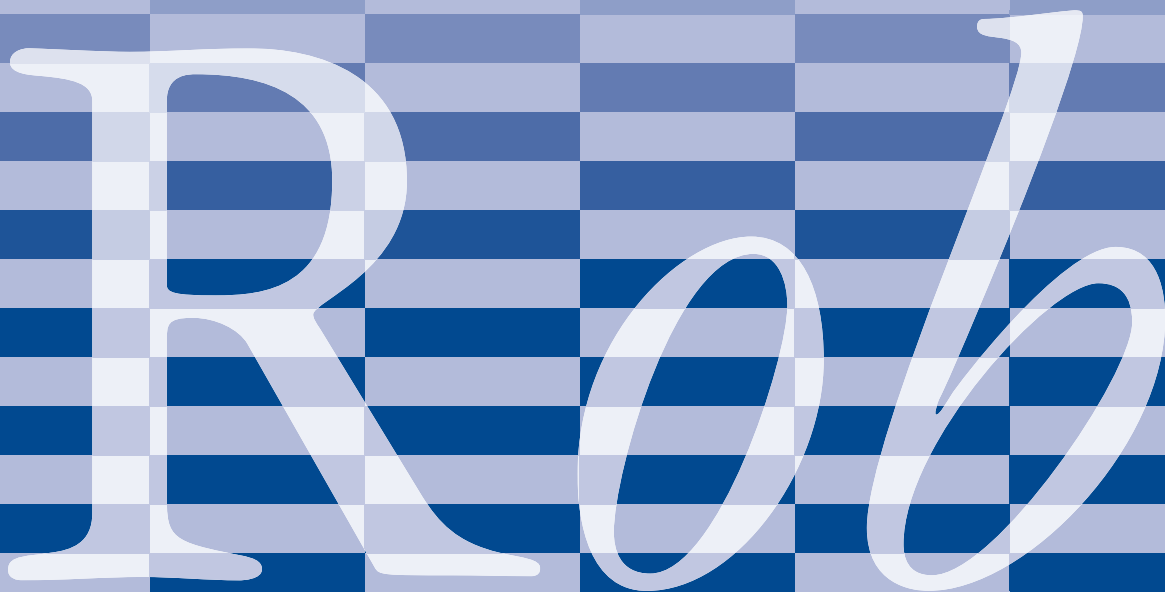


Sturen én verbinden

Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid

September 2015

The bottom half of the page features a background of a blue and white checkered pattern. Overlaid on this pattern is the word 'Rob' in a large, white, serif font, which is semi-transparent and appears to be floating above the grid.

Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-092-8
NUR 823



Sturen én verbinden

Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid

September 2015

Rob



Voorwoord

De Rijksoverheid is toe aan groot onderhoud. Dat is nodig om haar rol in de samenleving ook in de toekomst goed te kunnen blijven vervullen. Verkokerde, verticale instituties sluiten steeds minder aan op een dynamische, horizontale netwerksamenleving.

In dit advies geeft de Raad voor het openbaar bestuur aan welke concrete veranderingen nodig zijn en waarom. De kloof tussen de dynamiek buiten en de interne, vaak gestolde cultuur binnen moet overbrugd worden. In de kern genomen gaat het erom dat wie het rijk bestuurt, goed zicht moet krijgen op de tegengestelde eisen die er aan de overheid worden gesteld. Zicht krijgen en positie kiezen, daar gaat het om. Anders wordt het dobberen op de tijdgeest.

De burger wil zowel de vrijheid van de markt als de veiligheid van de staat. Vrij én beschermd wil hij zijn. Hij wil in zijn waarde worden gelaten, géén betutteling. Maar eigenlijk wil hij ook met gezag worden tegengesproken. Leiderschap vraagt hij dan van zijn bestuurders. Maar in de dialoog die de burger vervolgens verwacht, moet het bestuur wel kunnen bewegen. Anders worden verwijten geput uit een inmiddels bekend arsenaal: het bestuur is autistisch, luistert niet, is arrogant. Te veel beweging wordt overigens ook niet op prijs gesteld. Dan is opeens 'de regie zoek', 'zwabbert' het bestuur of 'draait' de politicus, die bereid is zijn mening bij te stellen. Het is al met al een smal pad. Het vraagt om een organisatie die daar mee om kan gaan, die tegenspraak niet wegdrukt of zoveel mogelijk negeert, maar open en niet benauwd functioneert.

Het openbaar bestuur reageert nog vaak onzeker op deze innerlijke tegenstrijdigheden.

De bestuursstijl zwalkt tussen verlicht regentendom en onverhuld populisme. En in de media spiegelt zich de gespleten ziel van de burger. De gezagvolle positie van de overheid brokkelt steeds verder af. Er ontstaat groeiend twijfel aan de effectiviteit van overheidsinterventies. Niemand verwoordde die omslag ooit beter dan Ronald Reagan: 'De overheid is niet de oplossing, de overheid is het probleem'.

Voor wie er van overtuigd is dat de overheid tenminste een bijdrage heeft te leveren aan de oplossing, is het zaak kritisch te kijken naar het innovatief vermogen van de overheid zelf. Organisatie en bedrijfscultuur van 'Den Haag' vragen dan om een openhartige doorlichting. Met dit advies beoogt de Raad aan die zelfreflectie een bijdrage te leveren.

In de afgelopen decennia hebben grote verschuivingen plaatsgehad in vrijwel elk publiek domein: de sociale zekerheid, de zorg, het onderwijs, de woningmarkt, het milieudomein om er enkele te noemen. Er is allang geen sprake meer van een eenduidige rolverdeling tussen burger en staat. De burger winkelt selectief en de overheid doet dat ook. Veel publieke taken zijn overgedragen aan marktpartijen of gedecentraliseerd.

Van deze beweging – weg van Den Haag – komt overigens slechts een deel de beslisruimte van de burger ten goede. Veel van die herverdeelde ruimte is terecht gekomen bij maatschappelijke instituties, de scholen, de ziekenhuizen, de woningbouwcorporaties. De organisatie van het Rijk is daar vervolgens niet op aangepast.

Waar vroeger Den Haag de wraak van de burger alléén moest incasseren, richt de boze ‘stem des volks’ zich nu ook tegen de besturen van de instellingen en hun bureaucratische ‘handlangers’, de managers.

De politiek ondergaat een permanent wisselbad: de roep om non-interventie wordt vanuit de samenleving moeiteloos afgewisseld met pleidooien voor ingrijpen. ‘Je gaat er over of je gaat er niet over’ dekt de complexe werkelijkheid alweer onvoldoende. Leren omgaan met die wisselbaden vraagt een organisatie met een groot lerend vermogen, waarin niet de historisch gegroeide verhoudingen dominant zijn, maar de vaste wil te luisteren, te begrijpen en weloverwogen aan te passen. Ook over die te ontwikkelen vaardigheden gaat dit advies.

Het ontbreekt de overheid aan een houdbare besturingsfilosofie. De geactiveerde verantwoordelijkheid van de maatschappelijke instellingen heeft plaatsgevonden zonder dat de overheid haar overgebleven taken opnieuw heeft gedefinieerd. De minister van onderwijs bestuurt geen scholen, de minister van volksgezondheid bestuurt geen ziekenhuizen. Met de komst van de Nationale Politie heeft het Rijk de beheerstaak aan zich getrokken, de verantwoordelijkheid voor de openbare orde bleef lokaal belegd. Een dergelijke hybride context vraagt om een overheidsorganisatie die besturen meer ziet als verbinden dan als regelen. Dat vraagt een andere organisatie en werkwijze.

De burger die leiding vraagt én eigen beslisruimte dompelt Den Haag dus in wisselbaden. Ondanks forse decentralisaties is van een nieuwe Haagse rolbescheidenheid nog maar weinig sprake. Dat de gemeenten bad, bed en brood aan uitgeprocedeerde asielzoekers verstrekken, weerhoudt Den Haag niet van gedetailleerde bemoeienis. Op grote dossiers acht men zich ‘systeemverantwoordelijk’. Bedoeld wordt dat ministers aanspreekbaar blijven op de kwaliteit van het geleverde. Maar over de instrumenten die een regering daarvoor nodig heeft, wat voor organisatie daarvoor onontbeerlijk is, zwijgt het debat delicaat. De veiligheid in woonwijken, de ontwikkeling van binnensteden of ouderen, die wel zelfstandig zijn maar niet vereenzamen, in directe zin gáán ze er niet over in Den Haag. Maar de politieke retoriek en de feitelijke werkwijze hebben zich aan die realiteit niet aangepast. Den Haag denkt dat men met wet en budget de maatschappelijke werkelijkheid aan een touwtje heeft. Specialisten in de Tweede Kamer bestoken ministers met vragen, die maar zelden worden beantwoord met een simpele verwijzing naar degene die er wél over gaat.

Voor de overheidsorganisatie betekent deze maatschappelijke realiteit dat de vaardigheid moet worden ontwikkeld minder vast te zitten aan de Haagse werkelijkheid. Wet en budget blijven van grote betekenis, maar de organisatie moet responsiever worden, meer ingesteld om de

verantwoordelijkheid van anderen (overheden, burgers, markt) te activeren. Het loodrecht uitvoeren van regeerakkoorden zal plaats moeten maken voor vormen van interactief bestuur, waarin de politiek laat merken de geëmancipeerde burger serieus te nemen, ook tussen twee verkiezingen in.

Organisaties die te zeer op zichzelf zijn gericht, gesloten bestuurlijke huishoudingen, waar zelfbewustzijn makkelijk overgaat in arrogantie, zullen die verbinding tussen verticaal en horizontaal niet kunnen leggen. De rijksdienst zal van productorganisatie (wetten, nota's en brieven aan de Kamer) ook en meer een procesorganisatie moeten worden. Relevante partijen motiveren, verbinden. Gezagvol grenzen stellen, zeker dat ook. Deze overgang naar de organisatie van het proces als kerntaak is gegeven de maatschappelijke dynamiek geen luxe, maar noodzaak!

De Raad voor het openbaar bestuur schuwt in dit advies het functioneren van het politieke bestuur niet. Het politieke oog ziet veelal van zich af. Toch zijn de vormgeving van de ministeriële verantwoordelijkheid, functioneren en omvang van de ministerraad en het meer flexibel en ontkokerd functioneren van de rijksdienst cruciaal voor een nieuwe rol van Den Haag.

De echte besturingsvraagstukken zijn complex en vragen een lange adem. En in weerwil van de negatieve klank die de polder oproept, hebben veel ingewikkelde vragen nu eenmaal een ronde tafel nodig om opgelost te worden. Terwijl de tijdgeest de achterkamertjes geselt, komt echte samenwerking tussen publieke en private partijen toch vooral in de ontmoeting tot stand.

Besturingsvraagstukken zijn zo complex geworden dat we elke maatschappelijke kracht, van de publieke én de private sector, nodig hebben om tot oplossingen te komen. Een reeks van onopgeloste vraagstukken dient zich aan, vroeger of later moeten die serieus onder ogen worden gezien.

Wat voor scholen, ziekenhuizen en politiestations geldt, tekent ook de rijksdienst: de dynamiek buiten is groter dan binnen. Aangeblazen door permanente technologische vernieuwing laait de economische groei daar op waar nieuwsgierigheid, creativiteit, aanpassingsvermogen zich thuis voelen. Organisaties, instellingen en landen, die defensief in de tijd staan, die eerder bedreigingen zien dan beloftes, leggen het af. 'Voorwaarts naar vroeger!' is ons niet gegeven.

Tegenover dit koesteren van de illusies past slechts volgehouden realiteitszin. Die begint met de erkenning dat de toekomst er één is in een gemeenschappelijk Europa, hoezeer die samenwerking van tijd tot tijd op de proef wordt gesteld. Realiteitszin ook door de grote aanpassingsvraagstukken waarvoor landen als de onze nu staan, openhartig bij hun naam te noemen. Wie in de toekomst veiligheid, werk en inkomen wil bieden, zal aansluiting moeten vinden bij de meer dynamische methodes van werken. Wie dat ook nog duurzaam wil doen, kan zich geen flirt met hoe het wàs permitteren. Die zal moeten werven voor hoe het worden moet. Dat ingewikkelde transitieproces is niet met provocaties, polarisatie of scherpstijperij gediend. Het zal het uiterste aan bundeling vragen, aan creatief enthousiasme. Daarop moet de rijksdienst worden ingericht.

Het gevraagde leiderschap zal sober moeten zijn, democratisch, met een scherp oog voor de beperkte, ordenende mogelijkheden van de overheid. Het gaat niet in de eerste plaats om een kleinere overheid, zeker niet om een grotere, maar om een radicaal anders functionerende overheid.

Met dit advies beoogt de Raad bij te dragen aan een agenda voor publieke innovatie, in het hart van ons bestuur: de nationale overheid.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JWallage', with a large, sweeping initial 'J'.

Jacques Wallage

Voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	9
1. Inleiding: aanpassingsvermogen overheid op de proef gesteld	11
1.1 Aanleiding: ‘cockpit Den Haag’ is passé	11
1.2 Vraag: hoe kan de overheid zich aanpassen aan nieuwe verhoudingen?	12
2. Advies: sturen én verbinden vergt groot onderhoud	15
2.1 Huidige tijdsgewricht vraagt om verbinden	15
2.2 Sturen blijft ook nodig	17
2.3 Veranderen gaat niet vanzelf: ‘klein’ onderhoud is onvoldoende	23
3. Vier aanbevelingen voor verbindend werken	27
3.1 Aanbeveling 1: bevorder dat het kabinet meer als eenheid functioneert	27
3.2 Aanbeveling 2: zet in op ‘betere’ in plaats van ‘kleinere’ overheid	33
3.3 Aanbeveling 3: organiseer tegenspraak en kennisdeling	35
3.4 Aanbeveling 4: trek lering uit eerdere veranderingsprocessen	36
4. Nawoord	41
Bijlage 1 Adviesvraag	43
Bijlage 2 Geraadpleegde deskundigen	45
Bijlage 3 Kernwaarden van goed openbaar bestuur	47
Bijlage 4 Eerdere voorstellen vernieuwing Rijksoverheid	53
Bijlage 5 Lessen uit het buitenland en het bedrijfsleven	65
Bijlage 6 Collegiale ministeriële verantwoordelijkheid niet strijdig met Grondwet	71
Bijlage 7 Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	80

Samenvatting

Snelle maatschappelijke ontwikkelingen veranderen de verhouding tussen overheid en samenleving. De Raad voor het openbaar bestuur vindt dat de Rijksoverheid zich moet aanpassen aan een samenleving die in toenemende mate 'horizontaal' is georganiseerd en bestaat uit netwerken van actieve, mondige burgers en maatschappelijke organisaties. Een toekomstbestendige Rijksoverheid moet niet alleen vanuit een centraal punt kunnen sturen en controleren, maar ook verbindingen kunnen leggen met die burgers en organisaties.

Voor sommige taken blijft sturing en controle vanuit Den Haag noodzakelijk (zoals rechtshandhaving, inspectietaken, heffing van belastingen, subsidietoekenningen en rijkshuisvesting). Veel complexe maatschappelijke vraagstukken vergen echter een nieuwe, meer verbindende aanpak, omdat ze beleidsterreinen overstijgen, vernieuwende processen in gang zetten en betrokkenheid vereisen van partijen buiten de overheid (voorbeelden zijn zorginstellingen en scholen, maar ook energiecorporaties, burgerinitiatieven en onlinediensten als Airbnb, Uber en UberPOP). De huidige verticale organisatie van de Rijksoverheid zit zo'n aanpak in de weg. Voor een toekomstbestendige Rijksoverheid die niet alleen kan sturen maar ook kan verbinden, zijn stevige interventies nodig in het politieke en ambtelijke systeem. Gezien het hoge tempo van maatschappelijke ontwikkelingen en het verschil in dynamiek tussen de samenleving en 'Den Haag' zijn deze interventies dringend nodig.

De Raad doet vier aanbevelingen om verbindend werken af te dwingen. De aanbevelingen zijn gericht op het politieke domein, de rijksdienst, de wisselwerking tussen beide, en op het veranderproces zelf.

Aanbeveling 1: bevorder dat het kabinet meer als eenheid functioneert

Een Rijksoverheid die beter met diverse vormen van complexiteit kan omgaan, moet meer als een eenheid functioneren. Dit geldt in de eerste plaats voor de ministerraad. Het accent moet minder liggen op ieders individuele opgaven en portefeuille. De Raad pleit voor een meer collegiale invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hiervoor is geen grondwetswijziging nodig. Daarnaast wil de Raad – om de eenheid te bevorderen – de positie van de minister-president versterken, de omvang van het kabinet beperken, politici anders laten omgaan met het regeerakkoord, minder focussen op begrotingsprocessen, het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' helder definiëren en tot slot meer inzet, op een hoger ambtelijk niveau, vooral bij de voorbereiding van Europese beleidsprocessen en het informeren van Europarlementariërs.

Aanbeveling 2: zet in op 'betere' in plaats van 'kleinere' overheid

'Verbindend werken' vergt ook veel van ambtenaren. Zij hebben ruimte nodig om zich te ontwikkelen, te leren, en te experimenteren. Tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor ambachtelijkheid. Het is tijd om de aandacht te richten op verhoging van de kwaliteit van de

rijksdienst en minder te focussen op het reduceren van de omvang. De Raad doet vier voorstellen: harmoniseer de rijksdienst, geef meer ruimte aan leren en ontwikkelen, flexibiliseer de organisatie en verstevig de rol van de Algemene Bestuursdienst.

Aanbeveling 3: organiseer tegenspraak en kennisdeling

In een kwalitatief hoogwaardige rijksdienst moeten ambtenaren zich vrij voelen om hun opvattingen over beleidsonderwerpen te uiten, ook als hun boodschap een lastige is.

De Raad adviseert politieke ambtsdragers na te gaan of zij ambtenaren hiervoor voldoende ruimte geven. Een protocol voor de werkwijze tussen rijksdienst en kabinet kan de basis vastleggen van de politiek-ambtelijke verhoudingen. De Raad is verder voorstander van het horen van ambtenaren in het parlement, juist in voortrajecten van beleid. Zo kunnen ze de informatiepositie van Kamerleden versterken.

Aanbeveling 4: trek lering uit eerdere veranderingsprocessen

Ook als er in het verleden overeenstemming leek te bestaan over eerdere verbeteringsvoorstellen voor het functioneren van de Rijksoverheid, gaf dat geen zekerheid over het uitvoeren ervan.

Echte verandering is (nog) niet tot stand gekomen. Daarom vraagt de Raad bij de implementatie van bovenstaande aanbevelingen speciale aandacht voor de kwaliteit van het veranderproces, voor de verankering ervan in de politiek, voor het besef dat hiermee meerdere jaren zijn gemoeid en voor geschikte momenten voor het inzetten van veranderingen.

Inleiding: aanpassingsvermogen overheid op de proef gesteld

Snelle maatschappelijke ontwikkelingen veranderen de verhouding tussen overheid en samenleving. Afnemende rijkstaken, veranderende gezagsverhoudingen en voortschrijdende technologie stellen het aanpassingsvermogen van de Rijksoverheid op de proef. Hoe kan de Rijksoverheid toch haar doelen verwezenlijken?

