigd om te verdoorgesloten juridisering tegen te gaan.

#### *Kenniscentra en informatiemanagement*

Kennis is een essentiële factor bij het maken van beleid en bij de aansturing van de uitvoering van dat beleid. De laatste jaren wordt steeds duidelijker, dat deze factor specifieke aandacht behoeft. Dit heeft bij diverse departementen geleid tot de vorming van zogeheten kenniscentra: organisatorische eenheden die zich specifiek richten op het verzamelen en bewerken van gegevens ten behoeve van de rijksdienst en van derden daarbuiten. Zo kent het ministerie van BZK een kenniscentrum voor de overheidssectoren, dat jaarlijks onder meer de arbeidsmarktrapportage uitbrengt. Gezien de steeds snellere groei van de informatiestroom zal de rijksdienst zich bij de beleidsvorming overigens gedwongen zien steeds meer kennis van buiten te halen. In dit verband is ook de rol en positie van de planbureaus en de samenwerking tussen de rijksdienst en andere onderzoeksinstellingen relevant.

Het is een belangrijke opgave van de leiding van de rijksdienst om energie te steken in een goed kennismanagement. De rol van informatie blijkt in toenemende mate cruciaal bij de dagelijkse beleidsvoering en bij de verantwoording daarover. Daarbij speelt een rol dat alles wat in overheidsorganisaties gebeurt in beginsel openbaar is. Een minister zal moeten kunnen beschikken over goede informatiesystemen, goede procedures en goede ambtenaren om hem in het hiermee verbonden verantwoordingsproces te kunnen ondersteunen. Dat geldt zowel voor de bestuurskernen van de ministeries als voor organen belast met toezicht en inspectie. Om overzicht en overwicht te kunnen behouden zal de overheid fors moeten investeren in de kwaliteit van haar kennis, ook om gelijke tred te kunnen houden met degenen die zij bestuurt. Strategisch kennismanagement is een noodzakelijke voorwaarde om aan de eisen van de tijd te kunnen voldoen. Bij een aantal ministeries is dit inmiddels in ontwikkeling.

De mogelijkheden van ICT ten behoeve van het kennismanagement zijn tot nu toe onvoldoende benut. Maar juist ten behoeve van een betere informatievoorziening is inzet van ICT essentieel. Door het goed ontsluiten van digitaal aangemaakte teksten en het scannen van binnenkomende papieren documenten kunnen digitale dossiers worden gevormd, die snel kunnen worden opgezocht, door meerdere personen tegelijk kunnen worden geraadpleegd en vanuit elke werkplek en op elk tijdstip beschikbaar zijn. De opzet van een overheidsintranet in 2000 tussen de verschillende departementen en de Hoge Colleges van Staat is een eerste belangrijke stap. Een dergelijk intranet heeft een meerwaarde boven de bestaande departementale netten omdat het informatie-uitwisseling, dwars door de bestaande organisatorische grenzen heen, mogelijk maakt. Het smeedt als het ware de bestaande, van oudsher gefragmenteerde informatiestromen en -diensten, tot één geheel, waardoor het beter mogelijk wordt de rijksoverheid als één concern te laten functioneren.

Er vindt ook onderzoek plaats naar de noodzakelijke voorzieningen op het gebied van het bewaren van (elektronische) informatie. De overheid moet te allen tijde aan haar verantwoordingsplicht kunnen blijven voldoen, ook in het elektronische tijdperk. Het gaat overigens niet om een louter technisch probleem, maar om een complex van bestuurlijke, juridische, archivistische, cultuur-historische en technische problemen. Gelet op de snelle technologische ontwikkelingen wordt allereerst gezocht naar techniek-onafhankelijke oplossingen, waarbij digitale duurzaamheid beschouwd wordt als een onderdeel van een integraal systeem voor kwaliteitszorg bij informatievoorziening.

Zoals hiervoor aangegeven is er op het vlak van informatiemanagement reeds veel in gang gezet. De minister voor Grote Steden- Integratiebeleid zal aanvullend in het kader van de uitvoering van de nota "De Elektronische Overheid" nagaan (Kamerstukken 1998-1999, 26 387, nr. 1), welke voor de ministeriële verantwoordelijkheid relevante lacunes in het informatiemanagement van de rijksoverheid bestaan en welke oplossingen daarvoor zonnodig kunnen worden gevonden.

#### *(Kwaliteits)toetsing van beleid*

Binnen de rijksoverheid zijn en worden diverse instrumenten ontwikkeld om de kwaliteit van beleid en beleidsinstrumenten stelselmatig te toetsen. In dit kader kunnen worden genoemd de rapporten van de Algemene Rekenkamer, waarin het optreden van de rijksoverheid wordt beoordeeld op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast worden door het ministerie van Financiën zogeheten Interdepartementale Beleidsonderzoeken uitgevoerd, waarin interdepartementale werkgroepen onder leiding van (externe) deskundigen een beoordeling geven van de efficiëntie en effectiviteit van specifieke beleidsprestaties en -arrangementen. Verder wordt in specifieke wetgeving regelmatig een verplichting tot evaluatie opgenomen.

