

Het primaat van de politiek en bestuur

1 Inleiding

Bij politiek gaat het om de gezaghebbende toedeling van waarden voor en uit naam van de samenleving. Als we ervan uitgaan dat deze definitie, die ons door de politicologie wordt aangereikt, juist is, dan is ook meteen duidelijk dat het bedrijven van politiek bij voorbaat een omstrede zaak is. Gezag is nimmer vanzelfsprekend en staat – althans in een democratie – altijd ter discussie. Relatief nieuw is dat het gezag van de politiek blijkbaar zodanig is aangetast, dat er in het Haagse een grootschalig offensief is ingezet onder het motto 'Herstel van het politieke primaat'. De veronderstelling is blijkbaar dat er zoiets bestaat als 'het primaat van de politiek' en dat dit primaat dusdanig onder druk is komen te staan dat er drastische maatregelen nodig zijn. En inderdaad, de nota's en regelgeving buitelen over elkaar heen. Zo heeft er een kaalslag plaatsgevonden onder adviescolleges (die de politiek maar in de weg liepen), is er een stevig robbertje gevochten over de aansturing van het Openbaar Ministerie, is de rechtspraak onder vuur komen te liggen, waarbij de vermeende kwalijke aspecten van de juridisering op het beleidsproces moeten worden bestreden, wordt er – hoewel niet door iedereen van harte – gestreefd naar het tot stand brengen van een kaderwet die de greep op zelfstandige bestuursorganen moet verstevigen en worden er verschillende managementtechnieken uitgetoetst om de werkzaamheden van de bureaucratie beter te kunnen sturen. Deze voorbeelden kunnen met vele worden uitgebreid.

De discussies in het kader van primaat van de politiek worden vaak gevoed door politicologische en bestuurskundige analyses. Dat is op zich ook juist, want daar zijn deze disciplines voor uitgevonden, maar opvallend is dat zij menigmaal ontaarden in een aanval op vertrouwde staatsrechtelijke concepties als ministeriële verantwoordelijkheid. Het nut van het staatsrecht wordt soms miskend – recht is immers toch slechts gestolde macht – en een substantiële bijdrage van staatsrechtbeoefenaren wordt door een enkeling zelfs uitdrukkelijk niet op prijs gesteld. We zouden dan slechts in kringetjes blijven rondpraten.²

Het is mijn stellige overtuiging dat vele van de vermeende problemen rond het politieke primaat worden veroorzaakt door verkeerde percepties van het staatsrecht en dat oplossingen gevonden kunnen worden met behulp van het

1. Hoogleraar aan het Instituut voor staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht. Hij dankt Imelda Tappeiner voor het verzamelen van het materiaal.

2. M.H. Meijerink, *NRC Handelsblad* 4 september 1999, p. 2.

staatsrecht. Tegen deze achtergrond behandelt dit preadvies het primaat van de politiek en de relatie tot het openbaar bestuur. Teneinde dit preadvies enigszins binnen de perken te houden, heb ik ervoor gekozen om het vermeende tanende gezag van de politiek te behandelen tegen de achtergrond van de volgende twee thema's: invulling van de overheidstaak en de overheidsorganisatie in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Alvorens een aantal daarmee samenhangende onderwerpen te behandelen (naar volledigheid is niet gestreefd), wordt eerst ingegaan op de vraag of het staatsrecht wel uit de voeten kan met zoiets als 'het primaat van de politiek'.

Ten slotte wil ik erop wijzen dat ik – mede vanwege de beperkte ruimte – de aandacht vooral gericht heb op het functioneren van de centrale overheid, maar veel van het gestelde geldt *mutatis mutandis* ook voor het decentrale niveau.

2 Staatsrechtelijke invulling van het primaat van de politiek

Wat wordt nu bedoeld met 'primaat van de politiek'? Staatsrechtelijk is dit bijzonder moeilijk te duiden. Koopmans heeft er al eens op gewezen dat deze uitdrukking van alles kan betekenen en dat degenen die haar bezigen vaak in het vage laten wat zij bedoelen. Hij bespreekt vervolgens een viertal betekenissen die in de praktijk aan deze uitdrukking wordt gegeven:

- Aan de politiek, in de zin van politici, komt zeggenschap toe en niet aan ambtenaren.
- De politiek, in de zin van wetgeving en bestuur, bepaalt de koers van de rechtsontwikkeling, althans zij behoort deze te bepalen en niet de rechter.
- De visie van de politiek, in de zin van de nationale autoriteiten, moet prevaleren boven de ideeën van decentraal bestuur, gedeconcentreerde eenheden of geprivatiseerde overheidsondernemingen.
- De politiek, in de zin van de overheid, moet richting geven aan wat er in de samenleving gebeurt.

Vervolgens oppert Koopmans dat er misschien ook iets on-Nederlands zit in de gedachte van het primaat van de politiek. 'In Frankrijk zetelt "le pouvoir" in Parijs, en volgens het Britse stelsel is het Parlement in Westminster "soverein". Maar Nederland zit al sinds de 15e eeuw niet zo in elkaar.'³ Koopmans' schets van betekenisvariëteiten kan ik onderschrijven, maar vanuit staatsrechtelijke optiek zit er nog iets onbevredigends in zijn nadere duiding van het primaat van de politiek. Allereerst de rechtsvergelijkende link die hij legt met het soevereiniteitsbegrip. Nog afgezien van de vraag of bijvoorbeeld de Sovereignty of Parliament in Groot-Brittannië wel zo onomstreden is, maakt de koppeling tussen soevereiniteit en primaat van de politiek het laatste concept naar Nederlands staatsrecht vrijwel betekenisloos. Zoals Kortmann treffend uit de doeken heeft gedaan, is het hanteren van het begrip soevereiniteit in het Nederlandse staatsrecht zeer problematisch. Er zijn binnen de Nederlandse constitutie geen afzonderlijke ambten aan te wijzen die een hoogste, niet meer

3. T. Koopmans, 'Het primaat van de politiek, Redactionele kanttekeningen', *RMThemis* 1998, p. 97.

herleidbare bevoegdheid bezitten. Ook als men het verbreedt tot overheidsverbanden (complexen van ambten) die niet aan toezicht of normstelling van derden zijn onderworpen, is er geen soeverein aan te wijzen. Het centrale overheidsverband is immers eveneens onderworpen aan normstelling en toezicht van internationale en supranationale instellingen.⁴

Koopmans' opsomming van betekenisvariëteiten laat zien dat in de praktijk het begrip 'politiek' buitengewoon diffuus wordt gehanteerd. Er worden vanuit staatsrechtelijke optiek steeds verschillende ambten en ambtencomplexen mee aangeduid. Daar valt iets meer klaarheid in te brengen.