1.1 Aanleiding: ‘cockpit Den Haag’ is passé

Wijzigingen in takenpakket

Het takenpakket van de Rijksoverheid is ingrijpend gewijzigd. In de afgelopen jaren zijn veel taken uit het sociale en fysieke domein (zorg, werk, ruimte, natuur en jeugd) gedecentraliseerd: ze zijn ondergebracht bij provincies en gemeenten. Eerder gebeurde dat al met bijvoorbeeld volks- en onderwijshuisvesting. De rijkstaken nemen af of veranderen sterk van karakter. Parallel aan deze ontwikkeling neemt de invloed en reikwijdte van besluitvorming op Europees niveau toe. Economische en financiële crises hebben geleid tot een meer intensieve samenwerking tussen Europese landen. Ook dit beïnvloedt de relatie van de Rijksoverheid met andere overheden.

Wijzigingen in verhoudingen

Tegelijk verandert de relatie tussen de overheid, maatschappelijke instellingen en burgers. Dat komt doordat burgers meer initiatief en verantwoordelijkheid naar zich toe trekken. De participatiesamenleving is in veel opzichten een nieuwe realiteit voor de Rijksoverheid. Ook technologische ontwikkelingen hebben de context waarin de overheid opereert en de manier waarop deze zich verhoudt tot de burger, drastisch gewijzigd. Voortschrijdende technologie leidt tot snelle veranderingen in taken en verantwoordelijkheden, nu en in de toekomst. Dit alles vraagt om andere werkwijzen en processen, maar vooral ook om andere competenties van politici, bestuurders en ambtenaren.

Veranderingen binnen de rijksdienst

Ook binnen de Rijksoverheid heeft niet iedereen meer zijn eigen domein. Er moet over de grenzen van de departementen heen gewerkt worden. De organisatie van de rijksdienst is recent in een aantal opzichten veranderd; de bedrijfsvoering wordt momenteel ingrijpend herstructureerd. De invoering van de Algemene Bestuursdienst heeft geleid tot aanpassingen van de cultuur, en de ambtelijke kokers zijn wat meer fluïde geworden en werken beter samen. Dat is nodig omdat complexe maatschappelijke thema's de domeinen – en dus de ministeries – overstijgen.

Beleidsdomeinen zijn steeds meer verstrengeld

Er zijn verschillende voorbeelden te noemen van beleidsdomeinen die niet meer exclusief bij één ministerie horen. Zo zijn op rijksniveau minstens vijf departementen betrokken bij het jeugdbeleid. Ook veiligheid hoort bepaald niet meer alleen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Een ander voorbeeld is innovatie – sinds decennia een hoofdzaak voor de ministeries van EZ en OCW – maar ook van cruciaal belang voor andere vakministeries. Ook gezondheidsbeleid is een zaak van verschillende departementen.¹

Veel beleid heeft bovendien een regionale of lokale dimensie. Op rijksniveau heeft het ministerie van BZK daarvoor dan een bijzondere verantwoordelijkheid naast de betrokken vakdepartementen. Ook uitvoeringsorganisaties ontmoeten elkaar vaak in de praktijk. Hun doelgroepen vallen nogal eens samen of overlappen elkaar. Of hun kennis en kunde – bijvoorbeeld van de Belastingdienst en van regionale uitvoeringsdiensten – worden ingezet voor verschillende publieke doelstellingen van verschillende opdrachtgevers. Zowel beleidsprocessen als uitvoeringsprocessen zijn daarom vaak complex en daardoor moeilijk vanuit één centraal punt beheersbaar. En soms behalen sectorale organisaties weliswaar de voor de eigen organisatie afgesproken kwantitatieve resultaten ('outputs'), maar zijn de uiteindelijke maatschappelijke effecten, de 'outcomes', toch anders dan beoogd. Deze 'mismatch' wordt in de hand gewerkt door een toenemende keten- en netwerkontwikkeling aan de ene kant, en een versterking van de – goeddeels sectorale – controleregimes aan de andere kant.

1.2 Vraag: hoe kan de overheid zich aanpassen aan nieuwe verhoudingen?

Haagse ministeries hebben het dus steeds minder voor het zeggen. De samenleving blijft zich bovendien in een hoog tempo ontwikkelen. Dat heeft zijn weerslag op de verhouding tussen samenleving en Rijksoverheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd deze ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang te doordenken en advies uit te brengen over de manier waarop de Rijksoverheid zich de komende jaren moet ontwikkelen (zie bijlage 1). De Raad vat de vraag van de minister als volgt samen:

Hoe kan de Rijksoverheid – nu en in de toekomst – voldoende aansluiting vinden bij ingrijpende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en daarop adequaat anticiperen?
Met andere woorden: hoe ziet een 'toekomstbestendige' Rijksoverheid eruit?

¹ Wendy Reijmerink, 'Effectieve intersectorale governance voor gezondheid: een praktijkgerichte terreinverkenning', in: *Beleidsonderzoek online*, maart 2014, p. 2.

Beantwoording van de vraag

De Raad heeft ervoor gekozen om bij dit advies zowel politieke instituties als de ambtelijke dienst te betrekken. Beide zijn van betekenis voor de kwaliteit van de besluitvorming en voor de uitvoering van taken op rijksniveau. Kenmerkend voor de vraagstukken die de Raad in dit advies beschrijft, is dat ze niet één aspect van de Rijksoverheid raken, maar juist het coherent acteren en reageren van de onderdelen van de Rijksoverheid, dus politiek én ambtelijk.

De Raad baseert zijn advies, na bestudering van relevante literatuur en het (doen) verrichten van enkele achtergrondstudies, mede op een reeks van gesprekken met (ervarings)deskundigen en op de inbreng vanuit vier expertbijeenkomsten (zie bijlage 2).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beantwoordt de in dit hoofdstuk gestelde adviesvraag. De Raad zet uiteen hoe volgens hem een toekomstbestendige Rijksoverheid eruit moet zien. Hij betoogt dat deze overheid alleen tot stand kan komen via ingrijpende aanpassingen in het politieke en ambtelijke systeem. In hoofdstuk 3 doet de Raad hiervoor een aantal concrete aanbevelingen.

Behalve de bijlagen met adviesvraag van de minister (1) en met geraadpleegde personen (2) bevat dit advies enkele inhoudelijke bijlagen (3 t/m 6), die meer achtergrond geven. Waar dit relevant is, wordt er in de tekst naar verwezen.

Daarnaast is op de site van de Raad voor het openbaar bestuur (www.rob-rfv.nl) een (in opdracht) uitgevoerde literatuurstudie te vinden getiteld 'Coördinatie binnen de overheid. Overzicht van trends en literatuur, en implicaties voor verantwoording en responsiviteit'. Auteurs zijn Steven van de Walle en Tycho Wassenaar (Erasmus Universiteit).

Advies: sturen én verbinden vergt groot onderhoud

De Raad voor het openbaar bestuur vindt dat een toekomstbestendige Rijksoverheid niet alleen moet kunnen sturen, maar ook beter verbindingen moet kunnen leggen met burgers en instellingen. Gezamenlijk kunnen zij maatschappelijke vraagstukken aanpakken; de overheid staat niet langer alleen aan het roer. Om te kunnen verbinden zijn dringend aanpassingen nodig in het politieke en ambtelijke systeem.

Het huidige politieke bestuur opereert vanuit verticale, hiërarchische verhoudingen, die passen bij klassieke overheidstaken. Het bestuur is niet ingesteld op een samenleving die in toenemende mate horizontaal is georganiseerd en de overheid voor nieuwe opgaven stelt. Bij de aanpak van deze opgaven moet de overheid systematisch zoeken naar betere verbindingen met burgers, partijen en (overheids)instellingen in de samenleving, met internationale partners, en met de ministeries onderling. Een overheid die meer verbindend werkt, moet maatschappelijke vraagstukken domeinoverstijgend kunnen beschouwen en aanpakken, het oor te luisteren kunnen leggen, en ruimte kunnen bieden aan experimenten en vernieuwende processen. De huidige werking van het politieke en ambtelijke systeem zit zo'n integrale aanpak in de weg.

Er is nog onvoldoende besef dat de verhouding tussen de twee functies van de overheid – 'sturen' en 'verbinden' – verschuift. De Raad heeft dit eerder geconstateerd in zijn advies *Vertrouwen op democratie* (2010). Het tempo waarin de verschuiving plaatsvindt, is veel hoger dan de Raad in 2010 kon voorzien. Hij vindt dat er dringend een omslag nodig is in het denken over de rol van de Rijksoverheid. Ingrijpende aanpassingen in het politieke en ambtelijke systeem zijn daarbij nodig – aanpassingen waarvoor politieke wil nodig is, geen grondwetswijziging. Alleen zo kan worden voorkomen dat burgers het vertrouwen in de overheid verliezen.

Dit hoofdstuk licht dit standpunt van de Raad toe.

2.1 Huidige tijdsgewricht vraagt om verbinden

Betrokkenheid van partijen buiten de overheid steeds meer de norm

In onze snel veranderende, complexe samenleving zijn gezagsverhoudingen grotendeels weggevallen en maken mondige burgers deel uit van horizontale netwerken. Maatschappelijke vraagstukken houden zich al lang niet meer aan de sectorale en bureaucratische categorieën

waarlangs de Staat zijn handelend vermogen heeft geordend.² Het primaat van de politiek is vervangen door het primaat van het vraagstuk.

Voor belangrijke of taaiere vraagstukken in deze netwerksamenleving geldt onveranderlijk dat ze betrokkenheid van partijen buiten de overheid vereisen. Overheidsactoren zijn in veel gevallen enkelen te midden van vele partners in initiatieven die niet door de politiek zijn geïnitieerd en waar het momentum door anderen (bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstituten en burgers) op gang wordt gebracht en gehouden.

Voorbeelden zijn de snelle opkomst van internetplatforms zoals Airbnb voor particuliere huizenverhuur, onlinetaxidiensten Uber en UberPOP, energiecorporaties, nieuwe zorgconcepten zoals buurtzorg.nl, vermogensfondsen die maatschappelijke doelen ondersteunen, crowdfunding voor bedrijfsfinanciering en ga zo maar even door.³ Deze initiatieven vormen uitdagingen voor de bestaande wet- en regelgeving. Voor de Rijksoverheid is het de kunst ze tegemoet te treden in verschillende rollen en met oog voor zowel de belangen van bestaande aanbieders als van werknemers en consumenten en nieuwe aanbieders. De secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, Maarten Camps, maakt zich in dit verband sterk voor doelregulering op hoofdlijnen in plaats van gedetailleerde regelgeving.⁴ Doelregulering legt de publieke belangen zoals veiligheid, milieu en arbeidsomstandigheden vast die geborgd dienen te worden. Binnen die kaders zouden nieuwe initiatieven de ruimte moeten krijgen. Volgens Camps wordt er tot op heden door een oude bril naar nieuwe initiatieven gekeken en wordt regelgeving hoogstens te laat, en op reactieve wijze aangepast. Zo krijgen de belangen van zittende partijen en verworven rechten in de ogen van Camps een zwaarder gewicht dan de belangen van de nieuwkomer. Bovendien denken politici, bestuurders en ambtenaren bij de opkomst van nieuwe initiatieven en technologieën volgens hem te snel aan mogelijke risico's in plaats van aan kansen.

Paul 't Hart stelt het zo: 'In de netwerken draait het om wat je kunt toevoegen, niet wat je bevoegdheden zijn, je parafenlij je voorschrijft, of de raadvragen van vorige week. Politiek en ambtenarij zijn dan ook diep ambivalent in hun houding ten opzichte van deze ontwikkeling. Zij worstelen met hun ambities en hun rollen. Aan de ene kant is er het idee van een bescheiden overheid die 'terugtreedt', 'overlaat', 'faciliteert' – met andere woorden maatschappelijk initiatief ('burgerkracht') en sociaal ondernemerschap actief bevordert. En dus het ideaal van een open, naar buiten gerichte, pragmatische, niet in de weg lopende, anderen in stelling brengende, op

2 Zie ook J.J.M. Uijlenbroek, *Arbeidsverhoudingen aan het werk. Grootchaligheid en kleinschaligheid verbinden*, CAOP, Den Haag, 2015.

3 Zie ook de Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen – publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Den Haag, 2014.

4 Maarten Camps, 'Kiezen voor kansen' (Nieuwjaarsartikel), in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 100, nr. 4701, 2015, p. 6-11.

coproductie gerichte ambtelijke dienst. Aan de andere kant is er ook een gulzige overheid, die op zoek naar relevantie en gedreven door onverzadigbare vraag naar veiligheid en risicobeheersing zich uitput in steeds precairder surveillance- en preventieambities. En dus een ideaal van de alwetende, regulerende, controlerende, normstellende, handhavende, op gedragsbeïnvloeding gerichte ambtelijk dienst. Beide ambtelijke idealen veronderstellen compleet tegengestelde houdingen en competenties.’⁵

Verbindende overheid is ‘responsiever’

Een overheid die verbindingen weet te leggen tussen diverse maatschappelijke groepen, domeinen, beleidsdoelen en belangen (en in staat is actief te participeren in de ontstane verbanden) is responsiever dan de huidige Rijksoverheid. Dat wil zeggen dat ze veranderingen in de samenleving tijdig kan waarnemen en er effectief op in kan spelen.

De Raad ziet responsiviteit als een kernwaarde van goed openbaar bestuur die meer gewicht moet krijgen dan ze in de afgelopen decennia heeft gehad. De verschillende waarden van goed bestuur zijn altijd nastrevenswaardig, maar ze zijn in de praktijk vaak niet in gelijke mate te realiseren (zo kan de waarde ‘efficiëntie’ botsen met waarden als ‘integriteit’ of ‘rechtmatigheid’). Onder invloed van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen krijgen kernwaarden van goed openbaar bestuur meer of juist minder accent en doen zich golfbewegingen voor (zie bijlage 3). De waarde responsiviteit stond hoog op de agenda in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, en de laatste jaren opnieuw (afgaande op bijvoorbeeld resultaten van het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* van het SCP). De Raad steunt de opleving van deze waarde nadrukkelijk, omdat hij ervan overtuigd is dat daarmee de toegenomen complexiteit van de samenleving het hoofd kan worden geboden.

Met responsiviteit bedoelt de Raad overigens *niet* de snelheid van reageren op incidenten. Deze is namelijk vaak eerder te hoog dan te laag. Het gaat ook niet om het principe ‘u vraagt, wij draaien’. De Raad ziet een intelligent (netwerk)bestuur voor zich dat oog heeft voor politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, voor complexe ketens en netwerken, dat openstaat voor dialoog en participatie, in staat is te reflecteren op veranderingen en zich daarvoor de tijd geeft.

2.2 Sturen blijft ook nodig

De Raad wil niet de suggestie wekken dat er weinig deugt van de Rijksoverheid. Veel gaat goed, maar belangrijke elementen van haar functioneren zijn kwetsbaar als er geen veranderingen worden aangebracht. Tijdig groot onderhoud kan voorkomen dat het systeem vastloopt. De Raad adviseert niet om de klassieke werkwijze overboord te gooien, maar om twee sturingsmodellen naast elkaar

5 Paul 't Hart, *Ambtelijk vakmanschap 3.o. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager, essay in opdracht van de Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging van Gemeentesecretarissen en de stichting IKPOB, NSOB, Den Haag, juni 2014, p. 24.*

toe te passen: de verticale, hiërarchische sturing naast de horizontale netwerksturing. Het gaat om leren verbinden *naast* sturen.

De Rijksoverheid en grote delen van de rijksdienst zijn en blijven verantwoordelijk voor verticale vraagstukken. Het gaat dan onder meer om grondwettelijke taken zoals het borgen van de onderwijskwaliteit of normstelling bijvoorbeeld op het terrein van ruimtelijke ordening en mobiliteit. Verder om taken als rechtshandhaving, inspectietaken, heffing van belastingen, subsidietoekenningen en rijkshuisvesting. Tegelijkertijd vragen nieuwe vraagstukken, zoals besproken in 2.1, om een andere, meer verbindende aanpak. En soms is een combinatie van beide nodig. Onderwijs en ruimtelijke ordening vergen zowel sturen als verbinden.

Twee modellen bestaan in de praktijk vaak al naast elkaar

Vaak is gesuggereerd dat netwerksturing beter werkt dan hiërarchische sturing. *Governance* in plaats van *government* en een bijpassende andere rol van de overheid:

‘In geval van *governance* is de rol van de overheid anders dan bij *government*. De ontwikkeling van beleid ligt niet één hand, maar is afhankelijk van de samenwerking van vele actoren. Complexiteit is hier de kenmerkende factor en menselijke interactie vervangt de top-down bevelsrelatie. Verkokering in de betekenis van eenkennigheid van overheidsorganisaties is in dit geval disfunctioneel. Nederlandse equivalenten voor beide begrippen zijn klassieke overheidsorganisatie en netwerkbestuur’.⁶

De discussie tussen voor- en tegenstanders van beide modellen mondde vaak uit in een patstelling of in verlamming. De voorkeur voor het bestaande dan wel een nieuw model leek soms eerder ideologisch bepaald dan dat hij volgde uit een nauwkeurige analyse van een probleem en een daarbij passende aanpak. Bestuurskundigen als Teisman en Van Twist stellen voor, mede in reactie hierop, om de verschillende sturingsmodellen niet langer tegenover elkaar te stellen, maar te bezien hoe en waar ze elkaar kunnen aanvullen. Deze benadering spreekt de Raad aan. Van Twist wijst erop dat meerdere besturingsmodellen in de praktijk vaak tegelijkertijd aanwezig zijn in een bepaald beleidsdomein. Zij hebben elk hun sterktes en zwaktes. Het is wel de kunst ervoor te zorgen dat de kracht van de onderscheiden modellen goed tot zijn recht kan komen en te voorkomen dat ze elkaar frustreren. Van der Steen et al. spreken van een ‘gelaagd perspectief op een gemengde sturingspraktijk’.⁷ ‘Dat vereist niet zozeer het instellen op “het nieuwe”, maar vooral het kunnen omgaan met het meervoudige. Niet het weggelaten van het bestaande, maar het opnieuw op elkaar afstemmen van wat goed is aan de traditionele praktijk en de nieuw ontwikkelde vormen’.⁸

6 Jan Schrijver, *De omwenteling die niet kwam. Verkenning van het bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken 1969-2009*, Den Haag, 2015, p. 57.

7 Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat en Tobias Kwakkelstein, *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*, NSOB, Den Haag, 2013, p. 39 en verder.