Ter bevordering van de kwaliteit van de juridische functie en de wetgevingsfunctie binnen de rijksoverheid is in 1998 een begin gemaakt met de uitvoering van periodieke departementale wetgevingsvisitaties. Hierbij voeren de ministeries eerst een eigen evaluatie van de kwaliteit van hun wetgevingsfunctie uit. Vervolgens vindt een beoordeling plaats door externe deskundigen van binnen en buiten de rijksoverheid. Deze visitatie vindt tweejaarlijks plaats. Dit najaar zal de visitatiecommissie, onder leiding van staatsraad Grosheide, met de eerste rapportage komen richting parlement.

In navolging hierop zal, zoals ook is opgenomen in het regeerakkoord, binnenkort worden gestart met interdepartementale visitaties gericht op verbetering van de beleidsfunctie binnen departementen. De visitaties zullen meer inzicht moeten bieden in

succes- en faalfactoren bij beleidsvorming. Kenmerkend onderscheid met de reeds bestaande doorlichtingen is het accent op een systematische bestudering van het proces van de beleidsvorming en de politieke sturing daarvan.

### **5.3.2 Dienstverlening**

Eén van de functies van de overheid is de presterende functie: leverancier zijn van diverse overheidsdiensten. Gemeenschappelijk kenmerk van deze diensten en prestaties is de monopoliepositie van de overheid. De burger kan voor deze diensten en prestaties alleen bij de overheid terecht. Overigens is waar mogelijk en politiek gewenst de afgelopen jaren een forse impuls gegeven aan privatisering. Juist vanwege haar monopolie rust op de overheid de plicht al het mogelijke te doen om de kwaliteit van de dienstverlening zo hoog mogelijk te doen zijn. De kwaliteitseisen die door de maatschappij aan producenten in het algemeen worden gesteld, worden steeds hoger: zo moeten prestaties en diensten snel en op maat kunnen worden geleverd, duurzaam en veilig zijn. Wat geldt voor producenten in de markt, geldt binnen zekere grenzen ook voor de dienstverleners in de overheidssector.

Op diverse manieren wordt gewerkt aan verdere verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. Allereerst wordt aandacht besteed aan vergroting van de toegankelijkheid van het aanbod van diensten en prestaties en van de snelheid waarmee deze kunnen worden geleverd. Concreet initiatief op dit vlak is het project Overheidsloket 2000, dat tot doel heeft een meer vanuit de afnemer geredeneerde ordening aan te brengen in de wijze waarop de overheid haar diensten aanbiedt. Zo zijn bij gemeenten speciale loketten geopend voor ouderen en gehandicapten, maar ook voor bedrijven. Daarnaast wordt in het kader van het project Elektronische overheid gewerkt aan digitale dienstverlening, waarbij de afnemer langs elektronische weg die gegevens kan aanleveren die voor een dienst of prestatie noodzakelijk zijn.

In de tweede plaats wordt op diverse manieren aandacht besteed aan maatwerk in dienstverlening. De introductie van persoonsgebonden budgetten in de zorgsector is hiervan een voorbeeld. Deze manier van financiering stelt de gebruiker van voorzieningen in staat binnen gegeven financiële grenzen zelf een keuze te maken uit het beschikbare aanbod ter plaatse. Zo ontstaat een vraag- in plaats van een aanbodgestuurde financiering.

In de derde plaats wordt aandacht besteed aan kwaliteitsborging binnen de overheid. Zo zijn diverse overheidsinstanties bezig met de invoering van kwaliteitssystemen (ISO-certificering, INK-model) binnen hun eigen organisatie. Verder worden in samenspraak met de afnemers van overheidsdiensten kwaliteitshandvesten opgesteld, waarin wordt gespecificeerd aan welke eisen overheidsdiensten en prestaties dienen te voldoen en worden leverings- en servicevoorwaarden vastgelegd. Het ministerie van BZK heeft in 1995 en 1997 brochures uitgebracht over de mogelijkheden van dergelijke handvesten. Het ministerie heeft onderzoek laten doen naar de vraag of het mogelijk zou zijn om in Nederland naar Engels voorbeeld 'chartermarks' toe te kennen. De conclusie was dat het toepassen daarvan zich niet zou verhouden met de in ons land bestaande spreiding van verantwoordelijkheden in de publieke sector ten aanzien van het voeren van kwaliteitsbeleid. Wel werd het instrument van het 'Citizen Charter', het kwaliteitshandvest, passend geacht. Dit kan in ons land op ruimere schaal dan thans worden toegepast. De regering wil ook in de toekomst een stimulerende rol blijven vervullen bij de vormgeving van het kwaliteitsbeleid binnen de overheid en bij de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitsinstrumenten. Daarbij wordt gedacht aan het verzamelen van 'best practices', het opzetten van netwerken voor onderling contact en informatie-uitwisseling. Een ander

initiatief in dit verband is de instelling van de kwaliteitsprijs Chapeau! door het ministerie van BZK in samenwerking met de Consumentenbond en de VNG. Deze prijs wordt tweejaarlijks uitgereikt aan overheden die aantoonbare en vernieuwende verbeteringen hebben gerealiseerd in publieke dienstverlening. De Tweede Kamer is over de stand van zaken op het hier beschreven terrein geïnformeerd bij brief van 21 december 1998 (Kamerstukken II 1998-1999, 25 285, nr.5).