Politiek bedrijven is doen van gezaghebbende, richtinggevende uitspraken ter behartiging van het algemeen belang voor en uit naam van de samenleving. Met name de in de politicologische literatuur niet altijd voorkomende toevoeging 'algemeen belang' maakt duidelijk dat de rechter op dit terrein niets te zoeken heeft. De zinsnede 'voor en uit naam van de samenleving' geeft aan dat het de organen van de representatieve democratie zijn die tot de politiek geroepen zijn. Op centraal niveau in Nederland gaat het dan om regering en de kamers der Staten-Generaal, al dan niet in het samenwerkingsverband wetgever optredend. Als politici kunnen we de kamerleden en de ministers aanwijzen. De koningin is in het algemeen slechts politica achter gesloten deuren en in het openbaar louter onder dekking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Politiek is dus voorbehouden aan ambten met een democratische legitimatie, hetzij direct, zoals in het geval van de volksvertegenwoordigers, hetzij indirect, in de zin dat men onder controle staat van c.q. verantwoording schuldig is aan de volksvertegenwoordiging, hetgeen het geval is bij ministers. In een democratie is het duidelijk: politiek kan alleen worden bedreven door ambten die een link hebben met de kiezer. De kiezer die eens in de zoveel tijd de hoofdlijnen van de door hem gewenste ontwikkelingen aangeeft en de rest uitbesteedt aan politici die hij periodiek bij verkiezingen kan corrigeren. Bevoegdheidsuitoefening waarmee richting wordt gegeven aan de behartiging van het algemeen belang, hoort thuis bij de organen van het democratische complex, zoals Zijlstra het zou zeggen.⁵ Binnen dat democratische complex hebben de ambten, al dan niet samengesteld, verschillende rollen te vervullen, het parlement die van medewetgever en controleur, de regering die van medewetgever en bestuur.

Als we met een staatsrechtelijke blik nader kijken naar de bevoegdheidsuitoefening binnen dit democratische complex, dan valt op dat deze inderdaad uitermate complex is en dat 'de politiek' lastig nader te duiden valt. De wetgever heeft een regelgevend primaat, de ministers een bestuursprimaat en in verband met het parlement wordt wel gesproken van een controlerend primaat.⁶ Staatsrechtelijk gezien is 'de politiek' dus steeds een ander ambt(en-

4. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, derde druk, Deventer 1997, p. 66 e.v.

5. S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, diss., Den Haag: VUGA p. 84 e.v.

6. D.J. Elzinga, 'Controlerende functie volksvertegenwoordiging versterken', in: *Volksvertegenwoordigers, Over het politieke primaat in de volgende eeuw*, BMC-reeks, p. 3 e.v.

complex). Dat komt tegemoet aan de rechtsstatelijke behoefte aan bevoegdheidsverdeling, waarbij ieder ambt in het gareel wordt gehouden door een systeem van checks and balances. Wat mij betreft is er geen bezwaar om de ambten van het democratisch complex aan te duiden als 'de politiek', als men zich maar realiseert dat als en zodra het tot bevoegdheidsuitoefening komt, staatsrechtelijk gezien een nadere precisering noodzakelijk is.

In het licht van het thema van dit preadvies verdient de rol van ministers als bestuurders nog enige aandacht. Donner heeft de verhouding tussen politiek en bestuur al eens gekenschetst als die van meester-knecht. De politiek bepaalt de richting, het bestuur voert deze uit. De praktijk voldoet al lang niet meer aan dit beeld, als het al ooit zo is geweest, zoals ook Donner erkent.⁷ Het bestuur is, zo zou men kunnen zeggen, in vergaande mate verpolitiekt, in de zin dat zij op ruime schaal over discretionaire bevoegdheden ter behartiging van het algemeen belang beschikt. Zolang deze bevoegdheidsuitoefening binnen het democratisch complex plaatsvindt, dus door of namens ministers onder parlementaire controle, is dit staatsrechtelijk niet problematisch. Is er nu sprake van een dermate vergaande symbiose tussen politiek en bestuur dat er geen reden meer is tot het maken van onderscheid? Staatsrechtelijk bezien is de minister-bestuurder gebonden aan de wetgeving die hij als minister-politicus samen met het parlement tot stand heeft gebracht. De minister is als bestuurder en politicus verantwoording schuldig aan het parlement. Die rollen moeten strikt gescheiden blijven. Is er dan niet toch reden om de minister-bestuurder te zien als een ondergeschikte van de volksvertegenwoordiging, waarbij het politieke primaat zou berusten, zoals in de literatuur wel wordt voorgesteld?⁸ Staatsrechtelijk bezien is er louter sprake van een systeem van bevoegdheidsverdeling en checks and balances, dat enigszins wordt gecompliceerd door de januskoppen van de minister en de volksvertegenwoordiging. En hoewel wij leven onder een parlementair stelsel, is er geen sprake van een hiërarchische relatie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de minister. Zo dient het parlement zich verre te houden van de aan het bestuur (onder controle van de rechter) voorbehouden Einzelfallgerechtigdheid. De rechtsstatelijk verwerpelijke willekeur ligt dan op de loer. Bovendien bestaat er onder onze Grondwet – hoewel daar volgens velen geen sprake meer is van levend staatsrecht – nog steeds zoiets als het recht van kamerontbinding voor de regering.

Als we de ambten van het democratisch complex aanduiden als 'de politiek', hebben zij dan het primaat, in de zin van de hoogste plaats, het oppergezag in ons staatsbestel? Als we afzien van de internationale verbanden, en in het achterhoofd houden alle staatsrechtelijke nuancerings die hiervoor met betrekking tot de bevoegdheidsuitoefening zijn aangebracht, dan luidt het antwoord op deze vraag positief voorzover het de uitoefening van overheidsbevoegdheden betreft waarmee richting wordt gegeven aan de behartiging van het algemene belang.

7. A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht, Algemeen deel*, vijfde herziene druk, Samsom Alphen aan den Rijn: H.D. Tjeenk Willink 1987, p. 144 e.v.

8. I.M.A.M. Pröpper, 'Het primaat van de politiek: verdergaande ontluistering of een nieuw gehoor', *RegelMaat* 1998/1, p. 9-10.

Ten opzichte van wie of wat is een dergelijke conclusie nu van belang? Ten eerste ten opzichte van de rechter, die zij wel kunnen binden door algemene, richtinggevende wetten, maar die ze niet voor de voeten mogen lopen als het gaat om de individuele rechtsbedeling, de toepassing in concreto van de algemene normen. Vervolgens is zij van belang voor het bestuur. Het bestuur wordt gebonden door normen vanuit het democratisch complex en de uitoefening van discretionaire bestuursbevoegdheden dient binnen het democratisch complex plaats te vinden. Ten slotte betekent de clausulering tot overheidsbevoegdheden dat ook andere actoren in de samenleving zich kunnen inzetten voor de behartiging van het algemeen belang, maar dat de bevoegdheid tot het nemen van bindende besluiten weer is onderworpen aan normering uit het democratisch complex.

- A.MESURGANEN?