8 Martijn van der Steen et al., o.c., 2013, p. 42.

Verskillende maatschappelijke visies vragen om verschillende sturingsmodellen

Sociologen als Castells, Giddens en Beck hebben brede maatschappelijke visies ontwikkeld in kritiek op eerdere etatistische modellen, waar de staat, de Rijksoverheid een centrale positie inneemt. Zij stellen dat de (Westerse) samenleving structureel veel minder bestuurbaar en beheersbaar is dan in het verleden wel werd gedacht. De samenleving is volgens Castells niet één systeem, maar eerder een kluwen van netwerken met vage grenzen die gelijktijdig op elkaar inwerken zonder dat daarbij duidelijke oorzaken en gevolgen kunnen worden onderscheiden. Volgens Beck heeft zich in reactie op de Moderniteit een Tweede Moderniteit ontwikkeld met tal van onbedoelde gevolgen en met nieuwe en vooralsnog onbeheersbare risico's. De eerste moderniteit heeft zich in het kielzog van de Franse en Amerikaanse revolutie ontwikkeld waarbij de nationale staat het kader vormde waarin onze politieke instituties, de rechtstaat en vormen van burgerschap zich hebben ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van de Tweede Moderniteit spelen (staats-)grensoverschrijdende netwerken en tegelijk nieuwe identiteitsbelevingen een bepalende rol. Welke politieke instituties daarbij passen moet in de komende decennia duidelijk worden. Giddens heeft in kritiek op moderne en post-moderne wereldbeelden zijn visie op de Derde Weg ontwikkeld, waarin de overheid, de markt en de samenleving geen afgescheiden deelsystemen vormen maar met elkaar en in dialoog gestalte geven aan nieuwe vormen van samenwerking en co-creatie. Zulke maatschappijvisies onderstrepen het belang van het ontwikkelen van nieuwe sturingsmodellen die de overheid beter in staat stellen om in complexe maatschappelijke omgevingen effectief te opereren. Die worden vaak aangeduid met het omvattende begrip governance.

Belangrijk om rollen van de Rijksoverheid én vormen van complexiteit te onderscheiden

Welk sturingsmodel waarvoor gebruikt wordt, is afhankelijk van het beleidsthema of onderwerp. Bij de keuze van een model is het van belang onderscheid te maken in de verschillende rollen die de Rijksoverheid heeft. Mos et al.⁹ onderscheiden er drie:

- wetgever, wetshandhaver en beheerder van publieke goederen;
- architect die samen met belanghebbende partijen in de maatschappij kaders stelt en beleid formuleert voor publieke taken als onderwijs en volksgezondheid;
- partner die samen met andere partijen maatschappelijke dynamiek stimuleert.

Al naar gelang de situatie moet de Rijksoverheid haar rol bepalen. In de praktijk komt het dan vaak aan op een combinatie van rollen met nu eens een accent op de ene en dan weer op de andere.

Het is ook noodzakelijk om bij de aanpak van een concreet vraagstuk en de keuze voor een sturingsmodel, goed zicht te hebben op de complexiteit van het onderwerp. Dit om misverstanden te voorkomen. Teisman hanteert twee vormen van complexiteit. De twee lijken op elkaar, maar vragen om bijna tegenovergestelde handelingsperspectieven. De eerste vorm van complexiteit

9 Jan Mos, Peter van der Hoest en Paul Mos, *Trends en ontwikkelingen. Uitdagingen aan het adres van de rijksdienst*, rapport in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag, juli 2009, p. 26.

betreft een ingewikkelde variant van een in feite eenvoudig systeem, dat verder goed afgebakend en beheersbaar is. Hij noemt de productie van auto's als voorbeeld. De productie en kwaliteit daarvan, met een ingewikkeld proces waarbij duizenden onderdelen uit de hele wereld op een plek bij elkaar moeten worden gebracht, is goed beheersbaar en wordt bovendien tot in detail gecontroleerd en beproefd. De sturing is gericht op 'eenheid'. De tweede vorm van complexiteit betreft samengestelde, 'open' systemen die op elkaar inwerken. De uitkomsten van dergelijke processen zijn niet of veel moeilijker te voorspellen en ook niet goed beheersbaar. Zoals bijvoorbeeld de afzetmarkt van auto's. Hoeveel worden er verkocht van welke type? Dit vergt het kunnen omgaan met onzekerheden en snelle aanpassing aan nieuwe omstandigheden. Niet beheersen maar juist aanpassen, processen die vaak leiden tot innovatie en vernieuwing. Sturing is dan veel meer gericht op effectieve interactie en afstemming, op 'heelheid' binnen de organisatie, maar wel in wisselwerking met externen.

Figuur 1. Twee benaderingen van complexiteit¹⁰

Orde in complexe stelsels	Wanorde in complexe stelsels
Zoeken naar eenheid door begrenzing	Zoeken naar heelheid door verbinding
Scheiding door regels en organisaties	Combineren in ketens en netwerken
Sturing via regels, die voorspelbare verhoudingen scheppen en afwijkingen binnen de perken houden	Ontwikkeling doordat orde voortvloeit uit wanorde via zelforganisatie en verbindend leiderschap
Organisatie is een door coördinatie verkregen eenheid met een doel, waarin verantwoordelijkheden van bovenaf worden toegewezen aan actoren op stabiele posities. De top beoordeelt hun toewijding aan doelen en regels	Ketens en netwerken zijn door zelforganisatie verbonden delen van gehelen, waarin actoren voor anderen meerwaarde hebben. Ketens zijn labiel van karakter en worden herschapen door aanpassing t.o.v. elkaar en t.o.v. de klant aan het eind van de keten.
Stelsels ontwikkelen zich door nieuwe regels en reorganisaties	Stelsels ontwikkelen zich dynamisch in verbroken en herstelde verbindingen

Overheid is ingericht op 'planning en control'

De huidige organisatie van de Rijksoverheid is vooral ingericht op 'planning en control', gebaseerd op het uitgangspunt dat beleidsdomeinen in de regel bestaan uit enkelvoudige systemen die vanuit een departementaal centrum bestuurbaar zijn. Elf afzonderlijke ministeries hebben elk een eigen minister aan het hoofd en een eigen beleidsopdracht. Zij hebben zich geleidelijk ontwikkeld en zijn

¹⁰ Geert Teisman, o.c., p. 176.

gedifferentieerd naar gelang de publieke taken zich verder ontwikkelden en uitkristalliseerden.¹¹ De verantwoordelijkheden werden helder afgebakend. Via hiërarchische vormen van mandatering en delegatie werden deze verder in de organisatie belegd. Waar systemen elkaar raken is het zaak daarover aan de top, in de ministerraad, beheersafspraken maken. Zoals een topambtenaar het in een informele omgeving verwoordde: 'Als een probleem te ingewikkeld lijkt, dan heb je het nog niet voldoende platgeslagen'. Deze in de rijksdienst dominante benadering sluit ook uitstekend aan bij de geldende (interpretatie van) staatsrechtelijke uitgangspunten, zoals de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd in het parlement.

Analyse van de bevindingen van de Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten

Als veel beleidsdomeinen niet meer goed kunnen worden beschouwd als afgebakende eenheden, maar eerder een samengesteld karakter hebben, wordt meteen duidelijk waarom veel beleid zo moeizaam tot stand komt en resultaten vaak achterblijven bij de gewekte verwachtingen. Teisman analyseerde de bevindingen van de Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten ('commissie-Duivesteijn') die vanuit de Tweede Kamer onderzoek deed naar de politieke besluitvorming bij complexe infrastructuurprojecten – zoals de aanleg van de Betuweroute en de hogesnelheidslijn-zuid.¹² De conclusies en aanbevelingen waren vooral gericht op het rationaliseren en stroomlijnen van de informatie- en verantwoordingslijnen, zodat centrale sturing en controle beter kunnen worden gewaarborgd. Maar de vraag of de Betuweroute nu wel of niet het maatschappelijke rendement oplevert dat ervan werd verwacht, blijft in dit rapport van de commissie met 2000 pagina's onbesproken. En die vraag is inderdaad veel moeilijker te analyseren, laat staan te beantwoorden. Ook het venijn dat gepaard gaat met juist de uitvoering van politieke besluiten blijft in het rapport systematisch onderschat. Daardoor worden in feite bestaande uitgangspunten bevestigd en blijft veel van de problematiek bij zulke complexe infrastructuurprojecten buiten beeld.

Kritiek op gebrekkige coördinatie en samenwerking is zo oud als dit systeem zelf. Maar deze werd vaak weerlegd met het argument dat de ministeries bijzondere maatschappelijke belangen en invalshoeken vertegenwoordigen. Hun bestaan maakt volgens deze weerlegging deel uit van een gezond stelsel van *checks and balances*, dat alleen maar ten goede komt aan het democratisch functioneren van onze staat. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) pleit in dit

11 Ter illustratie: een apart ministerie van Onderwijs kwam er pas in 1918. Daarvóór was onderwijs een van de aandachtsgebieden van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Waterstaat, Handel & Nijverheid waren – tot 1877 – andere aandachtsgebieden van dat ministerie, evenals het armenwezen, de militie en landbouwaangelegenheden. Het kabinet dat in 1877 aantrad – het kabinet Kappeyne van de Coppello – beschikte over acht departementen: van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Justitie, Financiën, Oorlog, Marine, Waterstaat, Handel & Nijverheid, en Koloniën. Minister van Binnenlandse Zaken Kappeyne van de Coppello was voorzitter van de ministerraad.

12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5 en 6.

verband voor meer acceptatie van zowel complexiteit als verkokering. Pogingen om op een hoger niveau af te stemmen, te coördineren en kokers te integreren, leiden aldus de RMO alleen maar tot nieuwe kokers.¹³ Uijlenbroek verwoordt het zo: 'De overheid is opgebouwd op basis van de concepten en structuren die dominant waren in de tijden van de opbouw van de verzorgingsstaat. Processen en systemen zijn ingericht op efficiëntie, standaardisatie en voorspelbaar handelen. Maatwerk kan maar moeizaam, terwijl dat wel gevraagd wordt'.¹⁴

De complexiteit van de samenleving ten tijde van de verzorgingsstaat is dus vertaald in een min of meer overzichtelijk geheel van departementale structuren, opgebouwd uit directoraten-generaal, directies en afdelingen en daaromheen een stelsel van uitvoeringsorganisaties met afgebakende taken en verantwoordelijkheden. Maar omdat de toenemende externe complexiteit zich niet laat vangen in deze structuren, is binnen de Rijksoverheid weer een kluwen van overleg- en afstemmingscircuits ontstaan. Bij elk maatschappelijk probleem wordt elke directie die daarmee raakvlakken heeft, in het beleidsproces betrokken. Het is twijfelachtig of dit de meest effectieve wijze is om maatschappelijk complexe vraagstukken te benaderen. Het probleem van de Rijksoverheid, zo stelde Marjanne Sint in een pleidooi voor het creëren van een nieuwe overheid, is vooral het onvermogen om ketens te regisseren en daarbij te redeneren vanuit het resultaat dat wordt nagestreefd in plaats van de eigen beleidsdoelstellingen als uitgangspunt te nemen. Elke ingreep in het functioneren van de centrale overheid die de toegenomen complexiteit van de samenleving niet als uitgangspunt neemt, is tot mislukken gedoemd.¹⁵

De Raad voor het openbaar bestuur erkent het belang van taakverdeling en specialisatie binnen het openbaar bestuur. Tegelijkertijd stelt hij dat daar waar inter- of bovensectorale maatschappelijke vraagstukken in het geding zijn, arrangementen moeten worden gecreëerd om deze beter dan nu te kunnen oplossen, in hun onderlinge samenhang. Verkokering is hier disfunctioneel.¹⁶ De toegenomen complexiteit van maatschappelijke vraagstukken vraagt om verregaande specialisatie, maar óók om flexibiliteit en om het durven denken vanuit het te bereiken resultaat.

De Raad benadrukt dat binnen de Rijksoverheid de vaardigheden, werkwijzen en structuren rond enkelvoudige vraagstukken weliswaar voortdurende ontwikkeling vragen, maar dat de ervaring op dat vlak buitengewoon omvangrijk is. Dit geldt maar in zeer beperkte mate voor de complexe vraagstukken. Deze vragen in de komende tijd veel extra aandacht en inspanningen.

13 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Den Haag, 2008.

14 J.J.M. Uijlenbroek, *Arbeidsverhoudingen aan het werk. Grootchaligheid en kleinschaligheid verbinden*, CAOP, Den Haag, 2015, p. 9.

15 Marjanne Sint, 'Doorbreek de departementale grenzen', in: Ton Horrevorts & Ralph Pans, *Kerndepartementen. Een nieuwe overheid. Ook aan de top*, Amsterdam, 2005, p. 70.

16 Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, 2004, p. 21.

2.3 Veranderen gaat niet vanzelf: 'klein' onderhoud is onvoldoende

Voor een toekomstbestendige Rijksoverheid die kan sturen én verbinden zijn ingrijpende veranderingen nodig in werkwijze en gedrag van ambtenaren en politici. De Raad doet een klemmend beroep op hen om in actie te komen. Het tempo van de veranderingen in de samenleving is bijzonder hoog en daardoor ontstaan risico's voor de Rijksoverheid. Bovendien wordt de noodzaak tot aanpassing aan de netwerksamenleving al langer breed erkend, maar echte veranderingen blijven tot nu toe uit. Het is hoog tijd voor groot onderhoud.

Het tempo van de veranderingen is bijzonder hoog

Een criticus zou de Raad kunnen voorhouden dat de door hem aangesneden maatschappelijke veranderingen niet nieuw of recent zijn.¹⁷ En dat – daarom – geen hervormingen zijn vereist. Dat eerste is voor een deel juist. Het zou vreemd zijn als de Raad volstrekt nieuwe zaken zou 'ontdekken'. Wat wel van recente datum is, is de verbreding en versnelling van de ontwikkelingen, die meer op elkaar ingrijpen en elkaar aanjagen. Verbreding komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de grootschalige decentralisaties naar andere overheden. En digitalisering jaagt al langer als een turbo bestaande maatschappelijke en politieke vraagstukken aan. De in 2.1 genoemde snelle opkomst van internetplatforms, online dienstverlening en elektronische discussieplatforms zijn hiervan goede voorbeelden. De media brengen tekortkomingen sneller voor het voetlicht. Politici vinden het moeilijk om zich aan die jachtigheid te onttrekken en tijd te nemen voor reflectie.¹⁸ Reflectie op belangrijke maatschappelijke en politieke veranderingen vindt niet plaats in het hart van het politieke systeem, maar veelal in speciaal daartoe ingerichte, afgeschermdes omgevingen.

De Raad constateert dat de Rijksoverheid nog lang niet is ingespeeld op de snelheid waarmee veranderingen plaatsvinden en ook niet in staat is om op de rem te gaan staan wanneer dat wordt gevraagd. Het verschil in dynamiek binnen de Rijksoverheid en buiten in de samenleving is erg groot. De 'kloksnelheid' is niet gelijk. Om die meer op elkaar af te stemmen, is een aanmerkelijke vergroting van de innovatiekracht bij de Rijksoverheid vereist. Juist in een tijdperk van grote maatschappelijke veranderingen is innovatiekracht en ruimte voor innovatie onontbeerlijk, zowel op politiek als op ambtelijk niveau.

Er bestaan risico's voor het functioneren van de Rijksoverheid

Kijkend naar de kwaliteit van de dienstverlening door de Rijksoverheid lijken er op het eerste gezicht geen prikkels te zijn voor verandering. Uit internationaal-vergelijkend onderzoek naar het functioneren van rijksoverheden (vooral rijksdiensten) blijkt dat Nederland door de jaren heen bovengemiddeld presteert. Ook scoort Nederland nog steeds hoog als 'high trust'-country in

17 De Raad heeft zelf in meerdere adviezen geanalyseerd hoe verticale politieke instituties schuren met de horizontale netwerkmaatschappij: *Vertrouwen op democratie'* (2010), *Loslaten in vertrouwen* (2012), *Gij zult openbaar maken* (2013), *Hoe hoort het eigenlijk?* *Passend contact tussen overheid en burgers* (2014), *Politieke partijen. Overbodig of nodig?* (2014).

18 Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid*, Den Haag, 2012.

internationaal-vergelijkend politicologisch onderzoek. Zo laat Eurobarometeronderzoek zien dat het percentage Nederlandse burgers dat tevreden is over het democratische systeem, toegenomen is van een kleine 50 procent in 1973 tot 78 procent in 2012.¹⁹ Daarmee steekt Nederland gunstig af bij andere westerse democratieën. Hetzelfde geldt voor het vertrouwen van Nederlandse burgers in hun politieke instellingen.²⁰

Er bestaan echter ook gevoelens van onbegrip en onbehagen tussen Rijksoverheid en samenleving. Het aantal incidenten dat dit illustreert, is groot. Denk aan de aardgaswinning in Groningen, de Q-koorts of de invoering van de OV-chipkaart. Er bestaat een aantal spraakmakende dossiers en 'wicked problems' die maar niet oplosbaar (b)lijken. Burgers blijven zich ergeren aan problemen in het openbaar vervoer en leggen de schuld daarvoor (terecht of niet) bij de overheid. Ook de gaswinning blijft een beleidsdossier met veel verschillende aspecten en belangen, waarbij voor- en tegenstanders het moeilijk met elkaar eens kunnen worden. Of neem het energiebeleid waarbij de overheid een akkoord met tientallen partijen heeft gesloten. Zal het standhouden en effectief uitwerken? Burgers zijn over het algemeen wel tevreden over het democratisch systeem *an sich*, maar óók vaak kritisch op het functioneren van – met name – politieke partijen en politici.²¹ En zij kunnen niet begrijpen dat meer directe vormen van democratie, zoals een referendum of een gekozen burgemeester, zo lang voor de gevestigde politieke orde taboe zijn gebleven, al lijkt daarin nu dan toch beweging te komen. Zo heeft de Eerste Kamer kort geleden (in eerste lezing) ingestemd met een grondwetswijziging die een gekozen burgemeester niet langer blokkeert en met een voorstel dat een correctief referendum mogelijk maakt.

Niet alleen bij burgers, ook bij politici en ambtenaren bestaat een gevoel van onbehagen. Dit wordt versterkt door de dominantie van de publieke ruimte, waar politiek en media elkaar ontmoeten. Politici lijken gebiologeerd door die ruimte en zitten vaak gevangen in de schijnwerpers van de media. In hun loyaliteit aan hun bestuurders volgen ambtenaren die gerichtheid op de media, waardoor hun vakmanschap, het ambtelijk ambacht, onder druk komt te staan. Er is te weinig tijd om op een zorgvuldige manier greep te krijgen op een beleidsonderwerp, bijvoorbeeld via onderzoek, dialoog en feedback. In het publieke beeld van de politiek is de nadruk komen te liggen op snelheid, daadkracht op direct controleerbare prestaties en op 'afrekenen'. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wees in 2006 al in het rapport 'De lerende overheid' op het gevaar dat politici zich eenzijdig richten op preferenties van kiezers. 'Het gevolg is verwaarlozing van de inhoudelijke kant van het beleidsproces en de intrede van ambtenaren die zelf niet meer

19 Frank Hendriks et al., *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*, Den Haag, 2013, p. 17.

20 Jacques Thomassen, Carolien van Ham en Rudy Andeweg, *De wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?*, Amsterdam, 2014, p. 208.