Een andere manier om de kwaliteit van met name de dienstverlening aan de burger te verbeteren, is de burger in de gelegenheid te stellen zijn opvatting en klachten over de wijze van dienstverlening te uiten bij de dienstverlenende overheid. Met name met het oog daarop is recent aan de Algemene wet bestuursrecht een hoofdstuk toegevoegd met een algemene klachtenregeling (Stb. 1999, 214). Dit hoofdstuk bevat de minimumeisen waaraan een zorgvuldige klachtbehandeling over een bestuursorgaan door het bestuursorgaan zelf moet voldoen (intern klachtrecht). Deze algemene interne klachtregeling is bedoeld als een laagdrempelige voorziening voor de burger en biedt de overheid de mogelijkheid om het geschonden vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen, maar ook om gebreken in de dienstverlening sneller te signaleren en daaruit lering te trekken. Vanzelfsprekend stelt dit eisen aan de interne organisatie van iedere overheidsinstantie. De interne klachtprocedure gaat vooraf aan externe klachtvoorzieningen zoals de Nationale ombudsman en diverse gemeentelijke ombudsmannen.

### **5.3.3 Verantwoording, betrouwbaarheid en transparantie**

Het systeem van de democratische rechtstaat impliceert, dat een minister verantwoording aflegt jegens democratisch gekozen organen over de beleidsdaden die onder zijn of haar verantwoordelijkheid worden verricht. Via deze verantwoording vindt de democratische toets op het overheidshandelen plaats. In paragraaf 5.5 wordt nog nader teruggekomen op de relatie tussen ministers en Staten-Generaal. De verantwoording over en de transparantie en betrouwbaarheid van het overheidshandelen wordt echter niet alleen langs deze weg, maar ook op andere manieren gewaarborgd en getoetst. Een grote transparantie in het functioneren van de overheid dwingt de overheid niet alleen zorgvuldig en betrouwbaar te zijn in haar optreden, maar draagt ook bij aan het vertrouwen in de overheid.

#### *Verantwoording over overheidsprestaties*

Teneinde een betere sturing op en verantwoording over de resultaten van beleid mogelijk te maken, zijn in de afgelopen jaren diverse initiatieven genomen. Zo zijn voor verschillende beleidsterreinen kengetallen ontwikkeld, aan de hand waarvan de prestaties van de overheid meetbaar en vergelijkbaar kunnen worden gemaakt. Recentelijk heeft het kabinet het project 'Begroting van de 21<sup>e</sup> eeuw' gestart om de huidige, op input van middelen gebaseerde begrotingen om te bouwen tot op outcome, op resultaat gebaseerde begrotingen. In deze nieuwe begroting zal met behulp van prestatie-indicatoren en andere kengetallen een duidelijker beeld moeten ontstaan van de resultaten die de overheid met haar inspanningen boekt. Het kabinet heeft besloten dat uiterlijk 1 mei 2000 een proeve van een begroting aan de Tweede Kamer wordt gepresenteerd. De ontwerp-begroting 2002 is definitief op de nieuwe leest geschoeid.

#### *Normering van overheidshandelen*

Met de totstandkoming en geleidelijke aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht zijn een aantal algemene juridische beginselen waaraan de overheid bij de uitvoering van haar taken moet voldoen, in één wettelijke regeling gecodificeerd. De Awb bevat de eerder

mede op grond van jurisprudentie ontwikkelde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, aan de hand waarvan overheidsop treden door de rechter kan worden beoordeeld. Bijzondere wetten geven nadere precisering en invulling aan algemene normen. Daarnaast biedt de Awb standaard besluitvormingsprocedures, aan de hand waarvan besluitvorming door de overheid op een uniforme en inzichtelijke wijze kan worden ingericht.

Het overheidshandelen wordt niet alleen genormeerd door Grondwet en eigen nationale regelgeving. Ook internationale verdragen en meer en meer Europese regelgeving leggen beperkingen op aan de beleidsvrijheid van de nationale overheid.

#### *Openbaarheid*

Het instrument bij uitstek ter bevordering van de transparantie van de overheid is de Wet openbaarheid van bestuur. Het bestaan van de wettelijke mogelijkheid voor iedereen, om inzage te krijgen in overheidsdocumenten dwingt de overheid tot zorgvuldig handelen en tot opening van zaken.

Openbaarheid is overigens niet onbegrensd en heeft ook een keerzijde. De Wet openbaarheid van bestuur kent daarom een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen. Eén van deze beperkingen betreft persoonlijke beleidsopvattingen in documenten ten behoeve van intern beraad. Het proces van interne beleidsvorming zou kunnen worden geblokkeerd door het bekend worden van persoonlijke opvattingen, die binnen de overheid worden uitgewisseld ten behoeve van de vaststelling van een beleidsstandpunt waarvoor een bewindspersoon verantwoordelijk is. Ambtenaren en bewindspersonen dienen met het oog op de vaststelling van beleid het interne debat met een zekere onbevanging te kunnen aangaan. Zonder deze onbevanging wordt de creativiteit van denken binnen de overheid gehinderd. Deze onbevanging zal verminderen, indien men voortdurend rekening moet houden met het feit dat persoonlijke opvattingen - zeker wanneer deze om welke reden dan ook nieuwswaarde kunnen hebben - in de publiciteit zullen komen.

Bij brief van 29 april 1997 is door de ministers van Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken een evaluatie van de Wob aangeboden aan de Tweede Kamer. De wet beantwoordt aan haar doelstelling en wordt door informatieverzoekers en -verstrekkers positief gewaardeerd. De evaluatie heeft geleid tot voorstellen met betrekking tot enige technische aanpassingen en tot de toezegging, om in de nota "Toegankelijkheid van overheidsinformatie" dieper in te gaan op het ter beschikking stellen van overheidsinformatie in digitale vorm.