3 De politiek en de samenleving; omvang en inhoud van de overheidstaak

(OVER DE MATE V.H
P.V.O.P IN DE AFGELOPEN JAREN.)

Een van de redenen waarom het gezag van de politiek tanende lijkt te zijn, is het steeds diffuser worden van de omvang en de inhoud van het takenpakket van de overheid. Dat de samenleving voor de politiek niet maakbaar is, is inmiddels een platitude van jewelste, maar het aanwijzen van de markt als richtinggever voor de ontwikkelingen in de samenleving lijkt toch ook de nodige problemen met zich mee te brengen. Zo bleken verzelfstandigingen en zelfs privatiseringen van ambtelijke diensten, teneinde ze meer onder de tucht van de markt te plaatsen, weinig doordacht. Zo zette men (private) monopolies op de been, zoals bij de Loodsdienst en het Kadaster, met als resultaat explosief stijgende salarissen en reserves die in de honderden miljoenen liepen. De Nederlandse Spoorwegen werden halfweg geprivatiseerd, maar de Tweede Kamer liep te hoop tegen tariefstijgingen en de opheffing van lijnen. Blijkbaar kon het openbaar vervoer toch niet helemaal aan de markt worden overgelaten. Onder het mom van onderhandelend en wederkerig bestuur is de overheid 'horizontaal' geworden en ging zij met zeer wisselend succes tal van convenanten en publiek-private samenwerkingsverbanden aan en werkte zij mee aan de vorming van 'hybride organisaties'.⁹ Het beeld van de afgelopen jaren is niet dat alleen van de terugtrekkende overheid, maar vooral ook dat van de steeds schimmiger wordende overheid en van – naar een inmiddels geveleugeld woord van de Minister van Binnenlandse Zaken – 'vergruizing' van de overheid.¹⁰ Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet helder. Daar waar de politiek nog wel exclusieve bevoegdheden tot normstelling bezat, werd het gedogen welhaast tot norm verheven. Kortom: de rol van de politiek als richtinggever aan de behartiging van het algemeen belang is door haarzelf voor een deel afgestoten en voor een ander deel niet waargemaakt.

Terwijl er enerzijds sprake is van afstoting van taken en van, zoals wel wordt gezegd, een 'verplaatsing' van de politiek onder andere naar maatschappelijke

9. R.J. In 't Veld, *Spelen met vuur, Over hybride organisaties*, Den Haag: VUGA 1995.

10. Zie zijn non-paper: Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving, www.nrc.nl/Doc/Peper.html.

organisaties¹¹ met als gevolg een steeds geringere rol voor de ambten van het democratisch complex, worden anderzijds de claims die op die ambten vanuit de samenleving worden gelegd steeds groter. Om met Pröpper te spreken: 'Van allerlei problemen wordt de overheid als oorzaak of veroorzaker gezien. Problemen ontstaan door het dysfunctioneren van de bureaucratie, averechts werkend beleid, maar ook doordat de overheid problemen heeft laten bestaan, waarmee zij naar de mening van de criticasters al veel eerder iets had moeten doen. Ook als de overheid niet de veroorzaker van de problemen is, wordt zij wél aansprakelijk gesteld.'¹² Waarmee hij bedoelt dat de overheid er vaak toe wordt bewogen om uit een oogpunt van algemeen belang en zorg voor de samenleving grote private risico's af te dekken, bijvoorbeeld bij overstromingen en de uitbraak van de varkenspest.

Claims vanuit de samenleving worden door kamerleden (gesteund door de media) al heel snel in de sfeer van de ministeriële verantwoordelijkheid getrokken, waarbij de enig relevante vraag vaak blijkt te zijn of de minister moet opstappen, zo bleek overduidelijk bij de Bijlmerenquête en het uitbreken van de veteranenziekte op de West-Friese Flora in Bovenkarspel. Met het inlichtingenrecht in de hand leggen kamerleden ministers het vuur na aan de schenen en omdat kamerleden en ministers zich nauwelijks nog bekommeren om de bevoegdheidsvraag (die staatsrechtelijk bepalend is voor het aannemen van ministeriële verantwoordelijkheid), leveren zij een gezamenlijke bijdrage aan de vergroting van de verwarring over verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de politiek ten opzichte van de samenleving.

Het voorgaande brengt mij tot de volgende conclusies. Allereerst, maar eigenlijk terzijde, sterkt het bovengeschetste claimgedrag vanuit de samenleving mij in de overtuiging dat het einde van de politiek niet is aangebroken. Iets dergelijks beweert Frissen (als ik hem tenminste goed begrijp). Hij vindt de politiek vooral gevaarlijk en totalitair omdat zij optreedt als normatieve zedenmeester.¹³ Het gevaar van de politiek is beperkt; zij is ingebed in het systeem van checks and balances van de democratische rechtsstaat. De politiek is noodzakelijk ter bescherming van (groepen van) individuen en komt tegemoet aan een (al dan niet minimale) behoefte van sturing aan ontwikkelingen in een samenleving ter bescherming van de instandhouding van de samenleving als zodanig.

Belangrijker is mijns inziens de constatering dat de politiek niet de baas is van de samenleving en niet voor alles verantwoordelijk; we hebben tenslotte ook nog zoiets als het legaliteitsbeginsel, de grondrechten en de rechter. Om enig herstel van het gezag van de politiek te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat er helderheid wordt geboden over de inhoud en de omvang van de overheidstaak. Dat vergt allereerst een besef van wat men kan en wat men niet kan en wat men beter aan de samenleving kan overlaten.

11. M.A.P. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting 1995.

12. I.M.A.M. Pröpper, a.w., p. 8.

13. P.H.A. Frissen, *De virtuele staat, Academic service*, Schoonhoven 1996, p. 311 e.v.

Heeft het staatsrecht hier nog enige betekenis? Elders heb ik al eens betoogd dat dit niet geheel afhankelijk is van het vrije krachtenspel binnen het democratisch complex. De overheidstaken die samenhangen met het geweldsmonopolie zijn niet of nauwelijks vervreemdbaar. Verder zijn er nog de positieve en negatieve verplichtingen die uit grondrechten voortvloeien, die mede bepalend zijn voor de inhoud en omvang van de overheidstaak. Als het gaat om de bevordering van het welzijn van (groepen van) burgers is daarbij overheidsop treden zeker niet alleen zaligmakend. Veel kan en moet aan de samenleving zelf (ter zelfregulering) worden overgelaten.¹⁴

Helderheid omtrent inhoud en omvang van de overheidstaak sluit horizontaal bestuur niet uit. De verdere ontwikkeling van wat in de politicologische literatuur wordt aangeduid als de 'responsieve overheid' lijkt mij onafwendbaar en gewenst, maar meer dan nu moet helderheid worden geboden over de politieke besluitvormingsmomenten, wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft, en welke besluiten als bindend, richtinggevend hebben te gelden.¹⁵

Dezelfde helderheid en zuiverheid zal moeten worden betracht bij de effectivering van de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat de wijze waarop deze nu wordt toe past het beeld van wat des politieks is buitengewoon vertroebelt en bovendien kwalijke (politiek-) centraliserende tendensen in zich heeft.