21 Frank Hendriks et al., o.c., p. 33.

inhoudelijk deskundig zijn, maar bedreven zijn in procesmanagement'.²² In het rapport wordt het gevoel van onbehagen van burgers met de politiek in verband gebracht met de botsing tussen een verticale en een horizontale traditie van politiek denken.²³

Er is draagvlak voor veranderingen, maar zonder stevig ingrijpen blijven ze uit

Het valt de Raad op dat vrijwel alle gesprekspartners vinden dat het schuurt rond en binnen de Rijksoverheid. Er is sprake van ongemak over het verandervermogen van de Rijksoverheid en over de politiek-ambtelijke verhoudingen. Tegelijkertijd lijkt er binnen de Rijksoverheid op het eerste gezicht geen grote urgentie te bestaan rond deze vraagstukken. Men ligt er wel wakker van, maar komt niet zelf in beweging. Hoe verder men weg staat van de *inner circle*, hoe uitgesprokener de opvattingen overigens zijn over de noodzaak tot verandering en aanpassing. De metafoor gebruikt door de Deltacommissie dringt zich op: 'Het is urgent maar niet dreigend'. Het nalaten van tijdig groot onderhoud brengt het risico met zich mee dat op termijn het water onstuitbaar over de dijken klotst.

In de afgelopen decennia zijn meerdere pogingen gedaan om het functioneren van de Rijksoverheid te veranderen. Verschillende commissies hebben voorstellen gedaan tot hervorming van de rijksdienst en andere actoren binnen de Rijksoverheid.²⁴ Bijlage 4 geeft hiervan een overzicht. Toch zijn de basisprincipes waarop de overheid is ingericht – en de bijbehorende cultuur – niet wezenlijk veranderd. 'Cockpit Den Haag' probeert nog altijd met gedetailleerde regelgeving de samenleving te besturen. De huidige structuur en cultuur van actoren binnen de Rijksoverheid zijn goeddeels lang organische weg tot stand gekomen. De actoren binnen de Rijksoverheid hebben hun werkwijze aan deze structuur en cultuur aangepast. Als hervormingsvoorstellen – die vaak vergaand waren – wel werden overgenomen, dan hadden ze pas na een lange doorlooptijd doorwerking of hebben ze al in gang gezette ontwikkelingen gestimuleerd. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan de in de jaren negentig van de vorige eeuw op veel beleidsterreinen doorgevoerde scheiding van de ontwikkeling en de uitvoering van beleid, het ontstaan van de Algemene Bestuursdienst en de oprichting van shared service centra. De Rijksoverheid heeft als het ware de temperatuur van het water al een aantal keer met haar tenen beproefd. Maar tot dusverre deinsde zij vervolgens toch telkens terug en is een echte sprong uitgebleven.

Daarnaast lijken politici in het algemeen weinig interesse te hebben in de organisatie en werkwijze van de rijksdienst. En als zij daarin zijn geïnteresseerd, dan beperkt die interesse zich veelal tot

22 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, rapport nr. 75, Den Haag/Amsterdam, 2006 (websamenvatting: <http://www.wrr.nl/publicaties/samenvattingen/samenvatting-lerende-overheid/>).

23 Ibidem.

24 Zie voor een overzicht: Mark van Twist et al., *Vernieuwende verandering: continuïteit en discontinuïteit van vernieuwing van de rijksdienst*, rapport ten behoeve van het Programma Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag, juni 2009.

‘volumedenken’: het aantal ambtenaren zou te hoog zijn en de rijksdienst zou te veel geld kosten. Oud-topambtenaar Roel Bekker verwoordt zijn teleurstelling hierover als volgt: ‘Ook dit kabinet (Rutte II) heeft op dit vlak niet veel gedaan. De zogenaamde Hervormingsagenda (die overigens alleen op de ministeries betrekking heeft) is een opsomming van wat overgebleven restpunten en nagras van vorige programma’s, maar bevat geen hervormingen (...). De grote problemen van de overheid zijn niet aangepakt (...). Er is geen nieuw beleid gevormd om de verkokering verder te doorbreken. Afslanken en verbeteren van de overheid is als doelstelling vervangen door een doelstelling in budget’.²⁵

De achterliggende probleemdiagnose van gedane hervormingsvoorstellen is door de jaren heen in grote lijnen hetzelfde gebleven: inwaartse gerichtheid, interne verkokering, (te) hoge overheidsambities en (te) hoge verwachtingen van burgers van hun openbaar bestuur.²⁶

Gerichte systeeminterventies zijn nodig

De Raad is van mening dat verandering niet tot stand komt zonder enkele gerichte systeeminterventies die de bestaande dynamiek doorbreken en ruimte scheppen. Door de Raad geraadpleegde deskundigen zijn het erover eens dat een blauwdruk voor de nieuwe Rijksoverheid niet alleen overbodig is, maar zelfs contraproductief zal werken. Een goed doordachte, planmatige aanpak met ruimte voor tussentijdse evaluaties en aanpassingen en met nadrukkelijke betrokkenheid van belangrijke maatschappelijke spelers heeft de sterke voorkeur. En ondanks de accentverschillen is er een brede onderkenning van de wenselijkheid om fundamenteel de werkwijze en inrichting van de Rijksoverheid te bezien in het licht van de versnelde maatschappelijke veranderingen. Die onderkenning rust op de grote politieke en ambtelijke verbondenheid op waardenniveau met het functioneren van de Rijksoverheid; men hecht allen groot belang aan het goed functioneren ervan.

In het volgende hoofdstuk doet de Raad een aantal aanbevelingen om verbindend werken in het politiek en ambtelijk systeem meer af te dwingen.

25 Roel Bekker, *Helicopterview*, nr. 34, 30 juni 2014 (<http://www.deleerstoelen.nl/albeda-leerstoel/helicopterview/>).

Het betreft het laatste tweewekelijks ‘Helicopterview’ van Roel Bekker in zijn hoedanigheid van hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

26 Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, 2004, p. 35.

Vier aanbevelingen voor verbindend werken

Om een toekomstbestendige Rijksoverheid tot stand te brengen die kan sturen én verbinden, is dus een aantal stevige interventies nodig. Die richten zich op gedrag en werkwijze van politici en ambtenaren, maar ook op de structuur van het systeem. Er zijn geen grondwetswijzigingen voor nodig, wel politieke wil en zorgvuldigheid.

De Raad doet vier aanbevelingen om verbindend werken af te dwingen. De eerste richt zich op het politieke domein, de tweede op de rijksdienst, en de derde op de wisselwerking tussen beide. Tot slot adviseert de Raad over het veranderproces zelf, over de implementatie van de eerste drie aanbevelingen.

Verandering in werkwijzen, -processen en gedrag zijn veelal programmatisch van aard en het opstellen van dergelijke programma's is niet een taak van de Raad; liever beperkt hij zich tot het schetsen van de onderwerpen die in programma's aan bod moeten komen.

In de aanbevelingen zijn ervaringen uit het verleden met veranderingsprocessen bij de Rijksoverheid verwerkt. Dit geldt ook voor ervaringen uit het buitenland en uit het bedrijfsleven. Bijlage 5 geeft een overzicht van de lessen die de Raad hieruit getrokken heeft.

3.1 Aanbeveling 1: bevorder dat het kabinet meer als eenheid functioneert

Een Rijksoverheid die beter met diverse vormen van complexiteit kan omgaan, moet meer als een eenheid functioneren. Niet om verschillende belangen, visies en perspectieven kunstmatig onder één noemer te brengen, maar om te bevorderen dat alle betrokkenen (bewindslieden en ambtenaren) zich ervan bewust zijn dat zij gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor grotere gehelen. Kamerleden kunnen het kabinet dan ook beter aanspreken op die meer integrale verantwoordelijkheid. Waar verkokerde beleidsvoering gepaard tot dusver ging met een verkokerde organisatie in de Tweede Kamer, vergt de ontkokering in de ministerraad ook een ontkokerde werkwijze van het parlement met een breder zicht op met elkaar samenhangende kwesties. De recente decentralisaties in het sociale domein vormen een goed voorbeeld van ingrijpende veranderingsprocessen voor burgers, kwetsbare groepen, werknemers, instellingen en gemeenten tegelijk. Ze kunnen in feite alleen in hun onderlinge samenhang zinvol worden beoordeeld en besproken.

Organisaties die beter kunnen omgaan met samengestelde systemen, zetten volgens Teisman niet het te nemen besluit voorop, maar het proces van betekenisvolle interactie dat eraan vooraf gaat en erop volgt. De leidende vraag is dan: hoe kan interactie en collectieve voortgang worden bevorderd? Leiders zijn in zo'n context minder gericht op het bepalen van de lijnen, taken, regels en

instrumenten en meer op het doen functioneren van ketens en netwerken, op verbinding en gedeelde wilsvorming.²⁷ Voor de deelnemers van die netwerken is cruciaal dat zij zich bewust zijn van de grotere gehelen waarvan zij deel uitmaken en dat zij verbindingen kunnen leggen. Die komen vaak eerder op de werkvloer tot stand dan aan de top van de betrokken organisaties. Omgaan met complexiteit – ‘verbinden’ – botst dus met grote regelmaat met het primaat van de eigen doelstellingen en de hiërarchische oriëntatie binnen departementen. Ministers en beleidsmakers moeten deze werkelijkheid loslaten om verbindingen aan te kunnen gaan. Daarnaast moeten zij in staat zijn te reflecteren op de veranderende context waarin wordt gewerkt, om toekomstige kwetsbaarheden te vermijden en optimaal dienstbaar te kunnen zijn aan de Nederlandse samenleving.

De Raad adviseert om de ministerraad meer verbindend en responsief te laten functioneren. Binnen de ministerraad moet daarvoor meer eenheid worden gecreëerd en het accent moet minder liggen op ieders individuele opgaven en portefeuille. Hieronder volgen maatregelen die dit proces kunnen versnellen: meer collegiale ministeriële verantwoordelijkheid, versterking van de positie van de minister-president, beperking van de omvang van het kabinet, anders omgaan met het regeerakkoord, minder focus op begrotingsprocessen en een heldere definitie van systeemverantwoordelijkheid, en tot slot inpassing van ‘Europa’ in het beleid. De maatregelen zijn afzonderlijk relevant, maar krijgen juist in onderlinge samenhang grotere betekenis.

Meer collegiale ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid is in de Nederlandse praktijk primair een *individuele* verantwoordelijkheid. Deze is vastgelegd in artikel 42 lid 2 van de Grondwet (‘De koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk’). Het sterke accent op het individu staat verbindend werken in de weg. De Raad adviseert om het collegiale karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid meer te benadrukken via een wijziging van het Reglement van orde van de ministerraad. In het verlengde daarvan kunnen concrete afspraken worden gemaakt over een manier van werken die hierop aansluit.

27 Het is overigens interessant om te bezien wat deze zienswijze betekent voor de potentiële toegevoegde waarde van strategische adviesraden. In formele zin zijn zij in hoofdzaak gericht op het optimaliseren van de politieke besluitvorming en het aandragen van argumenten en informatie om het beste besluit te kunnen nemen. Maar veel adviezen hebben in de afgelopen jaren juist ook (en misschien wel in de eerste plaats) bijgedragen aan een proces van betekenisvolle interactie tussen betrokkenen in en rondom een beleidsdomein.

Guusje ter Horst over ministeriële verantwoordelijkheid

In 2009 analyseerde Guusje ter Horst, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, al de betekenis van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. 'Eerder signaleerde ik de complexe problemen waar we een sterke overheid voor nodig hebben. Die complexiteit houdt meestal ook in dat problemen zich niet voegen naar het beleidsterrein van één minister, maar raken aan portefeuilles van meerdere bewindspersonen. Potentieel het begin van de gevreesde verkokering, een belangrijke vertragende factor bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Om dit voor te zijn zouden ministers bij het ontwikkelen van beleid meer collegiaal moeten samenwerken. (...) De individuele ministeriële verantwoordelijkheid vormt nu te zeer een hinderpaal voor collegiale samenwerking tussen ministers en daarmee ook voor de samenwerking tussen ambtenaren. De individuele ministeriële verantwoordelijkheid maakt de minister immers primair verantwoordelijk voor het eigen departement en ambtenaren zijn erop gericht de minister in staat te stellen die departementale verantwoordelijkheid zo goed mogelijk te nemen'.²⁸

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, is een grondwetswijziging niet nodig voor een meer gezamenlijke invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. In bijlage 6 beargumenteren Nehmelman en Vetzo dat de huidige situatie eerder het gevolg is van een gegroeide staatsrechtelijke praktijk, dan dat zij dwingend door de Grondwet wordt voorgeschreven. Een (meer) collegiale invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, die past bij het gegeven dat weinig grote maatschappelijke thema's zich bewegen binnen de beleidsgrenzen van één departement, is daarmee volgens hen vooral een kwestie van politieke wil.

Begrippen als verantwoordelijkheid, legitimiteit, transparantie en verantwoording moeten veel ruimer worden opgevat dan tot nog toe gebruikelijk is.²⁹ Het trekken van scherpe grenzen leidt eerder tot een illusie van controle dan tot daadwerkelijke beheersing. Het kabinet- Rutte II heeft als uitgangspunt geformuleerd: 'Je gaat erover of niet', maar het is zeer de vraag of daarmee niet eerder een wensbeeld in stand wordt gehouden dan dat er daadwerkelijk een sturingsmodel is gecreëerd waarin individuele bewindspersonen waarmaken dat zij volledig zelfstandig bepalen wat er op hun beleidsterrein wordt gerealiseerd.

Versterk de positie van de minister-president

De Raad adviseert om de bestaande 'gereedchapskist' van de minister-president en van het departement Algemene Zaken uit te breiden. Dit kan bijvoorbeeld met een aanscherping van de agenderingsbevoegdheid van de minister-president ten opzichte van de andere ministers.

²⁸ Aldus toenmalig minister van BZK Guusje ter Horst in haar toespraak bij het afscheid van Rob-voorzitter Jos van Kemenade, op 18 juni 2009.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Sophie van Bijsterveld, *The empty throne. Democracy and the rule of law in transition*, Utrecht, 2002.

Volgens het Reglement van Orde van de ministerraad (artikel 7) kan de minister-president een kwestie op de agenda van de Raad zetten tegen de wens van de betrokken minister in maar ‘in overeenstemming met het gevoelen van de Raad’. Professor Boven d’Eert heeft wel eens bepleit om deze zinsnede te schrappen en zo de positie van de minister-president in feite te versterken. De Raad wil hiermee niet de hiërarchische gezagspositie van de minister-president versterken, maar zijn middelen vergroten om aan te sturen op collegiale besluitvorming in de ministerraad.

In de huidige situatie is de Nederlandse minister-president niet meer en niet minder dan de *primus inter pares*. Op grond van artikel 45 van de Grondwet is hij voorzitter van de ministerraad en de eerstverantwoordelijke voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel. Hij zorgt voor afstemming en coördinatie van de besluitvorming waar het gaat om het algemene regeringsbeleid. Roel Bekker formuleerde het zo in zijn rede *Een toekomst zonder ministeries* bij zijn afscheid van de Albada-leerstoel op 10 september 2014: ‘Hij mag, ondersteund door een mini-staf, proberen de zaken nog enigszins te volgen, maar heeft verder geen reële, dwingende instrumenten tot zijn beschikking’.

In de gereedschapskist van de minister-president zitten instrumenten als bijeenroepen, interveniëren, ondersteunen, waarschuwen en aanjagen. Zijn gezag wordt ontleend aan de kwaliteit van zijn handelen en aan zijn relatief onafhankelijk positie ten opzichte van de andere ministers. Deze – zachte – instrumenten en het Reglement van orde van de ministerraad, behoeven gezien de toenemende complexiteit van de omgeving van de Rijksoverheid, aanvulling. Een aangepaste agenderingsbevoegdheid van de minister-president is ook in een systeem van coalitiekabinetten goed in te passen.

De Raad meent dat versterking van de minister-president ook tot uiting dient te komen in de bezetting van het ministerie van Algemene Zaken. De staf van de minister-president is te klein om goed inhoud te kunnen geven aan een bredere rol. Verder wordt het functioneren van de ministerraad meer in de kern van Algemene Zaken gebracht door het aanwijzen van de secretaris-generaal van AZ als secretaris van de ministerraad.

Beperk de omvang van het kabinet: minder kabinetsministers, meer departementsministers

De slagvaardigheid van het kabinet wordt mede bepaald door het aantal ministers. De Raad is voorstander van het beperken van hun aantal³⁰. Minder ministers (‘kabinetsministers’) kunnen zich richten op een bredere portefeuille (bestaande uit strategische prioriteiten en gericht op de vaak complexe samenhang in beleid), op inhoudelijke discussie in de ministerraad en op de dialoog met de samenleving. De besluitvormingsprocessen in een kabinet met een dergelijke rolverdeling verlopen meer collegiaal en op hoofdlijnen. Om te voorkomen dat onvoldoende politieke aandacht zou kunnen bestaan voor specifieke. ‘departementale’ vraagstukken, is het denkbaar om daarnaast ‘departementsministers’ aan te stellen, die op afzonderlijke departementen

30 Raad voor het openbaar bestuur, *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst*, Den Haag, 2010.

het feitelijke beheer voeren en een afgebakende portefeuille hebben. Deze optie geldt voor de duur dat er nog afzonderlijke departementen zijn en de ene rijksdienst nog niet is gerealiseerd.

Daarna zijn analoge constructies denkbaar.

De Raad geeft ook in overweging om een 'bestuurscentrum' in te richten. Dat is een centrale plek waar ministers kantoor houden en waar intensief onderling verkeer en overleg mogelijk is, vergelijkbaar met de wijze waarop colleges van burgemeesters en wethouders zijn gehuisvest of ook de leden van de Europese Commissie in Brussel.

Stel samen met externe partners een regeerakkoord op met strategische prioriteiten

De Raad bepleit een andere vorm voor het regeerakkoord. Het bestaat dan alleen uit strategische prioriteiten, die het kabinet in samenspraak met de samenleving en met het parlement omzet in uitvoerbare en breed gedragen programma's. De dialoog met de samenleving en het parlement komt zo in de plaats van de 'politiek van de regels' die geleid wordt door de wil om vanuit een centraal punt ('cockpit Den Haag') de samenleving te sturen. De dynamiek binnen de Haagse vierkante kilometer dient in open verbinding te staan met de grote dynamiek en complexiteit erbuiten. Regeren is dan niet langer het louter uitvoeren van een regeerakkoord. Het gaat meer om besturen in interactie dan om (vaak) krampachtig sturen vanuit Den Haag. Er komt zo minder accent op beheersing en controle, meer op de inhoud van beleidsopgaven en op het proces om die samen met andere publieke en private partners tot een goed einde te brengen.

Verminder de focus op het begrotingsproces, definieer systeemverantwoordelijkheid

Al jaren ligt de nadruk op het begrotingsproces, op controle en financiële verantwoording.

Er was een inhaalslag nodig op dit gebied, maar nu is het accent op de financiën een belemmering voor het aanpassen aan actuele maatschappelijke ontwikkelingen.

Onder behoud van begrotingsdiscipline en een fatsoenlijke verantwoording is het wenselijk om ruimte te geven aan andere parameters. Voorbeelden zijn: inhoud, outcome, zorgvuldigheid van processen en transparantie van de besluitvorming. De rapportages van Planbureaus moeten niet alleen bestaan uit verantwoordingscijfers en kengetallen, maar ook ingaan op de maatschappelijke betekenis en doorwerking van het beleid, kwantitatief en liefst ook kwalitatief. Het parlement moet daarbij toezicht houden op de mate waarin de ministerraad voldoet aan deze parameters.