#### *Toegankelijkheid van overheidsinformatie*

Het gebruik van het Internet is explosief toegenomen. Aan het eind van dit jaar zullen vijf miljoen Nederlanders thuis of op het werk toegang hebben tot elektronische informatie. Bovendien zijn aan het eind van dit jaar de openbare bibliotheken aangesloten op het Internet, terwijl vanaf september de elektronische overheidsinformatie via één adres ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)) beschikbaar is. Voor de communicatie tussen overheid en burger is er daarmee een belangrijk kanaal bijgekomen. Een medium bovendien dat de mogelijkheid biedt om informatie snel en op maat aan te bieden, toegespitst op de individuele burger. Bovendien kan beter voldaan worden aan het adagium dat iedere burger geacht wordt de wet te kennen doordat wet- en regelgeving, representatieve gerechtelijke uitspraken en parlementaire informatie op het Internet worden geplaatst. Overigens mag het beschikbaar stellen van elektronische overheidsinformatie niet beperkt blijven tot deze 'basisinformatie' van de democratische rechtsstaat. Ook andere informatie, zoals bestemmingsplannen, begrotingen of de adviezen van de verschillende adviesorganen, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de transparantie van de overheid. Via Internet



ontstaat de mogelijkheid om niet alleen informatie aan te bieden, maar juist ook informatie uit te wisselen en aldus interactiviteit te laten ontstaan. Bezien moet worden of langs deze weg ook de mogelijkheden tot democratische controle en participatie verder kunnen worden versterkt en uitgebreid.

#### **5.4 De professionaliteit en integriteit van ambtenaren**

Het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid is in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van het overheidsperoneel en van de verhouding tussen de politiek eindverantwoordelijken en hun ambtenaren. Om zijn verantwoordelijkheid jegens het parlement waar te kunnen maken, zal een minister moeten kunnen vertrouwen op het inzicht en de kwaliteit van zijn beleidsadviseurs. Het kabinet werkt op diverse manieren aan verdere verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke top, van ambtenaren in het algemeen en van de relatie tussen politiek en ambtenaren.

##### **5.4.1 Ambtelijk inlevingsvermogen en inzicht in bestuurlijke verhoudingen**

Niet alleen de verantwoordelijke bestuurder, ook de ambtenaar moet gevoelig zijn voor de dynamiek in de verhouding tussen overheid en maatschappij en voor de verschillende rollen die de overheid vervult. De ambtenaar wordt meer en meer gevraagd om zijn bewindslieden te adviseren en te assisteren bij de vertaling van het beleid naar de ontvangende geledingen binnen de samenleving. En, omgekeerd, niet alleen de bestuurder en de politicus, ook de ambtenaar wordt geacht met tijdige en relevante signaleringen te komen betreffende maatschappelijke ontwikkelingen.

In andere landen zijn voor deze taak vaak afzonderlijke 'politieke' ambtenaren aangesteld die komen en gaan met de bestuurders. In ons land wordt daarvoor niet gekozen. Hier moet iedere ambtenaar die bijdraagt aan beleidsontwikkeling zowel deskundig zijn op zijn vakgebied als een goed ontwikkelde maatschappelijke antenne hebben. Dit betekent een uitdaging tot het formuleren en ontwikkelen van noodzakelijke competenties, niet alleen op het niveau van het management maar ook op veel plaatsen waar beleid wordt ontwikkeld of uitgevoerd.

Het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid brengt een grote verantwoordelijkheid voor ambtenaren met zich mee. Op hen rust namelijk de verplichting de minister te informeren over alles wat hem of haar kan helpen zijn of haar ministeriële verantwoordelijkheid te dragen. Ambtenaren dienen over zodanige kwaliteiten te beschikken dat zij kunnen inschatten welke informatie wel en niet relevant is voor de minister. Bij het uitoefenen van hun functie zullen zij deze afweging continu moeten maken. Dit geldt voor alle lagen binnen de organisatie en elk type informatie. De beleidsambtenaar zal zich deze vraag moeten stellen bij bijvoorbeeld het beargumenteren van zijn beleidsnota. Maar ook indien hem signalen van wie dan ook bereiken, moet de eventuele relevantie daarvan voor de minister worden beoordeeld. Bij twijfel moet het management worden geraadpleegd. Het management heeft in deze vervolgens weer een eigen verantwoordelijkheid. Het zullen uiteindelijk de topambtenaren met als sluitstuk de secretaris-generaal zijn die bepalen welke informatie voor de minister essentieel is om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Als het gaat om signalen over serieuze misstanden dan is een melding aan de chef de aangewezen weg. In dit specifieke geval dient de chef er voor zorg te dragen dat te allen tijde en terstond via de lijn de ambtelijke top hierover wordt geïnformeerd, waarna de ambtelijke top beslist of ook de minister in kennis wordt gesteld. In dit verband wordt verwezen naar de aanpak van de zogeheten klokkenluidersproblematiek in de bij deze nota gevoegde nota "Integriteit van het openbaar bestuur".