4 Overheidsorganisatie en ministeriële verantwoordelijkheid

4.1 Schets van de problematiek

Als er een staatsrechtelijk vraagstuk is dat wat betreft de relatie tussen politiek en bestuur de laatste jaren voortdurend ter discussie heeft gestaan, dan is het wel de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid vormt het belangrijkste organisatieprincipe voor de rijksoverheid. Met behulp van de ministeriële verantwoordelijkheid staat het openbaar bestuur onder democratische controle. Zij dwingt de bestuurders, de ministers, om het onder hen ressorterende bestuur, alsmede de aan het bestuur ten dienste staande bureaucratie zodanig in te richten dat zij er nog greep op kunnen houden. In dat verband spreekt men wel van de ministeriële verantwoordelijkheid als fictie. De ministeriële verantwoordelijkheid zou ondraaglijk zijn geworden, omdat door de toenemende omvang en complexiteit van de bestuurstaak er dusdanig veel gespecialiseerde ambten zijn ingesteld, met name zelfstandige bestuursorganen, er duizenden gespecialiseerde ambtenaren zijn aangesteld, ieder met een zekere mate van handelingsvrijheid (de minister kan immers niet alles zelf doen), dat het daardoor onmogelijk zou zijn geworden voor de mi-

14. Vgl. H.R.B.M. Kummeling, 'Grondrechten en de taak van de overheid in het licht van zelfregulering', in: H.R.B.M. Kummeling & S.C. van Bijsterveld, *Grondrechten en zelfregulering*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 31 e.v.

15. Vgl. M.A.P. Bovens, 'De centrumloze democratie en het primaat van de politiek', *Openbaar bestuur* 1996/1, p. 6.

nister om nog een volle verantwoordelijkheid te dragen. Deze geluiden zwellen iedere keer weer aan als er op departementen, in gedeconcentreerde of zelfstandige bestuursorganen iets fout is gegaan waar de minister geen weet van had en de roep van de media en kamerleden om het aftreden van de minister weer sterk wordt. De vermeende onbillijkheid van een dergelijk aftreden ('hij kon er niks aan doen, hem valt persoonlijk niets te verwijten') wordt dan als argument aangevoerd voor de stelling dat de ministeriële verantwoordelijkheid ondraaglijk is geworden. Er zijn de laatste twee decennia tal van remedies bepleit en toegepast. Voor een groot deel hadden deze het paradoxale uitgangspunt dat de ministeriële verantwoordelijkheid (en daarmee ook het politieke primaat) kon worden versterkt door haar te verkleinen. Zo werden bepaalde bestuurstaken geheel afgestoten, geprivatiseerd. In de vorige paragraaf zijn daar enkele voorbeelden van gegeven. Ook werden bestuurstaken van de centrale overheid gedecentraliseerd, zoals bijvoorbeeld het verstrekken van voorzieningen aan gehandicapten en de huisvesting van scholen. Voor het overige gold en geldt vooral als credo: scheiding van beleid en uitvoering. Op die manier zou de minister zich weer kunnen concentreren op de politiek relevante zaken (het beleid) en zich niet meer hoeven te richten op details (de uitvoering). Zo omarmde het eerste paarse kabinet het door de commissie-Wiegel aangedragen idee van de (kleine) kerndepartementen die zich alleen met beleidsontwikkeling bezig moeten houden, terwijl de uitvoering van het beleid intern of extern verzelfstandigd wordt.¹⁶ Vormen van interne verzelfstandiging, zoals zelfbeheer, contractmanagement en de toepassing van agentschappen, namen een hoge vlucht. Hebben deze geen betekenis voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid (misschien wel voor de draaglijkheid, ik kom daar later nog op terug), bij de externe verzelfstandiging is dat wel het geval. Bij privatisering is deze geheel verdwenen. Bij zelfstandige bestuursorganen bestaat zij nog slechts voorzover de minister nog bevoegdheden heeft.

De positie van zelfstandige bestuursorganen heeft de laatste jaren sterke aandacht getrokken. Met name het feit dat bestuursbevoegdheden worden uitgeoefend en publieke middelen worden besteed zonder de mogelijkheid van democratische controle, is velen, in het bijzonder de Algemene Rekenkamer, een doorn in het oog. Onder aanvoering van diezelfde Rekenkamer wordt onder het motto 'herstel van het primaat van de politiek' nu weer sterk aangedrongen op uitbreiding van de (toezichts)bevoegdheden van ministers jegens zelfstandige bestuursorganen.

4.2 *Met de ministeriële verantwoordelijkheid is niks mis*

Het is mijn stellige overtuiging dat er geen enkele reden is om het staatsrechtelijke leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid op de helling te gooien. De vermeende ondraaglijkheid van deze verantwoordelijkheid berust op een fundamenteel misverstand bij media en politici over de verhouding tussen drie staatsrechtelijke regels, te weten de ministeriële verantwoordelijkheid, de

16. *Kamerstukken II 1992/93*, 21 427, nrs. 51 en 52 (Rapport commissie-Wiegel).

inlichtingenplicht en de vertrouwensregel. Vandaar nog maar weer eens een (korte) uiteenzetting.¹⁷

De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat zij de staatsrechtelijke basis vormt voor de verwezenlijking van het beginsel van democratische controle op het gehele openbaar bestuur, dat wil zeggen regering en ondergeschikte bureaucratie. Alle bestuurshandelen van zowel regering als bestuursapparaat dienen door de volksvertegenwoordiging gecontroleerd te kunnen worden. Door de minister te belasten met de verantwoordelijkheid voor dit geheel, heeft het parlement een ingang voor controle op het gehele terrein van het openbaar bestuur. De ministeriële verantwoordelijkheid, die in de kern hierop neerkomt dat zij een verantwoordingsplicht vestigt op de minister, is het belangrijkste instrument van de kamers ter sturing van het regeringsbeleid. Terugdringen van de ministeriële verantwoordelijkheid betekent automatisch minder zeggenschap van de kamer.