Daarnaast pleit de Raad voor een nieuwe definitie van het begrip 'systeemverantwoordelijkheid'. Waarvoor en tot in welk detail is de Rijksoverheid of het kabinet precies verantwoordelijk? Hier is verwarring over doordat het nog veel moeite kost om de focus op controle en verantwoording daadwerkelijk te verminderen. Daardoor blijft het Rijk uitstralen dat zij in feite 'overall voor verantwoordelijk' blijft, ook na decentralisaties en privatiseringen.

Hierbij helpt het om goed onderscheid te maken tussen enerzijds systemen en behaalde resultaten waarvoor daadwerkelijk verantwoording kan worden gedragen (en dus afgelegd) en anderzijds 'open systemen' waarvoor dat niet of veel minder het geval is. Bij het eerste type systemen staat

effectieve en efficiënte sturing centraal en kunnen de behaalde resultaten exact met kengetallen worden weergegeven. Bij het tweede gaat het juist om het vermogen tot verbinden en aanpassen wanneer de omgeving daarom vraagt. Dat is veel moeilijker te vatten in harde cijfers.

Dit onderscheid is in de praktijk zeker niet eenvoudig te maken en vergt een meerjarig proces waarin de Rijksoverheid in dialoog met andere overheden en private partijen per domein bespreekt welke verantwoordelijkheid ieder draagt. De uitkomsten van deze gesprekken moeten worden voorgelegd aan het parlement en daar worden besproken.

Verwerk de toegenomen betekenis van Europese besluitvorming

De impact van Europese besluitvorming is de afgelopen jaren alleen maar groter geworden. Zowel in het kabinet als in de Kamer is de voorbereiding van Europese besluitvorming in de afgelopen jaren aanzienlijk aangepast en verbeterd. Verschillende departementen bezinnen zich nu op de gevolgen voor hun rol en positie. Van centrale overheid is onze Rijksoverheid op veel domeinen steeds meer een middenoverheid geworden tussen de EU en andere overheden binnen onze grenzen. Dat zou meer tot uitdrukking moeten komen in de wijze waarop wordt gecommuniceerd over zowel de positieve als de negatieve vruchten van Europees beleid zodat burgers dat beter kunnen volgen. Politieke discussies moeten zich onttrekken aan de reflex om de zegeningen van beleid allereerst aan zichzelf en de Rijksoverheid toe te kennen terwijl de problemen die zich voordoen op het conto van de EU worden geschreven. Het gaat vaak om uiterst complexe problemen, waarbij het beter is om die objectief te benoemen dan deze te verhelen.

Europese besluitvorming is een proces lange adem ...

De gemiddelde duur van de totstandkoming van belangrijk nieuw beleid en nieuwe regelgeving is mede door de veranderde bevoegdheden van het Europese Parlement vijf tot acht jaren.

Een goed voorbeeld daarvan is de laatste grote wijziging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB): de Nederlandse inbreng (een houtskoolschets) is in 2007 uitgebracht en de vaststelling van het nieuwe GLB was in 2013.

Omdat de beste mogelijkheden voor beïnvloeding aan de voorkant van het proces liggen, vraagt dit aan Nederlandse kant om strategische discussies en keuzen lang voordat de Europese Commissie (EC) met voorstellen komt. De EC werkt op basis van een vijfjarenplan, de zittingsduur van de EC, en de ideeën voor dat plan moeten worden 'gezaaid' voorafgaand aan de zittingsperiode van de EC. Mede omdat Commissieperioden en kabinetsperioden niet overeenkomen, vereist dat kabinetsoverstijgende voorbereiding.

... met een grote rol voor het Europees Parlement

De rol van het Europese Parlement (EP) is de laatste jaren ingrijpend veranderd door de grote uitbreiding van de terreinen waarop het EP mede-beslissingsbevoegdheid heeft door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Kort gezegd, als het EP niet instemt gaat het feest niet door; de ervaring met bemiddelingsprocedures leert dat de beslissingen veelal naar de kant van het EP uitvallen.

Het verdient aanbeveling een speciale voorziening binnen de Rijksoverheid te treffen om beïnvloeding aan de voorkant van Europese beleidsprocessen te versterken. Dat kan bijvoorbeeld bij het ministerie van Buitenlandse Zaken vanuit zijn verantwoordelijkheid voor Europese coördinatie. Daarnaast kan het kabinet de adviesorganen vragen bijzondere aandacht aan deze vraagstukken te besteden.

Het is verder niet alleen aan de EC om te proberen Europarlementariërs te informeren en te beïnvloeden maar ook aan de lidstaten. De manier waarop Frankrijk daar inhoud aan geeft, is een goed voorbeeld voor een mogelijke Nederlandse invulling. Directe politieke en ambtelijke contacten met in ieder geval alle Nederlandse Europarlementariërs is gewenst en noodzakelijk. Omdat Nederlandse bewindspersonen geen verantwoordingsplicht aan het EP hebben, is iets als de 'oekaze-Kok' (die zulke contacten met leden van de Tweede en Eerste Kamer geheel uitsloot, maar overigens weer is ingetrokken) ten principale niet van toepassing. Structurele inschakeling van Nederlandse ambtenaren voor het informeren van Europarlementariërs, op basis van een doordacht protocol, is wenselijk.

Voor een succesvolle voorbereiding en voor effectieve inbreng en beïnvloeding van Europese besluitvormingsprocessen, zowel politiek als ambtelijk, is kennis van en daadwerkelijke ervaring met dergelijke processen een vereiste. Er is in Den Haag de neiging om de participatie aan Europese besluitvormingsprocessen over te laten aan lagere ambtenaren of aan medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel. Bewindspersonen, directeuren-generaal en directeuren, die verantwoordelijk zijn voor beleidsvelden met een Europese component, behoren die kennis en ervaring zelf te hebben. Dat moet een politieke, collegiale vereiste zijn en een voorwaarde dan wel af te spreken verplichting zijn bij selectie en benoemingen van ambtenaren.

3.2 Aanbeveling 2: zet in op 'betere' in plaats van 'kleinere' overheid

De Raad is van mening dat bij inspanningen om het functioneren van de Rijksoverheid te verbeteren ook de tweede pijler, de rijksdienst, aandacht moet krijgen. De meeste ontmoetingen met andere overheden en groeperingen in de samenleving van de Rijksoverheid vinden plaats door ambtenaren; het gezicht van de Rijksoverheid wordt er in belangrijke mate door bepaald. De kwaliteit van die ontmoetingen hangt af van het vermogen om op een goede manier om te gaan met horizontale vraagstukken en om een verbindende rol te spelen. Dit vergt veel van individuele ambtenaren. Zij hebben ruimte nodig om zich te ontwikkelen, te leren, en te experimenteren. Tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor ambachtelijkheid. Ook bij de rijksdienst als geheel moeten deze kwaliteiten voorop staan.

Nog steeds zijn voldoende burgers gemotiveerd om in de rijksdienst te werken. Dat leidt tot een ambtenarenapparaat dat internationaal de toets der kritiek doorstaat. Een goed functionerend ambtelijk apparaat is onmisbaar voor het functioneren van de Nederlandse democratie; het schraagt de politieke ambities, zorgt voor adequate uitvoering en ziet toe op handhaving en naleving.

Het is een groot goed om te kunnen stellen dat de basis van de rijksdienst deugt. Het uitgangspunt is dus goed bij de veranderende aanspraken op het ambtelijk apparaat en de in hoog tempo veranderende context waarin de rijksdienst zijn werk doet (zowel internationaal, in het bijzonder de Europese Unie, als binnen Nederland, in de interactie met gemeenten en provincies).

Om creatief met die veranderingen om te kunnen gaan is het tijd om het vizier te richten op verhoging van de kwaliteit van de rijksdienst. De afgelopen decennia is veel aandacht uitgegaan naar het reduceren van de omvang. Dit is in redelijke mate gelukt, maar heeft de focus op kwaliteit onder druk gezet. De politieke retoriek waarmee de bezuinigingen gepaard gingen deed daarbij onnodig en vaak onterecht schade aan het publieke imago van de rijksdienst. Zonder de kwantitatieve doelstellingen los te laten, is in de komende tijd vergroting van de kwaliteit van de rijksdienst van veel groter belang voor ons land. Het is tijd om via programma's daarin weer te investeren, en dan in het bijzonder in het vergroten van competenties op het vlak van verbinden. Onder het motto 'van kwantiteit naar kwaliteit' doet de Raad vier voorstellen die hieronder worden toegelicht: harmoniseer de rijksdienst, geef meer ruimte aan leren en ontwikkelen, flexibiliseer de organisatie en verstevig de rol van de Algemene Bestuursdienst.

Zet de laatste stappen naar één rijksdienst

De laatste vijftien jaren is hard gewerkt aan harmonisatie binnen de rijksdienst; er zijn op veel punten vergaande samenwerkingsverbanden tot stand gebracht. De Raad is van mening dat de tijd rijp is om op korte termijn de laatste stap te zetten naar één rijksdienst onder leiding van één secretaris-generaal die als geheel één ministerraad ondersteunt. Het past bij moderne werkgevers-werknemersverhoudingen, het sluit aan bij de lopende ontwikkelingen en vergroot de flexibiliteit. Eén rijksdienst met een passend 'esprit de corps' en bejegend met politiek respect, biedt betere mogelijkheden om op kwaliteit en kwantiteit te sturen. Dat kan door het maken van meerjarige afspraken tussen het kabinet en de verantwoordelijke secretaris-generaal. Aansluitend bij het pleidooi van de Raad om de positie van de minister-president en van het ministerie van Algemene Zaken te versterken, past het om de rijksdienst onder te brengen bij Algemene Zaken.

Geef ontwikkeling en leren veel meer ruimte

Onder druk van de omvangrijke beleidsombuigingen en bezuinigingen is de organisatorische en personele ontwikkeling in de rijksdienst vaak een sluitpost. Niet zozeer omdat geen middelen beschikbaar zijn, maar omdat de meeste aandacht naar de inhoud uitgaat en minder naar persoonlijke ontwikkeling. De budgetten zijn bescheiden maar worden desondanks vaak niet besteed. 'Penny wise, pound foolish' is hier van toepassing. Achterblijvende investeringen in de kwaliteit van de rijksdienst en van ambtenaren zullen op termijn fnuikend zijn voor de prestaties van de Rijksoverheid. Investeer in het ontwikkelen van kerncompetenties als 'verbinden' en 'sturen op verbinden'; investeer in vakmanschap en zorg ervoor dat inhoudelijke kennis het niet aflegt tegen proceskennis; investeer in het ontwikkelen van maatschappelijke sensitiviteit naast politieke sensitiviteit.

Flexibiliseer de rijksdienst

Geef veel meer ruimte voor andere vormen van organiseren dan het klassieke Weberiaanse model dat nog steeds het overgrote deel van de rijksdienst kenmerkt.³¹ Doorbreek bestaande scheidslijnen door thematisch en programmatisch te werken, organiseer de besluitvorming daarop tot in het parlement. Geef meer ruimte voor experimenten die de grens van de bestaande departementen overstijgen, zoek daarbij samenwerking met andere overheden. Verminder de bureaucratie rond andere werkvormen en zorg ervoor dat bestaande personeelsregelingen geen belemmering vormen.

Verstevig de rol van de Algemene Bestuursdienst als kwaliteitsorgaan

Het is tijd voor een volgende stap in de ontwikkeling van de Algemene Bestuursdienst. Voor zover dat niet gebeurt door de vorming van één rijksdienst, moet de positie van deze dienst worden versterkt. Deze dienst mag niet alleen een instrument zijn voor het werven en selecteren van managers in de rijksdienst; hij moet een kwaliteitsbepalend orgaan zijn dat normen stelt en kan beslissen over de plaatsing – en daarmee de ontwikkeling – van leidinggevendenden. Dat houdt dus mede in: kwaliteitsontwikkeling en – borging en het bieden van loopbaanperspectieven voor topambtenaren.

3.3 Aanbeveling 3: organiseer tegenspraak en kennisdeling

Een kwalitatief hoogwaardige rijksdienst is dus cruciaal voor het goed functioneren van de Rijksoverheid in veranderende tijden. Het is even cruciaal dat medewerkers van zo'n rijksdienst zich veilig voelen en zich gesteund weten door de politiek verantwoordelijken. Het gaat er niet zozeer om dat ze zich gesteund weten in het behoud van hun ambtelijke status, maar dat ze intern opvattingen kunnen uiten over beleidsonderwerpen, ook al is de boodschap die ze brengen een lastige en soms politiek ongewenst.

De politiek mag naar de mening van de Raad de rijksdienst onder fikse druk zetten om te presteren. Ambtenaren waarderen in zijn algemeenheid dergelijke opdrachten en uitdagingen. Daarbij hoort een intensieve, hoogwaardige dialoog tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren, gestoeld op wederzijds vertrouwen. Er moet vertrouwen zijn dat moeilijke dingen mogen worden gezegd, dat discussies binnenskamers blijven en dat verantwoorde tegenspraak loopbaanbevorderend is.

De Raad heeft de indruk dat de ruimte voor dialoog net wat te vaak beperkt is. Politieke ambtsdragers zouden moeten nagaan of en wanneer dat het geval is. De Raad is er voorstander van een protocol af te sluiten tussen de gesuggereerde secretaris-generaal voor de rijksdienst en het kabinet, bij monde van de minister-president. Zo'n protocol legt de basis vast van de politiek-

31 Dit model is gebaseerd op een strikt hiërarchische verhouding tussen ministers en hun ambtenaren en op beginselen zoals uniformiteit, objectiviteit, zorgvuldigheid, onpartijdigheid, en bescherming tegen politieke willekeur. Deze zijn blijvend van betekenis maar wel eenzijdig en beperkend. Zie ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in Burgers*, rapport nr. 88, Den Haag, 2012.

ambtelijke verhoudingen en de kwaliteitskenmerken van de individuele en collectieve dialoog. Daarin wordt ook vastgelegd dat een vertrouwenspersoon, dicht bij de minister-president, wordt aangesteld voor die gevallen waarin ambtenaren zich bekneld voelen.

De Raad adviseert ook ambtenaren een rol te geven in het parlementaire proces. De kennis van de rijksdienst wordt dan beter gebruikt en de politieke discussie kan veel meer toegespitst plaatsvinden. Ambtenaren moeten (onder uiteindelijk ministeriële verantwoordelijkheid) juist in voortrajecten van beleid kunnen worden gehoord in het parlement. Zo kunnen ze bijdragen aan de informatiepositie van Kamerleden. Het is toch merkwaardig dat ambtenaren nu wel ex post kunnen worden gehoord in een parlementaire enquête, maar niet aan de voorkant van politieke besluitvorming. Nauwkeurige afspraken tussen parlement en regering moeten borgen dat ministers politiek verantwoordelijk blijven en dat ambtenaren uitsluitend een informerende rol hebben.

3.4 Aanbeveling 4: trek lering uit eerdere veranderingsprocessen

Ook als er in het verleden overeenstemming leek te bestaan over eerdere voorstellen ter verbetering van het functioneren van de Rijksoverheid, gaf dat geen zekerheid over het uitvoeren ervan.

De analyse van de Raad van tientallen suggesties, gedaan in de afgelopen decennia, leert dat er in veel gevallen sympathie bestaat voor de inhoud van voorstellen. In evenveel gevallen is de conclusie dat ze fragmentarisch of niet tot uitvoering komen (zie bijlage 4). 'We liepen op tegen een muur van welwillendheid' was een treffende beschrijving van één van de adviescommissies van het proces na uitbrengen van het advies.

Vaak is - achteraf - wel een verklaring voor het niet doorvoeren van de aanbevelingen te geven. Het gaat dan om 'het kabinet wisselde', 'er was een grondwetwijziging voor nodig en dat lukt je nooit', 'het was wel mooi bedacht maar het sloot niet aan bij de maatschappelijke behoefte', 'het greep te veel in op bestaande, diep verankerde verhoudingen'. Maar de belangrijkste, steeds terugkerende elementen van die verklaringen voelen voor de Raad toch meer aan als verontschuldiging dan als 'verklaring'.

De Raad trekt lering uit de manier waarop in het verleden met adviezen ter verbetering van de Rijksoverheid is omgesprongen. Hij vraagt bij de implementatie van de aanbevelingen uit dit hoofdstuk (3.1 t/m 3.3) dan ook speciale aandacht voor het proces van verandering, de verankering in de politiek, de meerjarigheid die een dergelijk proces vergt en geschikte momenten om veranderingen te stimuleren. Hieronder worden deze punten toegelicht.

Het proces van verandering is net zo belangrijk als de inhoud ervan

Om een responsieve en verbindende overheid te worden zijn vanaf dag één daarbij passende stappen nodig. Ook al worden de aanbevelingen van de Raad maar ten dele onderschreven, dan nog is het zinvol en ook dringend noodzakelijk om na te denken over het proces van verandering.

Het inhoudelijke rendement wordt voor een groot deel bepaald door de kwaliteit van het proces.

Veranderingen in werkwijze en gedrag kunnen alleen blijvend zijn wanneer tegelijk enkele gerichte systeeminterventies worden gedaan die de bestaande dynamiek doorbreken. Er is dan uiteraard niet één manier om het veranderingsproces vorm te geven. De vormgeving is mede afhankelijk van de aard van de verandering, de doorlooptijd en de fase van het politieke proces waarin de besluiten (moeten) plaatsvinden.

Veranker het goed

Voor het boeken van resultaten in het veranderproces is het noodzakelijk de verantwoordelijkheid in de kern van de politiek te leggen. De Raad adviseert, gelet op de aard van de vraagstukken en op het belang voor alle departementen, om de minister van Algemene Zaken in zijn rol als voorzitter van de ministerraad te belasten met de verantwoordelijkheid voor inhoud en besluitvorming.

Omdat het alle departementen, en daarmee alle ministers, zal raken, is het gepast om belangrijke besluiten door de ministerraad te laten nemen. Een al dan niet specifiek ingestelde ‘onderraad’ kan als stuurgroep of voorportaal dienen. De Raad meent dat de minister van AZ de politieke verantwoordelijkheid voor het proces niet moet delen met een ‘vakminister’. Als er voor wordt gekozen om het veranderproces door een minister of staatssecretaris te laten trekken, is deze als projectleider verantwoording verschuldigd aan de minister van AZ. De Raad heeft echter een voorkeur voor een specifiek hiervoor aangestelde ambtenaar; ook deze dient zich uitsluitend te verantwoorden aan de minister van AZ. Het is van belang dat de projectleider alle ruimte en instrumenten krijgt om de opgave succesvol aan te pakken; zijn of haar gezond verstand zal misbruik van die ruimte voorkomen. Het voorbeeld van de zeer succesvolle Deltacommissaris kan wellicht inspiratie bieden.

Onderscheid de verschillende fasen

Het is naïef om te veronderstellen dat markante veranderingen in werkwijze en gedrag zich in korte tijd zullen voordoen. In de meeste gevallen is dit een kwestie van jaren, die meer dan één kabinetsperiode beslaan. Met die meerjarigheid moet nadrukkelijk rekening worden gehouden bij de opzet van het veranderprogramma.