Het kan zijn dat ergens in het traject, wellicht al bij de beleidsambtenaar zelf, besloten wordt bepaalde informatie niet door te geven. Dat is alleen toelaatbaar als de desbetreffende gegevens niet wezenlijk zijn voor het kunnen dragen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ambtenaren worden geacht aan de hand van dat criterium een zo goed mogelijke inschatting te maken, en zonedig hun collega's of superieuren te raadplegen. Zoals gezegd, wordt de manager die signalen over serieuze misstanden ontvangt altijd geacht de ambtelijke top daarover te informeren. Uiteraard blijkt soms pas achteraf of de gemaakte inschatting juist was. Het bewust achterhouden van informatie op enig andere grond is volstrekt uit den boze en aan te merken als plichtsverzuim.

Uit het vorenstaande volgt al dat de informatiestroom geordend moet verlopen. Ieder heeft daarin zijn eigen verplichtingen en verantwoordelijkheden, van de beleidsambtenaar tot de secretaris-generaal. Dat is inherent aan de organisatiestructuur. Indien de informatiestroom in deze structuur stopt en de ambtenaar het omwille van de ministeriële verantwoordelijkheid noodzakelijk acht dat de informatie de minister bereikt, kan hij zich in het uiterste geval tot de secretaris-generaal of zelfs de minister zelf wenden. Dit is ook de aangewezen weg voor de ambtenaar die serieuze misstanden aan de orde wil stellen. In dit verband wordt ook verwezen naar de aanpak van de zogeheten klokkenluidersproblematiek in de bij deze nota gevoegde nota "Integriteit van het openbaar bestuur". Vanzelfsprekend maakt de informatie- en communicatietechnologie een veel 'plattere' en snellere communicatie mogelijk. Dit doet echter niet af aan het hiervoor beschreven principe van ordelijke en open communicatie binnen de organisatie.

Nader onderzoek naar de feitelijke relaties tussen het politiek-bestuurlijke en het ambtelijk domein is van belang. In het bijzonder waar het gaat om de veranderingen die deze verhouding ondergaat als gevolg van ontwikkelingen in de organisatie en in de omgeving van de overheid. Waar onderzoek kan helpen om wenselijke verbeteringen in die voor de ministeriële verantwoordelijkheid wezenlijke relatie op het spoor te komen zal het ministerie van BZK dit helpen stimuleren.

#### **5.4.2 De Algemene Bestuursdienst en de positie van topambtenaren**

Met het doel de professionaliteit, kwaliteit en integriteit in de rijksdienst te waarborgen is ten behoeve van de hoogste managementniveaus in 1995 de Algemene Bestuursdienst (ABD) opgezet. Dit doel moet worden bereikt door systematisch te investeren in het ambtelijk topkader. Zij hebben de meest zichtbare verantwoordelijkheden en zijn de gezags- en cultuurdragers van de rijksdienst. Zij vormen de spil tussen politieke en ambtelijke organisatie. De eerste fase in de ontwikkeling van de ABD is afgerond: de eerste fundamenten van een professioneel en rijksbreed loopbaanbeleid voor de top van de rijksdienst zijn gelegd. Tegen de achtergrond van de afspraken in het regeerakkoord wordt nu gewerkt aan een verdere verbreding en verdieping van de ABD. Verbreding, door uitbreiding van de doelgroep naar schaal 16 en te zijner tijd naar schaal 15. Verdieping, doordat na een periode van een zekere vrijblijvendheid de mobiliteit voor topambtenaren indringender zal worden bevorderd. Dit is ook van belang voor het verder ontwikkelen van de samenhang in de rijksdienst. Een volgende fase van de ABD wordt hiermee ingeluid, die verder is uitgewerkt in de nota "Management- en Personeelsontwikkeling Rijksdienst", die is bijgevoegd.

In de nota "Management - en Personeelsontwikkeling Rijksdienst" geeft het kabinet aan dat de in het Regeerakkoord afgesproken wijziging in het stelsel primair betrekking heeft op topambtenaren die belast zijn met ambtelijke eindverantwoordelijkheid: de secretarissen-generaal en de directeuren-generaal van de departementen. Kern van deze wijziging is een aanscherping van procedures rond benoemingen en het maken van concrete resultaatsafspraken tussen topambtenaren en bewindspersonen. De formele aanstelling als secretaris-generaal/directeur-generaal vindt plaats bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister van BZK. Vanuit deze aanstelling zijn er benoemingen op topfuncties bij departementen, in overeenstemming met de betrokken vakministers. De benoemingen geschieden voor in principe zeven jaar, waarbij een functiewisseling rond het vijfde jaar uitgangspunt is. Onder bepaalde condities is er een verlengingsmogelijkheid. Benoeming kan ook plaats vinden als project-directeur-generaal, ter sturing van een politiek relevant, complex en/of sectoroverschrijdend project. Voorts zullen bij nieuwe benoemingen en bij wisseling van bewindspersonen resultaatsafspraken tussen topambtenaar en bewindspersoon worden geïntroduceerd. Deze afspraken hebben te maken met inhoudelijke opgaven, met organisatie- en cultuurverandering en omvatten kwantitatieve en kwalitatieve elementen. Dit is een nieuw en essentieel element ter structurering en explicitering van de relatie tussen de politiek-bestuurlijke en de ambtelijke top. Bezien wordt of, en op welke wijze deze resultaatsafspraken onderdeel kunnen worden van het variabel deel van de beloning.