Een belangrijk punt van misverstand en onbegrip bestaat er over de omvang van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de grondwetsherziening van 1983 is dit nog eens klip en klaar beschreven: ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht bestaan alleen daar waar corresponderende bevoegdheden bestaan.¹⁸ Ook de commissie-Scheltema komt tot eenzelfde oordeel: 'Wil men een minister met verantwoordelijkheid belasten, dan zal men hem ook de bevoegdheden moeten toekennen om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Het bestaan van een verantwoordingsplicht en de bevoegdheid instructies te geven zijn derhalve twee zijden van dezelfde medaille: men kan niet ter verantwoording worden geroepen voor hetgeen men niet kan beïnvloeden.'¹⁹

In de politieke en departementale praktijk wordt deze link tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheden vaak losgelaten. Ministeriële verantwoordelijkheid wordt gepercipieerd als een welhaast onbegrensde maatschappelijke verantwoordelijkheid. In diverse beleidsstukken is dat terug te vinden. Illustratief is de in november 1999 verschenen brochure in de serie procesmanagement (nr.12) van het ministerie van VROM getiteld 'Politiek primaat in de praktijk'. Daarin krijgen ambtenaren onder andere aanwijzingen over hun omgang met de buitenwereld. Onder het kopje 'Contacten met Kamerleden' staat letterlijk: 'Redeneer zoveel mogelijk vanuit het maatschappelijke vraagstuk, niet vanuit de VROM organisatiebelangen of het VROM instrumentarium. Wees dus terughoudend met stellingen en argumenten zoals 'we zijn niet bevoegd'; 'Dat staat in de Wet'; 'Daar is een andere instantie verantwoordelijk voor'.

Deze praktijk wordt nog verder versterkt doordat kamerleden, gebruikmakend van hun inlichtingenrecht ex artikel 68 Grondwet, ministers ook allerlei

17. Zie voor een uitvoeriger beschouwing H.R.B.M. Kummeling e.a., *Verkenningen van verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

18. *Kamerstukken II* 16 035, nr. 8, p. 2.

19. T.a.p., p. 9.

vragen stellen die geen betrekking hebben op bevoegdheden van de minister.²⁰ Ministers plegen deze vragen steeds te beantwoorden, waarmee de indruk ontstaat dat ze er ook werkelijk juridisch iets over te zeggen hebben. Dit leidt tot een niet altijd vruchtbare vorm van werkverschaffing voor ambtenaren en tot ministeriële landaanwinning, die bij nadere beschouwing vooral uit drijfzand blijkt te bestaan. Posities van ministers komen daarmee onnodig ter discussie te staan. Zo kwam minister-president Kok onder politiek vuur te liggen toen hij zich ten tijde van de Bijlmerenquête uitliet over het functioneren van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVN) en hij het terugtreden van drie medewerkers van de LVN aankondigde.²¹ Kok was ter zake niet bevoegd; de LVN is een zelfstandig bestuursorgaan en had zelf actie ondernomen.²²

De meerderheid van de literatuur en de politieke praktijk gaat (impliciet) uit van de opvatting dat de inlichtingenplicht niet geheel parallel loopt met de ministeriële verantwoordelijkheid met als gevolg dat de minister alle vragen dient te beantwoorden, over welk onderwerp dan ook, behoudens de gevallen waar het belang van de staat in het geding is. Naar mijn oordeel moet er echter wel een belangrijk verschil in de intensiteit van de antwoordplicht worden aangenomen. Zolang er geen bevoegdheden in het geding zijn, is de minister niet gehouden tot verdediging van de gang van zaken. Op de vraag of hij zich met een individueel probleem wil gaan bemoeien dat buiten zijn bevoegdheden ligt, bijvoorbeeld door het schrijven van een brief aan wel bevoegde autoriteiten, kan en mag de minister ontkennend antwoorden. Zou men hier een ander uitgangspunt kiezen, dan zou men via het inlichtingenrecht weer uitvoeringskwesaties binnenhalen in de sfeer van de ministeriële verantwoordelijkheid, terwijl men ze juist vanaf de jaren tachtig buiten de ministeriële verantwoordelijkheid heeft willen plaatsen. Bij dit alles moet echter ook bedacht worden dat ook bij kamervragen die geen betrekking hebben op concrete bevoegdheden van de minister, ministeriële verantwoordelijkheid op de achtergrond wel een rol kan spelen, bijvoorbeeld omdat getracht wordt te achterhalen hoever de bevoegdheden van de minister strekken, wat hij binnen deze bevoegdheden wenst te doen of, indien er geen bevoegdheden zijn, om te vernemen van de minister of hij van plan is zijn algemene bevoegdheid met wetgevingsinitiatieven te gebruiken, zodat hij wel specifieke bevoegdheden verkrijgt.

De conclusie van dit alles is dat de inlichtingenrecht weliswaar ruim is, maar dat de minister terughoudend kan zijn, en mijns inziens ook zou moeten zijn, in de beantwoording van vragen en het ondernemen van actie op vragen voorzover zijn bevoegdheden niet in het geding zijn. Dit zou een drietal positieve effecten kunnen hebben. Allereerst wordt dan beter zichtbaar waar ministers verantwoordelijk voor kunnen worden gehouden, met als gevolg dat niet bij iedere maatschappelijke misstand de positie van een minister ter discussie komt te staan. Ten tweede wordt voorkomen dat sluipenderwijs de positie van

20. Over deze kwestie werd een aardig kamerdebat gevoerd bij de jongste Algemene politieke beschouwingen. Daarbij ging het in het bijzonder om de vraag of kamer en minister wel in eerste instantie geroepen waren om het declaratiegedrag van commissarissen van de koningin te bespreken. Zie *Handelingen II 1999/2000*, 22 september 1999, p. 43 e.v.

21. *NRC Webpagina* 9 februari 1999.

22. Zie hierover ook Peter Plug & Mark Bovens, 'Parlementaire enquête: Ambtelijke zelfstandigheid en politieke verantwoordelijkheid', *Openbaar bestuur* 1999, nr. 6/7, p. 7.

decentrale overheden wordt uitgehouden. Ten derde kan er dan meer duidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheden van de politiek en politici en de verantwoordelijkheden die (onderdelen van) de samenleving zelf draagt of dient te dragen. Terzijde kan nog worden gemeld dat daarmee ook een ander kwalijk neveneffect van de ongebreidelde inlichtingenplicht zou kunnen worden bestreden, namelijk dat allerlei particuliere instellingen, bedrijven, scholen, decentrale overheden, enzovoort door kamervragen worden opgezadeld met de plicht om een gigantische hoeveelheid gedetailleerde informatie te verschaffen.²³

Een laatste belangrijk misverstand rond de ministeriële verantwoordelijkheid in de (politieke) praktijk is dat zij veelvuldig in verband wordt gebracht met een dreigend vertrek of gedwongen opstappen van de minister. In deze gevallen is de ministeriële verantwoordelijkheid niet in het geding, maar gaat het om de politieke vraag of een andere belangrijke staatsrechtelijke regel, de vertrouwensregel, geactiveerd moet worden. De ministeriële verantwoordelijkheid is volledig en geldt continu voor het ambt van de minister voorzover dit met bevoegdheden is toegerust. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt volledig door het staatsrecht bepaald. Het formuleren van politieke spelregels²⁴ omtrent de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid is niet alleen ongrondwettig, maar zou ook afbreuk doen aan de mogelijkheden van democratische controle op het openbaar bestuur. Politieke spelregels ten aanzien van de activering van de vertrouwensregel zijn wel voorstelbaar en toelaatbaar, omdat de toepassing van de vertrouwensregel vooral een politieke kwestie is.²⁵ In dat kader kunnen ook kwesties spelen als persoonlijke verwijtbaarheid en de ruimte die men geeft aan minister en bureaucratie om van gemaakte fouten te leren.²⁶

Met de staatsrechtelijke conceptie van de ministeriële verantwoordelijkheid is dus niets mis. Daaraan morrelen heeft meteen ongewenste consequenties voor de mogelijkheden van democratische controle op het bestuursoptreden. Wel lijkt er (vaak) iets mis te zijn met de publieke en politieke perceptie van inhoud en omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, mede in relatie tot de inlichtingenplicht en de vertrouwensregel.