Dat betekent niet dat ook de besluitvorming over veranderingen zo lang hoeft te duren; het besluiten over de voorwaarden waaronder werkwijze en gedrag kunnen of moeten veranderen kan op veel kortere termijn. Het is van doorslaggevend belang om onderscheid te maken in de verschillende fasen van het veranderproces, deze expliciet te benoemen en ruimte te geven aan de eigenheid van de verschillende fasen.

Het is van belang dat elke fase onomkeerbare besluiten kent, zodat elke fase wordt gekenmerkt door gevolgen voor de dagelijkse gang van zaken binnen de Rijksoverheid. Er moet nieuwsgierigheid zijn naar kennis van anderen en hun opvattingen, maar het studieuze karakter moet beperkt zijn. Meetbare resultaten en tastbaar rendement in elke fase zijn de norm, zodat successen kunnen worden gevierd.

Voor sommige aspecten is het denkbaar dat de Grondwet wijziging behoeft. Zoals de Raad hiervoor al heeft betoogd, biedt de bestaande Grondwet veel mogelijkheden voor een andere verdeling van verantwoordelijkheden en wijze van besluitvorming. Desalniettemin kan wijziging noodzakelijk worden geacht. Rekening houden met eerste en tweede lezing is een voorbeeld van een aspect dat zorgvuldige fasering vraagt. Het versterken van de rol van de secretaris van de ministerraad vraagt daarentegen nauwelijks tijd, het vraagt alleen een keuze.

De aard van de verandering houdt per definitie in dat er vele betrokkenen zijn bij het proces. Het gaat om verschillende actoren: van het parlement en andere overheden tot het georganiseerde maatschappelijke veld ('civil society'). Het is belangrijk om vorm te geven aan de betrokkenheid van die anderen. Soms in formele zin (parlement, andere overheden), soms in informele zin (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties). Het gaat immers niet (meer) om een terugtrekkende Rijksoverheid, maar om een overheid die op een andere wijze inhoud geeft aan de verantwoordelijkheden.

Maak gebruik van 'windows of opportunity'

In het Nederlandse systeem van politieke besluitvorming is sluipenderwijs de gewoonte – of wellicht zelfs de opvatting – ontstaan dat betekenisvolle veranderingen in de werkwijze, verantwoordelijkheden of organisatie alleen mogelijk zijn bij de vorming van een nieuw kabinet.

De Raad vindt dit een verarming van de politieke verantwoordelijkheid. Het leidt tot uitstel van noodzakelijke besluiten en maakt dat structurele veranderingen te makkelijk onderwerp worden van uitruil van politieke belangen. De Raad roept op om met deze gewoonte te breken en niet alleen bij een kabinetsformatie maar ook tijdens een kabinetsperiode tot dergelijke besluiten te komen en deze waar nodig met het parlement te bespreken.

De Raad bepleit dat de hervorming van de Rijksoverheid en de rijksdienst tot een belangrijke prioriteit van het kabinet worden benoemd. Een kabinetsformatie biedt de kans om dat over het voetlicht te brengen. De Raad geeft hieronder een suggestie voor een tekstblok in een komend politiek akkoord rond een nieuw kabinet. Daarna moet een proces worden opgestart om langjarig en gestaag de nodige veranderingen te bewerkstelligen.

'Partijen realiseren zich dat maatschappelijke veranderingen die zich mede door technologische mogelijkheden versneld voltrekken, vragen om een andere rol, opstelling, betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Veranderingen in werkwijze en gedrag van zowel het politieke als het ambtelijke segment zijn noodzakelijk.

Onder behoud van de kwaliteit van 'klassieke' overheidstaken rond sturing en controle zal onder verantwoordelijkheid en leiding van de minister van Algemene Zaken op korte termijn een programma gestalte krijgen dat zich richt op verbetering van de responsiviteit en het verandervermogen van de Rijksoverheid. Vooral de rol van de Rijksoverheid als verbinder in tijden van snelle decentralisatie en horizontalisering behoeft aandacht. Ook de meer samenhangende, interne besluitvorming maakt onderdeel uit van het programma. Het programma moet binnen twee jaar leiden tot besluiten over

Op korte termijn zullen besluiten aan de ministerraad worden voorgelegd over:

- wijziging van het Reglement van de ministerraad om de collegiale besluitvorming te benadrukken;
- versterking van de rol van de secretaris van de ministerraad;
- het onder verantwoordelijkheid van één secretaris-generaal brengen van de gehele rijksdienst;
- ...

De minister van Algemene Zaken zal jaarlijks een voortgangsrapportage uitbrengen'.

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Raad voor het openbaar bestuur met tientallen deskundigen en betrokkenen gesproken in en buiten de Rijksoverheid. U treft een lijst met gesprekspartners aan in bijlage 2. Ook heeft de Raad analyses en ideeën uit dit advies getoetst en besproken in werksessies waaraan tientallen strategen van het Rijk en collega's van andere adviesraden hebben deelgenomen. De Raad dankt allen, genoemd en ongenoemd, die een bijdrage hebben geleverd aan het denkproces in de Raad. Uiteraard is alleen de Raad zelf verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de tekst van dit advies.

Vanuit de staf hebben Pieter de Jong, Marjolijn Blom en ondergetekende de Raad bij dit advies met hun deskundigheid ondersteund. Raadslid Sarah de Lange, universitair hoofddocent bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam, leidde de Raadswerkgroep die het advies heeft voorbereid. Chris Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV, heeft als tijdelijk lid van de Raad voor het openbaar bestuur een belangrijke bijdrage geleverd aan het tot stand komen van dit advies.



Dr. Kees Breed

Secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur

Bijlage 1 | Adviesvraag³²

De positie en rol van de Rijksoverheid

Het takenpakket van de Rijksoverheid is in de laatste jaren ingrijpend veranderd. Veel taken zijn gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten, of zullen binnenkort worden gedecentraliseerd (zorg, werk, jeugd, natuur, ruimte). De rijkstaken nemen af, of veranderen aanzienlijk van karakter. Stelselverantwoordelijkheid komt in de plaats van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van concrete taken. Tegelijk verandert de relatie tussen de overheid, maatschappelijke instellingen en burgers. Dat vergt andere werkwijzen en wellicht ook een ander type ambtenaar. Parallel aan deze ontwikkelingen neemt de invloed en reikwijdte van besluitvorming op Europees niveau toe. De economische en financiële crises hebben geleid tot een meer intensieve Europese samenwerking. Ook neemt de betekenis en invloed van het Europese Parlement geleidelijk, maar wel steeds meer toe. De positie van de Nederlandse Rijksoverheid verandert daardoor niet alleen in relatie tot de EU maar ook ten opzichte van provincies en gemeenten. Tenslotte is ook de organisatie van de rijksdienst recent in een aantal opzichten is veranderd. De bedrijfsvoering wordt momenteel ingrijpend geherstructureerd, de invoering van de Algemene Bestuursdienst heeft geleid tot een aanpassing van de cultuur en de ambtelijke kokers zijn meer fluïde geworden en werken beter samen. Hoe moet de Rijksoverheid zich op de middellange termijn verder ontwikkelen? Wat zal op termijn (4-6 jaar) de positie en rol van de Rijksoverheid zijn, wat zijn karakteristieke taken voor het Rijk en welk type organisatie, werkwijze en ambtenaar passen daar het beste bij? De Raad voor het openbaar bestuur wordt gevraagd om deze vragen in hun onderlinge samenhang en fundamenteel te doordenken en daarover advies uit te brengen.

³² Deze adviesvraag van minister Plasterk van BZK, is opgenomen in het werkprogramma 2014 van de Raad voor het openbaar bestuur.

Bijlage 2 | Geraadpleegde deskundigen

Gabriella Bekman	Algemeen directeur Nationale ombudsman
Roel Bekker	Voormalig secretaris-generaal en ex-hoogleraar Albeda-leerstoel
Caspar van den Berg	Universitair hoofddocent (Universiteit Leiden)
Christ van den Berg	Bestuurssecretaris Kadaster
Sophie van Bijsterveld	Hoogleraar Religie, recht en samenleving (Radboud Universiteit)
Stef Blok	Minister voor Wonen en Rijksdienst
Roel Bol	Speciale vertegenwoordiger Groene Groei (ministerie van EZ)
Eric van den Brink	Bestuursvoorzitter Centraal Administratie Kantoor
Cathalijne Dortmans	Griffier Provinciale Staten van Noord-Brabant
Marlouke Durville	Directeur Kernprocessen NL en juridische zaken (ministerie van EZ)
Peter Elias	Lid managementteam The Hague Security Delta
Frank van Erkel	Programmadirecteur Organisatieontwikkeling (gemeente Amsterdam)
Pieter Frijns	Hoofd bureau Gateway community (Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk; ministerie van BZK)
Sandor Gaastra	Directeur-generaal Politie (ministerie van VenJ)
Jan-Kees Goet	Directeur-generaal Vreemdelingenzaken (ministerie van VenJ)
Jos de Groot	Directeur Energiemarkt (ministerie van EZ)
Peter Hennephof	Hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen
Maarten Hillenaar	Adviseur bij PBLQ
Daan Hoefsmid	Bestuursvoorzitter Centrum Indiciestelling Zorg
André de Jong	ABD Topconsultant
Walter Kickert	Hoogleraar Public management (Erasmus Universiteit)
Wim Kuijken	Deltacommissaris
Leon Klinkers	Adviseur Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (ministerie van BZK)
Dick Koelega	Adviseur (ministerie van EZ)
Elly van Kooten	Directeur Maatschappelijke ondersteuning (ministerie van VWS)
Gerbert Kunst	Directeur Europa (ministerie van EZ)
Roald Lapperre	Directeur Algemeen waterbeleid en veiligheid (ministerie van IenM)
Hans Leeftang	Adviseur (ministerie van IenM)
Kees Lever	Directeur Plantaardige agroketens en voedselkwaliteit (ministerie van EZ)
Rob van Lint	Hoofddirecteur Immigratie- en Naturalisatiedienst
Harry Paul	Inspecteur-generaal Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Ab van Ravestein	Algemeen directeur Rijksdienst voor het Wegverkeer
Siebe Riedstra	Secretaris-generaal van het ministerie van IenM
Afke van Rijn	Directeur Integratie en samenleving (ministerie van SZW)

Simone Roos	Directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (ministerie van BZK)
Michiel Ruis	Hoofd MIRT (ministerie van IenM)
Cécile Schut	Hoofd Centrale beleidsstaf Centraal Bureau voor de Statistiek
Jaap Slootmaker	Bestuurslid (chief financial officer) Rijkswaterstaat
Martijn van der Steen	Co-decaan en adjunct-directeur Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
Bertine Steenbergen	ABD Interim
Geert Teisman	Hoogleraar Complexe besluitvorming en procesmanagement (Erasmus Universiteit)
Sylvo Thijsen	Directeur Staatsbosbeheer
Mark van Twist	Decaan en bestuurder Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en hoogleraar Bestuurskunde (Erasmus Universiteit)
Jaap Uijlenbroek	Hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector (Albeda Leerstoel) en directeur-generaal Rijksvastgoedbedrijf (ministerie van BZK)
Roel in 't Veld	Hoogleraar Sustainability and governance (Universiteit Tilburg)
Nicolý Vermeulen	Bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank
Ger Vos	Directeur InnovatieNetwerk
Inge Vossenaar	Directeur Woon- en leefomgeving (ministerie van BZK)
Steven van de Walle	Hoogleraar Bestuurskunde (Erasmus Universiteit)
Jos van Wesemael	Hoofddirecteur Financiën, Management en Control (ministerie van IenM)
Richard van Zwol	Secretaris-generaal van het ministerie van BZK

Bijlage 3 | Kernwaarden van goed openbaar bestuur

Wie op zoek gaat naar algemeen aanvaarde kwaliteitscriteria voor openbaar bestuur, komt al snel terecht bij codes voor goed openbaar bestuur, opgesteld door internationale organisaties, die vaak door lidstaten van die organisaties zijn doorvertaald naar codes die zijn toegesneden op hun eigen bestuursstructuren en –culturen. Wat is de achtergrond van het ontstaan van deze codes? Wat zijn gemeenschappelijke kenmerken? Kan in de kernmerken van goed openbaar bestuur een plausibele rangordening of accentuering worden aangebracht in het licht van een omgeving die gekenmerkt wordt door toenemende complexiteit en een gehorizontaliseerde samenleving?

1. De opkomst van codes voor good governance

In januari 2009 presenteerde het ministerie van BZK de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Die code bestaat uit zeven basisbeginselen (ook waarden genoemd) van goed openbaar bestuur in de Nederlandse democratische rechtsstaat:

- Openheid en integriteit
- Participatie
- Behoorlijke contacten met burgers
- Doelgerichtheid en doelmatigheid
- Legitimiteit
- Lerend en zelfreinigend vermogen
- Verantwoording

De totstandkoming van de code paste in een langlopend internationaal discours over *good governance* dat in 1989 op gang werd gebracht door de Wereldbank in een rapport over de ontwikkeling van zuidelijk Afrika. Geleidelijk aan gingen de Wereldbank en ook andere internationale organisaties zoals het IMF, de OESO en de Verenigde Naties, het concept van *good governance* ook toepassen op het bestuur in Westerse democratieën. Zo heeft de Wereldbank in de periode 1996-2012 de scores op zes dimensies van *good governance* (*voice and accountability, political stability and the absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, the rule of law en control of corruption*) gemeten in ruim 200 landen, waaronder Nederland.³³ De VN hebben eind jaren negentig een code voor *good governance* opgesteld die veel navolging heeft gekregen in VN-lidstaten. In de ogen van de VN heeft een systeem van *good governance* acht basiskenmerken: *accountable, transparent, responsive, equitable & inclusive, effective & efficiënt, follows the rule of law, participatory en consensus-oriented*. In Nederland heeft de Algemene Rekenkamer in 2005 haar strategie gebaseerd op de kenmerken van *good governance*

³³ Zie voor de scores: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Nederland heeft door de bank genomen een score van 95 procent op de zes dimensies, wat wil zeggen dat rond 95 procent van alle onderzochte landen lager scoort dan Nederland.

zoals door de VN onder woorden gebracht. Gezien haar wettelijke taakopdracht concentreert de Algemene Rekenkamer zich daarbij op vier kenmerken, samengebracht in twee dimensies:³⁴

Functioneren

Transparant

- Relevante informatie moet voor belanghebbenden toegankelijk zijn.
- Begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk.

Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publiekelijk verantwoording af over:

- de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen;
- de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken;
- de integriteit van de organisatie en haar medewerkers;
- het 'in control' zijn.

Presteren

Vraaggericht

- Beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoeften en problemen.
- Publieke organisaties tonen lerend vermogen.

Effectief en efficiënt

- Beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar.
- Beleid wordt effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) uitgevoerd.

De wereldwijde aandacht voor good governance en het opstellen van codes daarvoor past in de ontwikkeling van government naar governance, van het top-down besturen in hiërarchisch verband naar het besturen in netwerken. Nationale overheden zijn steeds minder de enige spelers op het publieke domein, maar blijven natuurlijk wel van belang waar het gaat om het borgen van het publieke belangen. In de governance-definitie van de VN bijvoorbeeld, komt goed tot uiting dat het bij governance in essentie gaat om de interactie tussen overheid, civil society en private sector:

'Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal right, meet their obligations and mediate their differences'.

Good governance is in die optiek dan ook niet alleen een kwestie van bestuurlijke structuur, maar een richtinggevend ijkpunt voor de cultuur, organisatie en werkwijze van *alle* actoren die betrokken zijn bij de creatie van publieke waarden.³⁵

³⁴ Algemene Rekenkamer, *Essentialia van goed openbaar bestuur*, Den Haag, december 2005.

³⁵ Zie in deze zin bijvoorbeeld: C. van Montfort, *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*, WRR-webpublicatie nr. 2, Den Haag, december 2004, p. 34, 35.

2. Algemene kenmerken van goed openbaar bestuur

Verschillende auteurs hebben kernwaarden van goed openbaar bestuur benoemd en uitgewerkt. Daarbij zijn er accentverschillen en verschillen in formuleringen die goeddeels voortkomen uit de verschillende disciplinaire herkomst van de auteurs.³⁶ Zo verbinden juristen in het algemeen goed bestuur nadrukkelijk met algemene beginselen van behoorlijk bestuur en koppelen politicologen en bestuurskundigen goed bestuur nadrukkelijk aan democratische waarden (bijvoorbeeld participatie, representativiteit en openheid). Een paar voorbeelden van Nederlandse bodem illustreren dit verschil. Bestuurskundige Huberts benoemt in zijn oratie vier overkoepelende waarden voor bestuurlijk handelen: integriteit, democratie, rechtmatigheid en doelmatigheid: publieke organisaties dienen te handelen overeenkomstig de wet (rechtmatigheid) en de wensen van burgers en bevolking (democratie), zij moeten doeltreffend en doelmatig opereren en integer handelen.³⁷

De politicologen Hendriks en Drosterij stelden een 'waardencatalogus' samen bestaande uit vijf kernwaarden van goed openbaar bestuur: responsiviteit, effectiviteit, veerkracht, behoorlijkheid en tegenwicht.³⁸ De kernwaarden responsiviteit, effectiviteit en veerkracht vloeien voort uit de democratietheorie, en de kernwaarden behoorlijkheid en tegenwicht uit de rechtsstaatidee.

Van Montfort onderscheidt in zijn WRR-essay *Ruimte voor goed bestuur* (2004) de volgende vier dimensies van goed openbaar bestuur:

- *Democratie* (participatie, representatie, publieke rekenschap, verantwoording en de organisatie van reflectie en deliberatie);
- *Wet & recht* (rechtsstatelijkheid, rechtmatigheid – inclusief de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur - en integriteit);
- *Gemeenschappelijke percepties en waarden* (beleid sluit aan bij gedeelde waarden, 'tegengeluiden' worden gehoord en verwerkt; er is een gemeenschappelijke toekomstvisie);
- *Uitvoering* (responsief: [kunnen] inspelen op maatschappelijke vragen en ontwikkelingen; doelmatig en doeltreffend inclusief handelings- en leervermogen).

Wanneer verschillende codes voor goed openbaar met elkaar vergeleken worden, valt op dat de daarin onderscheiden waarden/beginselen grosso modo te herleiden zijn tot vier waardendimensies: rechtmatigheid, democratie, integriteit en effectiviteit. Die vierdeling komt ook terug in het handboek *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, van Mark Bovens et al.. In de ogen van Bovens et al. zijn er vier 'vereisten van goed bestuur';

36 Zie voor een kort overzicht van waarden van goed openbaar bestuur die genoemd worden in wetenschappelijke publicaties: Gjal de Graaf, Leo Huberts en Remco Smulders, *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijks praktijk van ziekenhuis en gemeente*, Ministerie van BZK / Vrije Universiteit, Den Haag, mei 2013.

37 L.W.J.C. Huberts, *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past....*, oratie, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005, p. 19.

38 Frank Hendriks en Gerard Drosterij, 'Goed bestuur in de stad: wat staat op het spel?', in: *Bestuurskunde*, 2010, nr. 4, p. 6-18.