Binnen de rijksdienst worden stevige eisen gesteld aan de vertrouwensrelatie tussen bewindspersoon en topambtenaar. Bovenstaande aanpassingen beogen een belangrijke preventieve werking te hebben ter voorkoming van (het escaleren van) vertrouwensconflicten. Een goede en gegarandeerde doorstroom van functionarissen op topposities moet hieraan bijdragen. Zodra toch een vertrouwensbreuk tussen bewindspersoon en topambtenaar dreigt, zal bezien worden of een vervroegde nieuwe benoeming geboden is en welke mogelijkheden zich voordoen. Indien de breuk onherstelbaar blijkt en er nog geen nieuwe benoemingsmogelijkheid is, kan de benoeming voortijdig worden beëindigd. Dit dient vanzelfsprekend met de nodige waarborgen te worden omgeven, waardoor risico's van persoonlijke en/of politieke willekeur kunnen worden vermeden.

Relevant in de relatie tussen topambtenaren en bewindspersoon is de positie van de secretaris-generaal. In het debat in de Tweede Kamer over het rapport van de parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies in 1988 is onder meer de conclusie getrokken dat het goed zou zijn de taak van de secretaris-generaal vast te leggen in de toelichting van het Besluit regeling functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal (Stb. 1988; 499). Krachtens het besluit is de secretaris-generaal, met inachtneming van de aanwijzingen van de minister, belast met de "ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft". De zorg voor het management, bedoeld als beheersverantwoordelijkheid, is een evident onderdeel van de taak van de secretaris-generaal. Hij is eerste adviseur van de minister en draagt verantwoordelijkheid voor de coördinatie en integratie van het beleid binnen het ministerie, onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de directeuren-generaal. De relatie tussen minister, secretaris-generaal en directeur-generaal behoort gebaseerd te zijn op wederzijds vertrouwen, wil de secretaris-generaal en de directeur-generaal de hem gegeven taak naar behoren kunnen uitoefenen.

#### **5.4.3 Management en personeel in de rijksdienst**

De publieke taak en context maken dat de rijksdienst een bijzondere arbeidsorganisatie is, die bijzondere eisen stelt aan

de ambtenaren, die zich met de uitoefening van deze taak bezighouden. Het is tegen deze achtergrond belangrijk om de waarden verbonden aan het vak van ambtenaar te bezien en versterkt onder de aandacht te brengen. Naast deze attitude-aspecten, zijn kennisvergaring en kennisbehoud essentieel voor een professionele ambtelijke organisatie, zowel voor de organisatie als geheel, als voor de ontplooiingsmogelijkheden van het personeel. Wil de rijksdienst voldoende sturingsmogelijkheden behouden in het maatschappelijk verkeer, dan zal binnen de rijksdienst kwalitatief hoogwaardige, maar ook concurrerende kennis aanwezig moeten zijn of verder opgebouwd moeten worden.

In de nota "Management- en personeelsontwikkeling rijksdienst" is aangegeven dat de noodzaak tot een kwaliteitsimpuls zich niet beperkt tot het topmanagement, maar ook betrekking heeft op brede lagen van personeel binnen de rijksdienst. Binnen dit brede kader van kwaliteitsontwikkeling van management en personeel dat niet tot de ABD-doelgroep behoort, moet niet zozeer gedacht worden aan sterk gestuurde loopbaansystemen, maar eerder aan de formulering van stevige gemeenschappelijke ambities en kwaliteitseisen door de verschillende departementale werkgevers, ondersteund door het ministerie van BZK. Eisen en ambities die niet alleen te maken hebben met personeelsontwikkeling, maar ook gericht zijn op het vergroten van het wervend vermogen van de rijksoverheid op de arbeidsmarkt. Want de rijksoverheid is een grote werkgever, die in de komende periode stevig de concurrentie moet aangaan op een arbeidsmarkt, die sterk verkraapt. Versterking van het wervend vermogen van de rijkswerkgever staat daarom hoog op de agenda van het kabinet. De uitkomst van de onlangs afgesloten CAO geeft daarvan al blijk. In het verlengde van deze overeenkomst, maar ook tegen de achtergrond van afspraken in het regeerakkoord, worden de volgende beleidsactiviteiten voortgezet en geïnitieerd, die verder worden uitgewerkt in de nota "Management- en personeelsontwikkeling rijksdienst".

- Versteving van de positionering, profilering en werving op de arbeidsmarkt aan de hand van een plan van aanpak voor gezamenlijke *arbeidsmarktcommunicatie*, dat begin 2000 gereed is. Bovendien wordt de gezamenlijke werving en selectie van trainees voor de gehele rijksdienst voortgezet. Het rijksbrede karakter hiervan komt onder andere tot uiting in een gezamenlijke wervingscampagne, een opleidingsprogramma, en een interdepartementale detachering van minimaal drie maanden. Tevens zullen duale leerstromen (combinatie werk/studie) in relatie met de voor de rijksoverheid relevante onderwijsinstellingen worden ontwikkeld.
- Voortgang op de weg van *individualisering van het arbeidsvoorwaardenpakket* - indachtig het CAO-akkoord - en voorbereiding van vergroting van de mogelijkheden voor individueel belonen ter bespreking bij de volgende onderhandelingen.
- *Versterking van de personele functie van het management*. De eerder genoemde ontwikkelingen in de rijksdienst en op de arbeidsmarkt trekken een zware wissel op het lijnmanagement, en vergen een verdere investering in de personele functie van het management, hetzij via kwaliteitsprojecten, hetzij via opleiding en begeleiding. Het management zal zelf actief en adequaat de rol als leidinggevende van het personeel moeten invullen. Dit betekent onder meer dat de manager minder vrijblijvend kan omgaan met het ter beschikking staande personeelsinstrumentarium en dus regelmatig functionerings- en beoordelingsgesprekken met de medewerkers zal moeten houden. Hiermee moet de manager de verantwoordelijkheid voor het personeel waarmaken. Meer aandacht voor personeelsontwikkeling en mobiliteit zal de kwaliteit van het personeel verbeteren. Een goede beoordelingspraktijk is de basis

van goed personeelsbeleid dat ervoor zorgt dat de juiste persoon op de juiste plaats komt. Daarbij moet ook de vrijblijvende inzet van de kant van de medewerkers worden verminderd.