Maar hoe zit het dan met de bekende fictietheorie, inhoudende dat de ministeriële verantwoordelijkheid op de fictie berust dat de minister alle handelingen die onder zijn verantwoordelijkheid vallen, kan kennen en kan aansturen? Die fictietheorie kan wat mij betreft snel naar de prullenmand. De minister hoeft al het handelen van zijn ambtenaren, waaronder gedeconcentreerde diensten en ZBO's niet te kennen en hoeft ze ook niet persoonlijk aan te sturen. Daarvoor heeft hij een heel apparaat tot zijn beschikking. Het gaat erom dat hij dit apparaat dusdanig heeft ingericht dat rechtmatig en doelmatig wordt

23. Zie ook de kritiek van Frissen op dit verschijnsel, *NRC Handelsblad* 14 september 1999, p. 2.
24. Dat voorstel werd door VVD-kamerlid Te Veldhuis gedaan, naar aanleiding van de Bijlmer-enquête, *Handelingen II* 1998/99, 1 juni 1999, p. 4779.
25. Zie bijvoorbeeld Ed van Thijn, *Politiek en bureaucratie, Baas boven baas*, oratie, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, Van Gennep 1997, p. 21 e.v.
26. De 'foutenmarge' speelt dus niet bij de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals minister Peper in zijn eerder gememoreerde non-paper lijkt te beweren.

gehandeld, dat het politiek gewenste beleid wordt uitgevoerd, dat hij de informatie uit het apparaat krijgt die het hem mogelijk maakt om beleid te maken en bij te stellen en daarover verantwoording af te leggen. Om een en ander voor elkaar te krijgen, staat hem een heel arsenaal aan bevoegdheden ter beschikking. De ministeriële verantwoordelijkheid impliceert dat hij verantwoording aflegt over de wijze waarop hij van deze bevoegdheden gebruik maakt of gaat maken en niet over de vraag of hij persoonlijk op de hoogte is en was van iedere handeling van iedere ambtenaar en over de wijze waarop hij deze persoonlijk heeft aangestuurd.

4.3 Ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandige bestuursorganen

'[T]egen het einde van de jaren '80 en in de vroege jaren '90 [ontstond] er 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* 1990/91, 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', zo staat te lezen in de recente nota van de Minister van Binnenlandse Zaken 'Vertrouwen op verantwoordelijkheid'.²⁷

De eerste serieuze politieke aandacht voor het verschijnsel ZBO kwam naar mijn oordeel pas na het verschijnen van het rapport van de commissie-Scheltema. Zoals deze commissie constateerde is de wetgeving ter zake van de talloze zelfstandige bestuursorganen ondoorzichtig, ontbreekt er een consistente lijn bij het instellen van zelfstandige bestuursorganen, maar ook ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen. Bijgevolg heerst er ook grote verwarring over de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen en is er sprake van een leemte in de controle op zelfstandige bestuursorganen.²⁸

Van Angeren oordeelde scherp over het toenemende beroep op zelfstandige bestuursorganen en de consequenties die dat volgens velen zou hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid en bijgevolg de parlementaire controle. Het zal gezien het voorgaande niet verbazen dat ik het in belangrijke mate met hem eens ben als hij stelt: 'dat in een (parlementaire, toevoeging HK) democratie geen bestuur mag worden uitgeoefend zonder dat daarvan verantwoording moet kunnen worden afgelegd. Ongecontroleerd bestuur staat haaks op de grondgedachte van de democratie.'²⁹ Wel moet hier nog een nuancering op aangebracht worden. De noodzaak van democratische controle geldt vooral waar nog enige 'politiek in het bestuur zit', dus vooral wanneer het gaat om discretionaire bevoegdheden. Bij strikt gebonden bevoegdheden, waarbij 'de politiek' volledig opgenomen is in de normering van de bevoegdheid, is de

27. Den Haag, 21 september 1999, p. 13.

28. *Kamerstukken II* 1992/93, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 47 en 48.

29. J.A.M. van Angeren, 'Mag de ministeriële verantwoordelijkheid voor het bestuur worden beperkt?', *RMThemis* 1996, nr. 10, p. 367 e.v.

noodzaak tot democratische controle minder aanwezig. Met rechterlijke controle kan dan worden volstaan.

Voor het overige geldt: wil men het functioneren van zelfstandige bestuursorganen meer onder ministeriële verantwoordelijkheid en dus ook parlementaire controle brengen, dan zal men bij of krachtens de wet expliciet bevoegdheden moeten toekennen aan de minister. Daar zijn inmiddels ook al de nodige voorstellen voor gedaan en is de regelgeving erop aangepast. Zo zijn er na het eerste rapport van de Rekenkamer over zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid³⁰ de Aanwijzingen voor de regelgeving aangepast op de punt van de zelfstandige bestuursorganen en wordt er mede op aandringen van de Tweede Kamer, zij het zeer moeizaam en traag, gewerkt aan een kaderwet.³¹ Daarin probeert men een soort van minimumpakket aan bevoegdheden neer te leggen. Geïnspireerd, of moet ik zeggen aangespoord, door de Rekenkamer wordt daarbij veelal gedacht aan bevoegdheden als het kunnen vaststellen van beleidsregels, informatierechten en onderzoeksbevoegdheden, repressief en preventief toezicht, taakverwaarlozing, benoeming en ontslag van bestuurders en bevoegdheden ten aanzien van de financiële cyclus (begroting en jaarrekening).

Opvallend is dat de Rekenkamer in haar rapport 'Toezicht op uitvoering van publieke taken' uit 1998 ook aandringt op het toekennen van een bevoegdheid tot het geven van bijzondere aanwijzingen bij grote politieke risico's. Nog afgezien van de vraag of men die politieke risico's van tevoren aan ziet komen of in kaart kan brengen,³² tast de mogelijkheid tot het geven van bijzondere aanwijzingen het wezen van een zelfstandig bestuursorgaan aan. Kenmerkend voor een dergelijk orgaan is immers dat het zelfstandig is, niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Als men het noodzakelijk vindt om een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te creëren ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan, dan kan men het net zo goed weer terugbrengen onder de departementale hiërarchie. Misschien schuilt hierin ook wel een oplossing voor bepaalde zelfstandige bestuursorganen.