- Democratie (responsiviteit en participatie)
- Rechtmatigheid (wetmatigheid en behoorlijk bestuur)
- Doeltreffendheid & doelmatigheid (doelbereiking en middelenbeheer)
- Integriteit (onkreukbaarheid en ethisch verantwoord)³⁹

Kortom, goed openbaar bestuur is: democratisch, behoorlijk, presterend en onkreukbaar.

Ook de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, bestaande uit zeven waarden/beginselen (zie hierboven), sluit goed aan bij de vierdeling van Bovens et al.. De waarde 'legitimiteit', zoals omschreven in de code voor goed openbaar bestuur, komt overeen met de waarde rechtmatigheid. Legitimiteit krijgt dan wel een beperkte omschrijving daar waar in de bestuurskunde en de politicologie meestal een ruimere omschrijving wordt gehanteerd. Zo omschrijven Hoogerwerf en Herweijer de legitimiteit van beleid als 'de aanvaardbaarheid van het beleid door betrokkenen. Het gaat daarbij om de mate waarin het beleid door betrokkenen als juist, gerechtvaardigd of acceptabel wordt beschouwd en ook wordt gesteund'.⁴⁰ Een vaak gemaakt onderscheid is dat tussen input- en outputlegitimiteit. Bij inputlegitimiteit gaat het om participatie van burgers en de representatie van hun belangen en voorkeuren. Scharpf spreekt hier van 'government by the people'. Outputlegitimiteit betreft het maatschappelijk draagvlak voor het uitgevoerde beleid ('government for the people'). De waarde 'lerend en zelfreinigend vermogen' past goed bij de vereiste van doeltreffendheid & doelmatigheid: lerend en zelfreinigend vermogen kan beschouwd worden als een noodzakelijke voorwaarde voor doeltreffend en doelmatig bestuur en beleid.

Vier waardendimensies Van goed openbaar bestuur	Waarden van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur
Democratisch bestuur	Openheid Participatie Verantwoording
Behoorlijk bestuur	Legitimiteit (zoals in rechtmatigheid) Behoorlijke contacten met burgers
Onkreukbaar bestuur	Integriteit
Prestierend bestuur	Doelgerichtheid Doelmatigheid Lerend en zelfreinigend vermogen

³⁹ M.A.P. Bovens et al., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, zesde herziene druk, Alphen aan den Rijn, 2001, p. 33.

⁴⁰ A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, 2008, p. 84, 85.

3. Rangorde van waarden?

De algemeen aanvaarde waarden van goed openbaar bestuur zijn ieder voor zich nastrevenswaardig. Tegelijkertijd is duidelijk dat in de feitelijke bestuurs- en beleidspraktijk de onderscheiden waarden niet allemaal tegelijk en in gelijke mate zijn te realiseren. In de praktijk kunnen waarden zelfs met elkaar botsen. In onderzoek naar waarden van goed bestuur wordt vaak gewezen op de spanning tussen waarden die gerelateerd zijn aan presterend bestuur (effectiviteit en efficiëntie) en waarden die gerelateerd zijn aan behoorlijk, democratisch en onkreukbaar bestuur (integriteit, rechtmatigheid, transparantie).⁴¹ In de praktijk moeten waarden tegen elkaar af worden gewogen. Lastig daarbij is dat waarden onderling niet goed vergelijkbaar zijn: zij kunnen niet op een rationele manier tegen elkaar worden afgewogen. Uiteindelijk gaat het om politieke keuzes.

In deze situatie is goed openbaar bestuur in essentie het zoeken naar en vinden van een 'werkbare en hanteerbare balans tussen evenzeer van belang zijnde waarden in dagelijkse werkprocessen, in bestuurskamers, op werkvloeren en in de relaties daartussen'.⁴² Omdat waarden onderling niet vergelijkbaar zijn heeft het weinig zin om de 'scores' op onderscheiden waarden bij elkaar op te tellen om zo tot een totaaloordeel over de kwaliteit van openbaar bestuur te komen. Wat wel zinvol en mogelijk is, is te benoemen op welke onderdelen van governance het goed gaat en waar nog verbetering wenselijk en mogelijk is: 'Een balanced scorecard (BSC) voor goed bestuur, gebaseerd op intersubjectief bepaalde criteria en normen zou inzicht kunnen geven in die onderdelen van goed bestuur waarop nog verbetering wenselijk is'.⁴³

Waarden zijn dan weliswaar onvergelijkbaar, maar het is wellicht wel mogelijk om het relatieve belang van waarden aan te geven in verschillende fasen van het beleidsproces. Waarden als integriteit, behoorlijke contacten, openheid en professionaliteit zijn van belang in elke fase van het beleidsproces. Waarden als effectiviteit en doelmatigheid spelen vooral in de latere beleidsfasen een rol.⁴⁴

Maar een indeling van beleidsprocessen in fasen is vooral een analytisch instrument om enige ordening aan te brengen. In de dagelijks praktijk van bestuur en beleid is een dergelijke indeling in duidelijk te onderscheiden processen minder relevant. Zo wordt er ook aan de achterkant van beleidsprocessen in de regel nog beleid ontwikkeld. Bovendien is een indeling van beleidsprocessen in fasen iets wat bij uitstek past bij de systeemwereld van het openbaar bestuur en overheidsbeleid, maar ver afstaat van de leefwereld van burgers. Zinvoller is het om te bezien welke waarde(n) in het licht van de huidige omgeving die gekenmerkt wordt door complexiteit en een gehorizontaliseerde samenleving, extra aandacht verdienen. Met instemming citeert de Raad SCP-directeur Putters:

41 Gjalte de Graaf, Leo Huberts en Remco Smulders, o.c., p. 32.

42 Gjalte de Graaf e.a., 'Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden', in: *Bestuurskunde*, 2011, nr. 2, p. 10.

43 C. van Montfort, o.c., p. 38.

44 Gjalte de Graaf, Leo Huberts en Remco Smulders, o.c., p. 25.

‘Het is eigenlijk “exit beleidscyclus”. De samenleving verandert zo snel, de technologie biedt steeds meer mogelijkheden voor betrokkenheid en informatieverwerving, dat het rijtje stappen van agendavorming, beleidsvoorbereiding en besluitvorming tot beleidsevaluatie obsoleet is geworden. Het loopt door elkaar. Voordat je in fase 3 bent is het probleem alweer veranderd en moet je heroverwegen. Daar moeten we op meebewegen (...). Door vaker de complexiteit inzichtelijk te maken en minder met rationele simpele oplossingen te komen. Door informatie anders te verzamelen en te ontsluiten. Door meer gebruik te maken van app’s om ervaringen van burgers beter te betrekken. Door vaker ex ante te evalueren, door het gedrag van burgers en organisaties bij voorgenomen beleid in te schatten’.⁴⁵

4. Conclusie: accent op responsiviteit

In de praktijk krijgen onder invloed van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen bepaalde waarden van goed openbaar bestuur meer of juist minder accent en doen zich golfbewegingen voor. De waarde responsiviteit bijvoorbeeld stond hoog op de agenda in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en staat dit de laatste jaren weer, afgaande op bijvoorbeeld resultaten van het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* van het SCP. Het gaat dan om responsiviteit van het openbaar bestuur jegens burgers én jegens maatschappelijke problemen en ontwikkelingen die zich doorgaans weinig gelegen laten liggen aan departementale indelingen. Responsiviteit impliceert wendbaarheid, reactievermogen, participatie en flexibiliteit.

De Raad voor het openbaar bestuur vraagt in de zoektocht naar een toekomstbestendige Rijksoverheid, die even adequaat met horizontale als met verticale vraagstukken omgaat, nadrukkelijk aandacht voor de waarde ‘responsiviteit’. Juist in een omgeving die gekenmerkt wordt door toenemende complexiteit (zie hoofdstuk II) is de waarde responsiviteit van groot belang. Responsiviteit niet in de zin van ‘men vraagt en wij draaien’, maar van intelligent (netwerk-)bestuur met open oog en oor voor politieke en maatschappelijke ontwikkelingen (politieke én maatschappelijke sensitiviteit), voor complexe ketens en netwerken, en met een visie die open staat voor een betekenisvolle dialoog en participatie. Op die manier kan een vruchtbare verbinding tussen het politieke bestuur en de gehorizontaliseerde samenleving ontstaan.

⁴⁵ Kim Putters, *Voorbij Den Haag. Opgaven in en van de gedecentraliseerde verzorgingsstaat*, Overheidslezing 2015, gehouden op 27 januari 2015 tijdens de verkiezingsavond van Overheidsmanager van het Jaar in de Ridderzaal, Den Haag, 2015, p. 5 (http://www.scp.nl/Nieuws/Kim_Putters_gaf_Overheidslezing_2015_tijdens_verkiezing_Overheidsmanager_van_het_Jaar).

Bijlage 4 | Eerdere voorstellen vernieuwing Rijksoverheid

1. Veel commissies, weinig vernieuwing

Met een zekere regelmaat presenteren (staats-)commissies voorstellen voor staatkundige en bestuurlijke vernieuwing van de Nederlandse Rijksoverheid. De instelling van de eerstvolgende staatscommissie op dat terrein is – op verzoek van VVD-senator Hermans – toegezegd door premier Rutte bij de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer op 14 oktober 2014. De in te stellen staatscommissie zal zich als het aan de Eerste Kamer-fracties van de VVD, de SP, D66 en PvdA ligt, gaan bezinnen op ‘het functioneren van het parlementaire stelsel als geheel’. De uiteindelijke taakopdracht zal door de beide Kamers der Staten-Generaal worden geformuleerd.

Wie de voorstellen van de na-oorlogse (staats-)commissies op het gebied van staatkundige en bestuurlijke vernieuwing in ogenschouw neemt, moet constateren dat het gros daarvan niet in vruchtbare aarde is gevallen. Emeritus-hoogleraar staats- en bestuursrecht Couwenberg zegt daarover het volgende⁴⁶:

‘Al direct na de oorlog is met de Doorbraakbeweging een eerste poging gedaan het vooroorlogse, verzuilde politieke bestel op een beter berijdbaar spoor te zetten. Nadat dit was mislukt, is het sinds de jaren zestig opnieuw en veel nadrukkelijker gedaan. Sindsdien stond de aanpassing van het bestel aan een sterk veranderende maatschappelijke en politieke context meer dan veertig jaar op de politieke agenda.

Behalve in ettelijke rapporten van politieke partijen en andere instanties en in talloze publicaties is dit aan de orde gesteld in de rapporten van de staatscommissie-Cals/Donner in de jaren zestig en zeventig; in de voorstellen van de commissie-Vonhoff eind jaren zeventig; in twee rapporten van de staatscommissie-Biesheuvel en de jaarberichten van de regeringscommissaris voor Reorganisatie van de Rijksdienst H.D. Tjeenk Willink in de jaren tachtig; in de jaren negentig in het rapport van de commissie-Deetman, bestaande uit vooraanstaande Tweede Kamerleden en voorgezeten door de toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer, die liefst 98 suggesties deed ter verbetering van de werking van ons staatsbestel; begin 21ste eeuw opnieuw in de nieuwe politiek van de Fortuynrevolte; en ten slotte in 2006 in de rapporten van de Nationale Conventie over respectievelijk de reformatie van de staat, de vraag of parlement en regering rijp zijn voor een nieuwe politieke levenscyclus en over een nieuwe Grondwet voor de 21ste eeuw.

Al deze politieke ijver, energie en betrokkenheid is in rook opgegaan. Terwijl de samenleving de laatste zestig jaar grondig is veranderd, evenals de mentaliteit van burgers, is de Nederlandse politiek er in deze jaren nauwelijks in geslaagd de politieke cultuur en structuur aan te passen aan die veranderingen.

⁴⁶ Wim Couwenberg, ‘Nieuw kiesstelsel is nodig tegen de politieke implosie’, in: NRC Handelsblad, 22 mei 2012.

De Nederlandse politiek heeft de mond vol over innovatie op allerlei terreinen, behalve op het eigen politieke terrein. Hier heerst het conservatisme van gevestigde belangen, denkpatronen en structuren dat dwars door alle partijen van rechts naar links heen loopt en zich niets hoeft aan te trekken van de werking van het marktmechanisme dat bedrijven telkens weer noopt tot aanpassing. Voor politiek-bestuurlijke vernieuwing, zo blijkt, staan partijen alleen open voor zover ze op een of andere manier belang erbij hebben’.

2. Doorwerking soms een kwestie van lange adem

Couwenberg is wel erg stellig en gaat voorbij aan het gegeven dat sommige voorstellen uiteindelijk wel in een of andere vorm worden overgenomen. Voorbeelden van bestuurlijke en staatkundige vernieuwing zijn bijvoorbeeld de uitbreiding van het Enquêterecht in 1977, de instelling van een Nationale ombudsman, in 1982 en – sinds de jaren negentig van de vorige eeuw - de invoering van enkele referenda op gemeentelijk niveau en een landelijk referendum in 2005 over de ‘Europese Grondwet’. Daarnaast is met de invoering van het dualistisch stelsel in 2002 het lokaal en provinciaal bestuur ingrijpend veranderd. Voortaan konden lokale en provinciale bestuurders niet langer tegelijkertijd volksvertegenwoordiger zijn.⁴⁷ Daarmee volgde het kabinet het advies van de in 1998 ingestelde staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga).⁴⁸ De invoering van een dualistisch stelsel in gemeenten en provincies kon plaats vinden binnen het bestaande grondwettelijke kader: wijziging van de Gemeente- en de Provinciewet was voldoende.

Vernieuwingsvoorstellen worden zoals gezegd vaak pas vele jaren later in een of andere vorm overgenomen. Een recent voorbeeld betreft de grotere rol die de Tweede Kamer zichzelf heeft gegeven bij kabinetsformaties. Voorstellen hiertoe zijn met enige regelmaat vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw gedaan⁴⁹, maar pas na de Kamerverkiezingen van 2012 heeft de Tweede Kamer daar invulling aan gegeven. Voorstellen voor staatkundige of bestuurlijke vernieuwing die een grondwetswijziging vergen, hebben vanwege de zware daartoe te volgen procedure, sowieso pas jaren later kans op implementatie. De Grondwet kan alleen gewijzigd worden als eerst een wet is aangenomen die regelt dat wijziging van de Grondwet overwogen wordt. Die overwegingswet moet in de Tweede en Eerste Kamer met een gewone meerderheid van stemmen worden aangenomen. Daarna is (in tweede lezing) voor de grondwetswijziging in beide Kamers een tweederde meerderheid nodig. Dit voorstel kan pas worden behandeld na ontbinding van de Tweede Kamer.⁵⁰ In de praktijk vallen grondwetswijzigingsvoorstellen samen met reguliere verkiezingen, waardoor deze voorstellen op de achtergrond raken en overschaduw worden door andere issues. Onder andere de Nationale Conventie, waarover later meer, heeft voorstellen gedaan om de bestaande grondwetswijzigingsprocedure te verlichten. Recentelijk, in 2014, hebben docenten en studenten van

47 http://www.parlement.com/id/vhnnmt7lovzv/historische_ontwikkeling_bestuurlijke

48 Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Rapport *Dualisme en democratie*, Den Haag, 2002.

49 Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst*, Den Haag, 2010; en het Rob-briefadvies *Kabinetsformatie 2010 moet keerpunt vormen* uit 2010.

50 Grondwet, artikel 137.

de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Utrecht een voorstel gedaan voor een herziening van de grondwetswijzigingsprocedures waarmee zij de 'Grondwetstrijd' georganiseerd door het ministerie van BZK, wonnen.⁵¹ Hun voorstel is gebaseerd op drie pijlers: flexibiliteit, stabiliteit en volksinvloed.

Winnende voorstel Grondwetstrijd: flexibeler herzieningsprocedure met volksinvloed

Grondwetsherzieningen worden flexibel door deze in principe in één lezing aan te nemen. De benodigde stabiliteit van de Grondwet kan worden behouden door voor belangrijke onderwerpen (onderwerpen die de 'identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel' raken) een tweede lezing te verplichten die wordt behandeld door een Grondwetkamer, bestaande uit alle (225) leden van het parlement aangevuld met 225 willekeurig geselecteerde kiesgerechtigde burgers. Allen hebben eenzelfde stemgewicht. De Grondwetkamer kan een grondwetswijzigingsvoorstel aannemen met ten minste drievijfde meerderheid. Het initiatief voor het volgen van de lichte dan wel de zware procedure ligt in eerste aanleg bij de wetgever, daarbij geassisteerd door de Raad van State. Echter, het kiesgerechtigde deel van de bevolking kan door middel van een burgerinitiatief, getekend door minimaal tweeënhalf procent van de kiesgerechtigden, een verzwaarde procedure afdwingen als de wetgever daarvan heeft afgezien.

Bekende voorbeelden van jarenlang slepende dossiers zijn de voorstellen tot invoering van een correctief referendum, tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester, en het voorstel tot invoering van constitutionele toetsing van wetten door de rechter. In 2015 is een grondwetsherziening over de aanstellingswijze van burgemeesters in de Eerste kamer in eerste lezing aangenomen en heeft de Eerste Kamer ook ingestemd met een voorstel voor invoering van een correctief referendum.

De algemene constatering dat het voor voorstanders van staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing lastig is voldoende politieke draagvlak te krijgen voor het uitvoeren van hun voorstellen, lijkt onomstreden. Zittende bestuurders en politici hebben hun huidige positie te danken aan het huidige systeem en wijzigingen in dat systeem kunnen hun positie ten opzichte van andere politieke en bestuurlijke actoren en de burgers verzwakken. Zo stuiten veel voorstellen voor fundamentele veranderingen van het kiesstelsel – denk aan (verdere) verlaging van de voorkeursdrempel bij Tweede Kamerverkiezingen (nu 25 procent van de kiesdeler) en een combinatie van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en een districtenstelsel –

⁵¹ Het ministerie van BZK schreef samen met het Nationaal comité 200 jaar Koninkrijk de 'Grondwetstrijd' uit in het kader van het 200-jarig bestaan van de Nederlandse Grondwet. Het winnende voorstel is geschreven door studenten en docenten aan de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Utrecht: M.E. de Boer, R. Dekker, K. Haan, R. Nehmelman, R. van Rossem en M.J. Vetzo. Zie voor de tekst van dit voorstel en de teksten van vier andere genomineerde voorstellen: <http://academievoorwetgeving.nl/newsitem/winnaar-grondwetstrijd-flexibeler-herzieningsprocedure-met-volk>

bij voortdurend op bezwaren van gevestigde politieke partijen. Uitvoering van deze voorstellen zou de greep van partijen op de samenstelling van hun kandidatenlijsten verminderen. In een Algemeen Overleg op 4 november 2014 van de vaste Tweede Kamercommissie van BZK met minister Plasterk van BZK over de evaluatie van de verkiezingen in 2014 voor de gemeenteraden en het Europees Parlement, kwam naar voren dat er in de Tweede Kamer geen draagvlak bestaat voor ingrijpende herzieningen van kiesstelsel, wel voor het 'renoveren' van onderdelen. Minister Plasterk zegde toe met de Kiesraad te bezien welke onderdelen zich daarvoor lenen.⁵²

Het feit dat (staats-)commissies hun adviezen vaak en ongewild uitbrengen aan een ander kabinet (met een andere politieke samenstelling) dan het kabinet dat hen heeft ingesteld, werkt ook niet mee aan de kans op doorwerking. Een kabinet dat voorstellen in ontvangst neemt van een commissie die door een vorig kabinet is ingesteld, heeft vaak een andere agenda, stelt andere prioriteiten en beschouwt de commissie niet als 'van hem'. Een goed voorbeeld daarvan is de Nationale Conventie, in december 2005 ingesteld door de toenmalige D66-minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Alexander Pechtold, als onderdeel van zijn 'Agenda voor democratische vernieuwing'. Die agenda kwam medio 2005 vooral op aandrang van D66 tot stand nadat de voorganger van Pechtold, Thom de Graaf, was afgetreden en er een 'Paascrisis' was ontstaan.⁵³ De 'Agenda voor democratische vernieuwing' werd alom beschouwd als wisselgeld dat D66 kreeg van coalitiepartners CDA en VVD voor het blijven steunen van de coalitie na het aftreden van D66-minister De Graaf. Er moest nog iets overblijven van de kroonjuwelen van D66.