- In samenspraak met de ministeries wordt het *competentie-management* voor het rijkspersoneel verder uitgewerkt.
- Bevordering van de *interdepartementale mobiliteit*. Mobiliteit vormt bij de verdere verbetering van de personele factor binnen de rijksdienst een belangrijk instrument. Mobiliteit kan - indien het instrument goed wordt ingezet - op drie manieren bijdragen aan de ontwikkeling van kwaliteit binnen de rijksdienst. Ten eerste kan het bijdragen aan de ontplooiing van de individuele ambtenaar, want de medewerker vergaart kennis en ervaring op verschillende plekken in de rijksdienst. Ten tweede kan het bijdragen aan het vernieuwen van werkprocessen doordat daarin nieuwe inzichten kunnen worden ingebracht. Ten derde kan het bijdragen aan de verbetering van de samenwerking binnen de organisatie wanneer oude blokkades - soms verbonden aan personen - kunnen worden weggenomen en nieuwe verbindingen kunnen worden gelegd. De medewerker wordt breder inzetbaar: dat is goed voor de organisatie en betekent voor de medewerker meer afwisseling in de loopbaan. Daarom wordt ingezet op een verdere verbreding en verdieping van de Algemene Bestuursdienst, maar wordt mobiliteit ook voor andere geledingen binnen de rijksdienst bevorderd als een middel tot kwaliteitsverbetering. Eind 1999 hebben de meeste rijksambtenaren vanaf de werkplek direct toegang tot de Mobiliteitsbank, en daarmee zicht op de vacatures binnen de arbeidsmarkt van de rijksoverheid. Een en ander is verder uitgewerkt in de nota "Management en Personeelontwikkeling Rijksdienst".
- Inzake *opleidingen* worden meer gemeenschappelijke eisen en eindtermen geformuleerd, waarin ook meer aandacht wordt besteed aan de gevolgen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van ambtelijke medewerkers. Voorts zal het volgen van opleidingen een sterker onderdeel van de loopbaan moeten uitmaken. Interdepartementale deelname aan deze opleidingen, alsmede interdepartementale oriëntatie en ervaringsuitwisseling dienen vaste bestanddelen van deze opleidingen te zijn. Opleiden en actief kennismanagement draagt bij aan de noodzaak dat binnen de Rijksdienst onderdelen zich meer als 'centers of competence' kunnen organiseren en profileren.

#### **5.4.4 Ambtelijke rechtspositie en integriteit**

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie-Zijlstra over de ambtelijke status en in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over het integriteitsbeleid op 9 juni 1999 is een aantal voornemens geformuleerd op het terrein van de ambtelijke rechtspositie, en de bescherming van de integriteit. De normen en waarden, die expliciet verbonden zijn aan het bijzondere karakter van werken bij de overheid, zullen helder, uniform en kenbaar geformuleerd moeten worden. Het voornemen is na te gaan of de Ambtenarenwet - meer dan nu het geval is - daar een voertuig voor kan zijn. Een nieuwe gemoderniseerde Ambtenarenwet zou de basis kunnen worden voor een set van rechten en plichten, die voor alle ambtenaren in Nederland - ongeacht de sector waarin zij werkzaam zijn - zullen gelden.

Bescherming van de integriteit vraagt om permanent onderhoud. In de afgelopen jaren is, mede ter uitvoering van de motie-Kamp inzake het scheppen van een aantal institutionele waarborgen ter bescherming van de integriteit, aandacht besteed aan nevenwerkzaamheden, regelingen omtrent het aannemen van giften en geschenken, de handelwijze bij integriteitsinbreuken, functiescheiding en functieroulatie en het aanstellen van

vertrouwenspersonen. Bovendien zijn binnen de rijksdienst initiatieven genomen voor een heldere verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, voor doorlichting van kwetsbare functies en procedures, voor het verrichten van veiligheidsonderzoeken en actualisering van het stelsel van vertrouwensfuncties, en voor het stellen van richtlijnen omtrent de informatiebeveiliging. In het vervolg hierop, en aansluitend bij toezeggingen in het Algemeen Overleg over integriteit op 9 juni 1999, bevat de nota "Integriteit van het openbaar bestuur" beleidsvoornemens over onder meer:

- het zogeheten klokkenluiden;
- nevenwerkzaamheden van ambtenaren;
- financiële belangenverstrengeling;
- meer uniformiteit op onderdelen van het integriteitsbeleid in de rijksdienst;
- integriteit en lokaal bestuur;
- integriteit van politieke ambtsdragers;
- integriteit in de politiesector.