Zijlstra heeft in zijn proefschrift een typologie ontwikkeld van zelfstandige bestuursorganen. Bij de ZBO's van het type 'aard van de bevoegdheid' gaat het om bevoegdheden die zich niet of slecht lenen voor uitoefening door een orgaan van het democratisch complex. Hij noemt onder andere als voorbeelden

30. *Kamerstukken II* 1994/95, 24 130, nr. 3.

31. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 268, nr. 6 (motie-Scheltema c.s.). Zie hierover ook het zeer lezenswaardige preadvies van Zijlstra voor de vorige staatsrechtconferentie: S.E. Zijlstra, 'De gevolgen van recente bestuurswetgeving voor democratische controle op zelfstandige bestuursorganen', in: *Het Bestuursrecht als agenda voor het staatsrecht*, preadviezen voor de staatsrechtconferentie 1998 te Utrecht, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

32. Zo is de passage uit het rapport 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid' (p. 22) waarin naar aanleiding van de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen (Den Haag, zonder jaartal) wordt medegedeeld dat ter zake de risico's in kaart zijn gebracht, weinig vertrouwenwekkend. In de Rapportage wordt bijvoorbeeld onder het kopje 'Risico's' bij de ZBO's waarin betrokkenen een bepaalde economische of maatschappelijke sector regelen gemeld (p. 27): 'Indien de bevoegdheden groot zijn, kan de situatie ontstaan dat er beleidsvorming door deze organen plaatsvindt en op basis van dit beleid besluiten worden genomen, zonder dat daarover publiek verantwoording wordt afgelegd.' Dit lijkt mij geen scherpe risicoanalyse.

de vaststelling van verkiezingsuitslagen en de beoordeling van kunst en wetenschap.³³ Maar bij de zelfstandige bestuursorganen die vooral zijn ingesteld met als oogmerk een scheiding tussen beleid en uitvoering aan te brengen, kan, naast de versterking van de greep van de minister middels het toekennen van extra bevoegdheden, wat het risico in zich draagt dat dit leidt tot een enorme regelvloed om de politieke gaten dicht te timmeren, ook overwogen worden de uitvoeringstaak weer terug te brengen naar het departement. In veel gevallen blijkt deze namelijk helemaal niet zo politiek ongevoelig als wel werd gedacht en er is nu een goed alternatief voorhanden in de vorm van agentschappen.

Van Thijn heeft laten zien dat de scheiding van beleid en uitvoering in een aantal opzichten problematisch is. Ten eerste is er sprake van een overproductie van beleid, door het feit dat men geen goed zicht heeft op de uitvoering en de uitvoeringsmogelijkheden. Er ontstaat een kloof tussen de beleidsmakers en de uitvoerders, die vaak niet weten hoe ze de 'topdown' ontwikkelde beleidslijnen moeten operationaliseren, laat staan uitleggen. En ten slotte blijken de uitvoerders, mede als gevolg van de complexiteit van hun taak, vaak over een aanzienlijke beleidsvrijheid te beschikken.³⁴ Dat laatste wordt ook onderschreven door Van den Heuvel: 'De ervaring leert (...), dat uitvoerende bestuursorganen niet als een automatische piloot van een centraal vastgesteld beleid fungeren. De praktijk vraagt vaak om een zodanige aanpassing van het vastgestelde beleid, dat in de uitvoering politiek getinte beslissingen worden genomen.' Verder laat zijn overzicht van de parlementaire enquêtes die in Nederland vanaf de vorige eeuw zijn gehouden, treffend zien hoe politiek gevoelig de uitvoering van beleid is.³⁵ Daar waar de uitvoering niet strikt gebonden kan worden, met als gevolg dat in de sfeer van de uitvoering politiek gevoelige beslissingen worden genomen met de onlosmakelijk daaraan verbonden politieke risico's voor de minister, kan er reden zijn om de uitvoering via het ministerie te laten plaatsvinden, omdat de ambtelijke hiërarchie de minister veel meer sturingsmogelijkheden biedt. Betekent dit dat de minister zich weer met alle details moet gaan bemoeien? Het antwoord op deze vraag luidt negatief, zoals in de volgende paragraaf zal blijken.

4.4 De minister en de sturing van zijn bureaucratie

De opkomst van de zelfstandige bestuursorganen ter uitbanning van de zwaar gevulde loodgieterstassen van de minister is mede veroorzaakt doordat men lange tijd geen oog heeft gehad voor moderne managementtechnieken en juridische alternatieven die minder bezwaarlijk zijn uit het oogpunt van democratische controle. Zo wijst de commissie-Scheltema al op de mogelijkheden van 'zelfbeheer', die de doelmatigheid van het financieel beheer van onderdelen van een departement kan versterken. Ook is er de mogelijkheid van 'con-

33. S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: VUGA 1997, p. 234.

34. Ed van Thijn, a.w., p. 14-15.

35. J.H.J. van den Heuvel, 'Parlementaire enquête: Ministeriële verantwoordelijkheid in volle omvang', *Openbaar bestuur* 1999, nr. 6/7, p. 4.

tractmanagement', waarbij een minister met de leiding van een departementsonderdeel in een 'contract' afspraken neerlegt over de werkwijze die de ambtenaren zullen volgen, de resultaten die zij dienen te bereiken en de middelen die zij daarvoor ter beschikking krijgen. Daarmee vervalt de noodzaak om voor allerlei afzonderlijke beslissingen de instemming van de minister te krijgen, maar de minister kan ook op zijn beurt de afspraken herroepen als de zaken niet gaan zoals hij wenst.³⁶

Een in veel gevallen volwaardig alternatief voor uitvoerings-ZBO's is de in het begin van de jaren negentig ingevoerde figuur van het agentschap. Een agentschap is een onderdeel van het ministerie met een eigen beheer. Agentschappen hebben een eigen begroting, die bestaat uit een exploitatiebegroting en een begroting van de kapitaaluitgaven en -ontvangsten. De belangrijkste voorwaarde voor het oprichten van een agentschap is dat de producten en diensten van het departementsonderdeel meetbaar moeten zijn, zowel ten aanzien van de kwantiteit als van de kwaliteit.³⁷ Voorbeelden van Nederlandse agentschappen zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij het Ministerie van Justitie en de Centrale Financiën Instellingen (CFI) bij het Ministerie van Onderwijs.

In Groot-Brittannië wordt de met het agentschap verwante figuur van de agency reeds op ruime schaal toegepast. De Ridder heeft laten zien dat men daar ook in Nederland het nodige van kan leren. Alle agencies hebben een kaderstelling, een vijfjaarlijks beleidsplan en een jaarplan, alles onder goedkeuring van de verantwoordelijke minister. Er wordt gewerkt met prestatie-indicatoren en efficiency-indicatoren. Elk jaar worden de prestaties geëvalueerd aan de hand van de indicatoren. Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren, dient elk dienstsonderdeel een Citizen's Charter op te stellen. Deze uitvoerende diensten functioneren nog steeds onder zeggenschap van een minister. Het streven is er echter op gericht ministeriële interventies in de uitvoering tot een minimum te beperken. Om de druk op de ambtelijke en politieke top te verminderen, is de regel ingevoerd dat vragen van parlementsleden rechtstreeks door de uitvoerende eenheid kunnen worden beantwoord.