### 5.5 De relatie tussen Kabinet en Staten-Generaal

Levend staatsrecht legt het eindoordeel over de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid bij het parlement. Het is en blijft de verantwoordelijkheid van het parlement om te beoordelen, welke gevolgen het parlement aan dat oordeel wenst te verbinden.

Zoals in paragraaf 4.4 opgemerkt heeft het kabinet geconstateerd, dat mede naar aanleiding van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Vliegkamp Bijlmermeer, ook vanuit de Tweede Kamer zelf aspecten van de rol en werkwijze van het parlement aan de orde zijn gesteld. Het valt ook niet te ontkennen, dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de relatie tussen kabinet en Staten-Generaal eveneens invloed ondergaat van de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen. Het kabinet wil in dit verband op twee in elkaars verlengde liggende aspecten wijzen.

*Het onderscheid tussen informatieplicht en verantwoordingsplicht*  
Het ontstaan van de informatiemaatschappij heeft ertoe geleid dat het verstrekken van inlichtingen aan het parlement in omvang en gedetailleerdheid navenant is meegegroeid. Door onthiërarchisering en de groei van communicatiemogelijkheden vinden burgers steeds gemakkelijker hun weg naar kabinet, parlement en individuele parlamentsleden. Mogelijke of veronderstelde misstanden in de samenleving dan wel ervaringen van de burger met het functioneren van de overheid kunnen snel onder de aandacht van "Den Haag" cq. de minister wiens beleidsterrein het betreft worden gebracht. De grondwettelijke inlichtingenplicht van een minister biedt de ingang aan burger en parlement om iets onder zijn aandacht te brengen. Bij het verstrekken van inlichtingen maakt het niet uit of de minister ter zake ook bevoegdheden heeft. Door het aan het parlement verstrekken van inlichtingen door een minister over een bepaald gebeuren in de samenleving of bij de overheid, kan echter bij de burger de indruk ontstaan dat de minister er ook volledig 'over gaat'. Er wordt geen onderscheid gemaakt of ter zake een territoriaal gedecentraliseerde overheid dan wel een functioneel gedecentraliseerd overheidsorgaan primair verantwoordelijk is. Een bewindspersoon wordt aangesproken op iets wat zich voordoet binnen het geheel van zijn beleidsterrein, ook indien hij op dat specifieke punt geen bevoegdheden bezit. Hiermee ontstaat discussie over het al dan niet bestaan van politieke systeemverantwoordelijkheid.

*Consistentie van wetgeving bij de toedeling van bevoegdheden*  
Kabinet en Staten-Generaal zijn beide verantwoordelijk voor de totstandkoming van wetgeving. Dat betekent dat zij ook beide

verantwoordelijk zijn voor het bewaken van consistentie in de toedeling van verantwoordelijkheden, zoals die in wetgeving wordt vastgelegd. Met eerder in wetgeving vastgelegde verdeling van verantwoordelijkheden dient door de Staten-Generaal ook in hun hoedanigheid van controleur van de ministers terdege rekening te worden gehouden.

## 6. TOT SLOT

Met de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" wil het kabinet een bijdrage leveren en een zekere richting geven aan de verheldering en precisering van de ministeriële verantwoordelijkheid in de actuele discussie over het effectueren van die verantwoordelijkheid.

De nota laat de dynamiek zien in de maatschappij en in de overheidsorganisatie. Tevens laat de nota de vele initiatieven zien, die het kabinet onderneemt om de ministeriële verantwoordelijkheid te verhelderen. Een deel van deze initiatieven, die mede in dit licht kunnen worden gezien, is bij deze nota gevoegd, te weten de voorstellen ter bevordering van de professionaliteit en integriteit van overheidspersoneel. Andere concrete voorstellen zullen op afzienbare termijn aan het parlement worden voorgelegd, waaronder een Kaderwet ZBO's en de kaderstellende visie van het kabinet op toezicht.

Het kabinet hoopt met de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" duidelijk te maken binnen welke spanningsvelden de ministeriële verantwoordelijkheid zich beweegt. Verheldering leidt echter niet zonder meer tot eenvoudige antwoorden op genoemde spanningsvelden. De dynamiek in de omgeving van de overheid werpt telkens nieuwe vragen op die om een reactie vragen. Dat is voor het kabinet een extra aansporing tot verbetering van het functioneren van de overheid. Die verbetering vergt een proces van langere adem, waarin telkens nieuwe stappen moeten worden gezet. De aangeduide dynamiek is ook de reden waarom het kabinet de komende periode tevens hoopt op een vruchtbaar maatschappelijk discours over de in de nota aan de orde zijnde vragen en antwoorden, teneinde te bezien of de analyse en oplossingen nog verder kunnen worden verbeterd. Het kabinet heeft initiatieven in voorbereiding om het brede maatschappelijke debat te stimuleren.

Het kabinet ziet het als zijn taak alles te ondernemen om het vertrouwen in de overheid te optimaliseren. Het kabinet hoopt daarom op een vruchtbaar debat met het parlement over deze nota en de bijgevoegde nota's.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

A. Peper





## Colofon

Dit is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijbehorende nota's zijn:

- Management- en personeelontwikkeling rijksdienst (september 1999)
- Integriteit van het openbaar bestuur (september 1999)

Productiebegeleiding  
Directie Voorlichting en Communicatie

Ontwerp omslag  
Tel Design

Druk  
Lakerveld BV Den Haag

September 1999