Deze aanpak heeft een aantal voordelen. Niet alleen is de kwaliteit van het functioneren van de openbare dienst verbeterd en de openheid en controleerbaarheid ervan toegenomen, er blijken ook voordelen aan te zitten voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle. Wat de ministeriële verantwoordelijkheid betreft, ligt de nadruk nu veel minder op het verschaffen van inlichtingen over individuele gevallen, maar meer op de ministeriële verantwoordelijkheid voor het algehele prestatieniveau van de onder de minister functionerende uitvoerende diensten (de agencies). Door het consequent toepassen van prestatie-indicatoren en de ministeriële bevoegdheden ten aanzien van kaderstelling en jaarplan lijkt de greep van de minister op de uitvoerende dienst te zijn versterkt. Ook de parlementsleden krijgen nu een beter beeld van het functioneren van de openbare dienst en

36. *Kamerstukken II 1992/93*, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 37 e.v.

37. Vgl. J. Mulder, *Comptabiliteitsrecht van het rijk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 123 e.v.

hebben nu duidelijke aangrijpingspunten voor parlementaire controle.³⁸ Uit het oogpunt van het herstel van het politieke primaat lijkt de toepassing op ruime schaal van agentschappen een belangrijke winst op te kunnen leveren.

4.5 Toezicht en inspectie

In het rapport 'Vertrouwen op verantwoordelijkheid' wordt er terecht op gewezen dat bij een verdergaand op afstand zetten van uitvoerende taken het belang toeneemt van voorzieningen die de minister helpen oog te houden op de uitvoering.³⁹ In dat verband zijn toezicht en inspectie belangrijk.

De aandacht voor toezicht en inspectie is de laatste jaren sterk toegenomen. Recentelijk verscheen het rapport van de commissie-Holtslag, waarin aanbevelingen worden gedaan over de positionering en inrichting van toezichtsfuncties, specifiek gericht op de ministeriële verantwoordelijkheid en politieke controle.⁴⁰ Het kabinet heeft de aanbevelingen van deze commissie overgenomen, maar wil eerst nog een nadere analyse van de zogeheten 'toezichtsarrangementen'.

Zonder hier nu gedetailleerd op in te willen gaan, wil ik erop wijzen dat er in het algemeen nog te weinig aandacht is voor de politieke controle op toezicht en inspectie. In mijn oratie heb ik aandacht gevraagd voor het feit dat in het toenmalige wetsvoorstel, nu wet, 'Toezicht op toezicht' te weinig bevoegdheden worden gegeven aan de minister en op ongrondwettige wijze inbreuk wordt gemaakt op het inlichtingenrecht van de kamers.⁴¹

Het functioneren van inspecties is zeer divers, maar in ieder geval is duidelijk dat een aantal ervan zich een steeds onafhankelijker rol aanmeet. Zo is mij bekend dat de onderwijsinspecties zelfstandig kwaliteits- en prestatie-indicatoren hebben ontwikkeld en deze aan 'hun' velden opleggen of willen opleggen. Vanwege de politieke gevoeligheid van deze materie – denk aan de positie van het bijzonder onderwijs – lijkt mij het vastleggen van deze indicatoren nu typisch een taak voor de minister. Zoals in de vorige paragraaf werd beschreven, hebben ze dat in Groot-Brittannië beter begrepen.

5 Conclusies

In het voorgaande hoop ik duidelijk gemaakt te hebben dat het 'primaat van de politiek' weliswaar een staatsrechtelijk lastig nader te duiden concept is, maar dat we uit de voeten kunnen met de idee dat bevoegdheidsuitoefening die richting geeft aan de behartiging van het algemene belang, thuishoort bij de ambten van het democratisch complex.

38. Zie voor dit alles J. de Ridder, 'Verzelfstandiging en het primaat van de politiek', *Beleid & Maatschappij* 1998/3, p. 125-142.

39. T.a.p., p. 23.

40. Getiteld: 'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund', Den Haag 1998.

41. H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Wilink 1997.

Voor het herstel van het politieke primaat is het van het grootste belang dat een halt wordt toegeroepen aan de toenemende vergruizing en het steeds schimmiger worden van de overheid. Noodzakelijk is dat er helderheid wordt geboden over inhoud en omvang van de overheidstaak, waarbij duidelijk dient te worden wie welke bevoegdheden heeft en wie welke verantwoordelijkheden draagt. Het staatsrecht geeft daarvoor in de Grondwet en meer specifiek in de grondrechten enige normatieve richtsnoeren.

Het staatsrechtelijke concept van de ministeriële verantwoordelijkheid staat centraal in de relatie politiek en bestuur. Met dit concept is niks mis, het wordt alleen door publiek en politiek vaak verkeerd begrepen. Het idee als zou deze berusten op een fictie en daardoor ondraaglijk zijn, is onjuist. Als men er zich maar steeds van bewust is dat het bij de ministeriële verantwoordelijkheid gaat om bevoegdheden, de ministers hun rug rechthouden bij een al te extensieve toepassing van het inlichtingenrecht door de kamers en de ministeriële verantwoordelijkheid niet in de sfeer van de vertrouwensregel wordt getrokken, is zij ook praktisch hanteerbaar. Ieder morrelen aan de ministeriële verantwoordelijkheid doet afbreuk aan de mogelijkheden van democratische controle.

Democratische inbedding van discretionaire bestuursbevoegdheden door zelfstandige bestuursorganen is dringend gewenst. De Kaderwet is al lang over tijd, maar er zou ten aanzien van bepaalde ZBO's ook kunnen worden gedacht aan de figuur van het agentschap. De ervaringen in Groot-Brittannië laten zien dat deze figuur positief uitpakt voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle.

Ten aanzien van toezicht en inspectie is er nog onvoldoende aandacht voor de politieke component.

Tot slot nog dit. Veel onderwerpen zijn in dit preadvies niet aangesneden, deels vanwege ruimtegebrek, deels vanwege het feit dat ze niet in het thema pasten. Zo heb ik geen aandacht geschonken aan het belang van de verbetering van de kwaliteit van de politieke gezagsdragers voor het herstel van het primaat van de politiek. In dat verband zijn bijvoorbeeld aanpassingen van het kiesstelsel nog steeds dringend gewenst.⁴² Ik hoop echter dat er voor het overige in dit preadvies voldoende andere 'wilde' gedachten zijn neergelegd voor een stevige discussie.

42. Zie hierover J.A. van Schagen & H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.