De 'Nationale Conventie' kreeg van het kabinet-Balkenende II de opdracht om in dialoog met de samenleving een samenhangend pakket aan voorstellen te formuleren voor 'veranderingen in het politiek bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek'.⁵⁴ In september 2006 presenteerde de Nationale Conventie haar voorstellen in haar eindrapport

52 In het Algemeen Overleg over de evaluatie van de verkiezingen van 2014 werd onder meer gesproken over het gebruik van 'stemfies' in het stemhokje, de mogelijkheden van internetstemmen en de (on)wenselijkheid van de bestaande mogelijkheid om lijstencombinaties te vormen (<http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2014A04557>).

53 Minister Thom de Graaf trad op 23 maart 2005 af als minister nadat de dag daarvoor de Eerste Kamer het door hem ingediende wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester had verworpen. Bij zijn besluit speelde ook mee dat er voor hem, na overleg in de coalitie, onvoldoende zicht bestond op hervorming van het kiesstelsel. Kort na het aftreden van minister De Graaf sloten de fracties van de drie coalitiepartners (CDA, VVD, D66) het zogenaamde Paasakkoord waarin onder meer een 'Agenda voor democratische vernieuwing' werd aangekondigd.

(Bron: http://www.parlement.com/id/vgogllla4ozz/th_c_thom_de_graaf)

54 Artikel 2 van het besluit d.d. 22 december 2005 van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties tot instelling van de Nationale conventie, gepubliceerd in de Staatscourant 2005, nr. 251.

‘Hart voor de publieke zaak’. Het toen zittende kabinet (Balkenende III, bestaande uit bewindslieden van het CDA en de VVD) was een overgangskabinet en schoof het formuleren van een kabinetsreactie door naar het volgende kabinet, het kabinet-Balkenende IV, een coalitie van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie. Namens dat kabinet bood minister van BZK Ter Horst in december 2007 het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Nationale Conventie aan.⁵⁵ Het kabinet meldde beleefd dat het ‘met waardering kennis had genomen van de inhoud van het rapport’ en dat de versterking van de representatieve democratie en de versterking van het burgerschap, waar de Nationale Conventie voor pleitte, in lijn waren met de benadering die het kabinet had gekozen, maar verwees vervolgens vrijwel alle aanbevelingen van de Nationale Conventie naar de prullenbak, schoof deze vooruit of onthield zich – waar het aanbevelingen aan het adres van de Tweede Kamer betrof – van een oordeel. De Nationale Conventie had haar 25 aanbevelingen in vier rubrieken ondergebracht⁵⁶ en bij elke aanbeveling aangegeven of realisering volgens haar op korte termijn mogelijk was, wetswijziging vergde of zelfs een wijziging van de Grondwet. Ter illustratie enkele aanbevelingen van de Nationale Conventie.

Aanbevelingen van de Nationale Conventie⁵⁷

Ruimte voor een actieve samenleving

- * Benoem een ‘minister X’ met ruime bevoegdheden om een ‘operatie Kafka’ te starten voor vereenvoudiging van de regels.
- ** Eis in de overheidsbekostiging van instellingen die publieke goederen en diensten leveren, dat zij zeggenschap regelen voor hun klanten.
- *** Geef kiezers de mogelijkheid een referendum over wetten aan te vragen nadat het parlement met een wet heeft ingestemd. De uitslag van het referendum bindt de wetgever.

Versterking van de representatieve democratie

- * Stel aan het begin van de zittingsperiode van de Tweede Kamer der Staten-Generaal themacommissies in. Verminder het aantal vaste commissies van de Tweede Kamer.
- ** Verhoog de subsidie aan politieke partijen en laat ook politieke partijen die geen zitting hebben in de Tweede Kamer, voor subsidie in aanmerking komen.
- *** Geef de minister-president de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven aan de andere ministers.

55 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 184, nr. 14.

56 De vier rubrieken zijn: Ruimte voor een actieve samenleving; Versterking van de representatieve democratie; Betekenis van de Grondwet in de samenleving; Europa in Nederland.

57 Een aanbeveling met één ster is volgens de Nationale Conventie ‘relatief eenvoudig, zonder wetswijziging, te realiseren’; een aanbeveling met twee sterren ‘vergt wetswijziging’; een aanbeveling met drie sterren ‘vergt wijziging van de Grondwet’. Zie: Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, Den Haag, september 2006 (<http://www.parlement.com/9291000/d/natconv.pdf>).

Betekenis van de Grondwet in de samenleving

- * Bevorder een breed maatschappelijk debat over de wenselijkheid en mogelijke inhoud van een preambule die aan de Nederlandse Grondwet vooraf gaat.
- *** Toets voorstellen van wet zorgvuldig aan de Grondwet. Open daarna de mogelijkheid van toetsing van wetten door iedere rechter aan klassieke grondrechten uit de Grondwet.
- *** Richt de procedure van verandering van de Grondwet als volgt in:
 - één lezing in beide Kamers van de Staten-Generaal;
 - aanvaarding met tweederde meerderheid in beide Kamers;
 - een referendum over elk voorstel tot grondwetsherziening na goedkeuring door de Staten-Generaal en vóór bekrachtiging door de regering.

Europa in Nederland

- * Organiseer een intensieve discussie tussen regering, parlement en burgers over de uiteindelijke inrichting van de Europese Unie.
- ** Maak het weer mogelijk dat leden van het Europees Parlement ook lid van hun nationale parlement kunnen zijn.

Het kabinet deed wel enkele min of meer concrete toezeggingen: het zou onderzoek gaan doen naar de mogelijkheden van een zogenaamd ‘Huis voor democratie en rechtsstaat’, het zou een nieuwe staatscommissie instellen die zich zou moeten buigen over manieren om de Grondwet grotere betekenis te geven⁵⁸, en het zou het initiatief nemen tot de ontwikkeling van een Handvest van verantwoordelijk burgerschap⁵⁹. Het Huis voor de democratie en rechtsstaat zou er uiteindelijk, in 2011, ook komen, onder naam ‘ProDemos | huis voor democratie en rechtsstaat’. Ook de toegezegde ‘Staatscommissie Grondwet’ kwam er: op 9 juli 2009 werd deze ingesteld door het kabinet-Balkenende IV. Op 11 november 2010 bracht zij haar eindverslag uit. Het kabinet-Balkenende IV was inmiddels opgevolgd door het kabinet-Rutte I (CDA, VVD met gedoogsteun van de PVV). Dat kabinet presenteerde op 24 oktober 2011 een reactie op het rapport.⁶⁰ Het meende bij monde

58 Die staatscommissie (staatscommissie-Thomassen) werd op 9 juli 2009 ingesteld door het kabinet-Balkenende IV en bracht op 11 november 2010 haar eindverslag uit.

59 Medio 2009 presenteerde minister Ter Horst een voorzet voor het beoogde ‘Handvest verantwoordelijk burgerschap’ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29614, nr. 12). Het kabinet zou aan de hand van een discussiestuk ‘in dialoog met de samenleving’ toewerken naar een definitieve tekst. Door de val van het kabinet-Balkenende IV begin 2010 is het daar niet meer van gekomen en volgende kabinetten hebben dit niet opgepikt. Het is gebleven bij een ‘tussenproduct’: een in december 2009 gepresenteerde ‘Burgerschapskalender’ die verspreid werd door bibliotheken en gemeenten en die bedoeld was ‘om burgers inspiratie te geven voor hun eigen burgerschap’, aldus minister Ter Horst.

60 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/10/24/kabinetsreactie-advies-staatscommissie-grondwet-11-november-2010.html>

van verantwoordelijk minister Donner van BZK dat voor een grondwetsherziening er een 'dringende behoefte' moet bestaan en dat voorstellen daartoe over 'voldoende constitutionele rijpheid'⁶¹ moeten beschikken. Vervolgens werden met verwijzing naar deze criteria alle voorstellen tot wijziging van de Grondwet afgewezen, behalve het voorstel om het Grondwetsartikel over het telegraafgeheim (Grondwet, artikel 13) te herzien.

'Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het helder opgebouwde advies van de staatscommissie Grondwet. Het bevat verrijkende inzichten voor de verdere ontwikkelingen van het denken over de betekenis van onze Grondwet en de staatsrechtelijke doctrine rond een groot aantal grondwettelijke thema's. Het kabinet ziet echter onvoldoende aanleiding en urgentie om thans over te gaan tot een herziening van de Grondwet anders dan van artikel 13 Grondwet'.⁶²

Het Burgerforum Kiesstelsel, net als de Nationale Conventie ingesteld (op 24 maart 2006) door het kabinet-Balkenende II, als onderdeel van zijn 'Agenda voor democratische vernieuwing', verging het niet veel anders dan de Nationale Conventie en de staatscommissie Grondwet. Het Burgerforum Kiesstelsel bood haar advies *Met één stem meer keus* op 14 december 2006 aan het toen demissionaire kabinet-Balkenende III (CDA, VVD) aan.

Kern van het advies van het Burgerforum Kiesstelsel

A. Het kiesstelsel van de toekomst: stemmen op partij óf persoon

Het Burgerforum Kiesstelsel adviseert het invoeren van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging waarbij de kiezer de keuze heeft tussen het uitbrengen van ofwel een stem op de partij van zijn keuze, ofwel het uitbrengen van een voorkeurstem op een kandidaat van zijn keuze.

Bij een stem op een partij geeft de kiezer aan dat hij de ideeën van die partij steunt en bovendien vertrouwen heeft in de door die partij opgestelde lijstvolgorde. Bij een voorkeurstem geeft de kiezer gericht aan dat hij een bepaalde kandidaat graag in de Tweede Kamer ziet. Dit bijvoorbeeld vanwege zijn specialisme, regionale binding, of omdat deze kandidaat zich in het bijzonder sterk maakt voor bepaalde opvattingen uit het partijprogramma.

61 Het gegeven dat de commissie op veel onderdelen niet tot een unaniem advies kon komen, zag het kabinet als een illustratie van 'constitutionele onrijpheid'.

62 P. 14 van de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie Grondwet (staatscommissie-Thomassen).

B. Andere restzetelverdeling

De methode die momenteel wordt gebruikt om de restzetels te verdelen is die van grootste gemiddelden. Bij grootste gemiddelden wordt het aantal stemmen voor elke partij gedeeld door het aantal behaalde volle zetels + 1. De partijlijst die het grootste gemiddelde aantal stemmen per zetel heeft, krijgt een restzetel. Een partij kan meerdere restzetels behalen. Deze restzetelverdeling is bijna altijd in het voordeel van de grote partijen, omdat het toevoegen van een restzetel minder zwaar doorweegt in de gemiddelden dan bij kleine partijen. Het Burgerforum stelt de methode van grootste overschotten voor. De partijlijst die, bij de verdeling van de restzetels, het grootste absolute aantal stemmen over heeft, krijgt een restzetel. Een partij kan maar één restzetel behalen, waardoor de restzetels over meer partijen worden verspreid. Om voor een restzetel in aanmerking te komen, moet een partij al wel minimaal één zetel hebben behaald.

Dat demissionaire kabinet liet het formuleren van een kabinetsreactie over aan het volgende kabinet, het kabinet-Balkenende IV (CDA, PvdA, CU). Ook hier sprak het kabinet in zijn reactie allereerst waardering uit voor de inspanningen die de leden hadden geleverd:

‘In een betrekkelijk korte tijd hebben zij in grote mate van eensgezindheid een voldragen voorstel voor een nieuw kiesstelsel gepresenteerd. Zeker bij een complex onderwerp als het kiesstelsel, mede in aanmerking genomen dat de leden van Burgerforum bij de aanvang van het proces nog nauwelijks enige kennis over het onderwerp hadden’.

De lezer die daarop verwacht dat het kabinet de gepresenteerde voorstellen, al is maar voor een deel, overneemt, of in elk geval positief bejegt, wordt al direct na de uitgesproken waardering op pagina 1 van de kabinetsreactie uit zijn droom geholpen:

‘In paragraaf 3 gaan wij nader in op het voorstel van het Burgerforum en wegen wij de voor- en de nadelen af. Het kabinet komt daarbij tot de conclusie dat er, alles afwegende, op dit moment onvoldoende aanleiding is voor een wijziging van het kiesstelsel zoals door het Burgerforum is voorgesteld’.

Het patroon lijkt te zijn dat de formele kabinetsreacties op voorstellen van (staats)commissies voor staatkundige en bestuurlijke vernieuwing, vrij afhoudend zijn. Dat lijkt vooral het geval te zijn wanneer het kabinet reageert op voorstellen van commissies die door een vorig kabinet, met een andere politieke samenstelling, zijn ingesteld. De samenstelling, werkwijze en taakopdracht zijn door een vorig kabinet geregeld. De ‘Agenda voor bestuurlijke vernieuwing’ van het kabinet-Balkenende II, werd vooral gezien als een agenda van D66. En juist deze partij nam geen deel aan het kabinet (Balkenende IV) dat reacties formuleerde op de voorstellen van de Nationale Conventie en het Burgerforum Kiesstelsel, twee belangrijke vruchten van de ‘Agenda voor bestuurlijke vernieuwing’. Het eigenaarschap van deze twee commissies en daarmee in zekere zin ook van hun producten lag bij een andere partij dan het reagerende kabinet. Voor het kabinet-Balkenende IV gold, zo kan men veronderstellen, de reflex ‘not invented here’: het verschijnsel dat een persoon of organisatie initiatieven en ideeën van buitenaf extra kritisch beoordeelt. Een kabinet dat zich wil

profiëren in de strijd om kiezers zal dat vooral willen doen met eigen ideeën (en eigen commissies). Het gaat hier om een element van politieke strategie. De in het laatste decennium veelvuldige wisselingen van kabinet verkleinen *ceteris paribus* de kans op een vruchtbare landing van voorstellen van (staats-)commissies.

3. Enkele voorbeelden van trage doorwerking

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat soms in een later stadium volgende kabinetten dan wel Kamerfracties alsnog serieus proberen om eerder afgewezen vernieuwingsvoorstellen alsnog door te voeren. Enkele voorbeelden.

In augustus 2014 bracht het kabinet–Rutte II een wetsvoorstel in consultatie om in de Grondwet voorafgaande aan artikel 1 een algemene bepaling op te nemen die de contouren aangeeft voor het lezen en begrijpen van de Grondwet en die vooruit wijst naar de bepalingen die volgen. Het kabinet stelt de volgende tekst voor:

‘De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.’

Het kabinetsvoorstel is in lijn met een aanbeveling van de Staatscommissie Grondwet, en met een door de Eerste Kamer op 14 februari 2012 aangenomen van motie van senator Engels c.s.⁶³ Die motie was een week daarvoor ingediend bij het debat in de Eerste Kamer over de kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie Grondwet. Naar verwachting zal het kabinet-Rutte II het beoogde voorstel tot wijziging van de Grondwet in het voorjaar van 2015 indienen. En dat is dan de eerste lezing. Na daarop volgende Kamerverkiezingen kan het voorstel in tweede lezing worden behandeld.

Een tweede voorbeeld van de trage doorwerking van voorstellen van (staats-)commissies – en van kabinetten en Tweede Kamerfracties – betreft voorstellen om landelijke (bindende) referenda mogelijk te maken. Op 15 april 2014 heeft de Eerste Kamer initiatiefwetsvoorstellen voor een raadgevend en een correctief referendum aangenomen. Uitvoering van het initiatiefwetsvoorstel voor een raadgevend referendum behoeft geen wijziging van de Grondwet. Het initiatiefwetsvoorstel om op initiatief van burgers een bindend correctief referendum te kunnen houden over een wetsvoorstel dat de Staten-Generaal is aangenomen, vereist wel een wijziging van de Grondwet en dus een tweede lezing. Een soortgelijk voorstel werd in tweede lezing door het kabinet-Kok II ingediend en haalde toen ruimschoots een tweederde meerderheid in de Tweede Kamer, maar haalde deze meerderheid op één stem na niet in de Eerste Kamer op 18 mei 1999, in de zogenaamde ‘Nacht van Wiegel’.⁶⁴

63 Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Handelingen, 31 570, B.

64 Bij de hoofdelijke stemming in de Eerste Kamer stemde VVD-senator Wiegel als enige van zijn fractie tegen het voorstel. Dat voorstel behaalde 49 stemmen voor en 26 tegen, waarmee het nipt was verworpen.

Een derde voorbeeld heeft betrekking op de inrichting van de kabinetsformatie. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn verschillende voorstellen gedaan om de rol van de Tweede Kamer bij kabinetsformaties te vergroten en die van het staatshoofd te verkleinen.⁶⁵ Na vele jaren discussie wijzigde de Tweede Kamer uiteindelijk in maart 2012 haar Reglement van Orde op initiatief van D66. De initiatiefnemers wilden dat de Tweede Kamer een grotere invloed op de formatie zou krijgen en de formatie aan transparantie zou winnen. Voortaan zou – aldus het gewijzigde artikel 139a van het Reglement van Orde – na de verkiezingen en installatie van de nieuwe Tweede Kamer beraadslagen met als doel om, met het oog op de vorming van een nieuw kabinet een of meer (in)formateur(s) te benoemen hun opdracht vast te stellen. Ook in het verdere verloop van de formatie is het volgens het gewijzigde artikel de Tweede Kamer die (in)formateurs benoemt en hun opdracht vaststelt. Na de Kamerverkiezingen van 12 september 2012 heeft de Tweede Kamer de nieuwe werkwijze toegepast. Daags na de verkiezingen kwamen op initiatief van de (aftredende) voorzitter van de Tweede Kamer – Gerdi Verbeet – de fractievoorzitters bijeen. Zij kwamen overeen dat de Kamervoorzitter aan VVD-prominent Henk Kamp vroeg ‘een verkenning te verrichten ten behoeve van de voorbereiding van het debat dat de Tweede Kamer voornemens is te houden op donderdag 20 september 2012 op basis van art. 139a, eerste lid, van het Reglement van Orde’. Kamp aanvaardde de opdracht van ‘verkenner’ en bracht op 18 september verslag van zijn bevindingen uit aan Tweede Kamervoorzitter Verbeet. Twee dagen later werd de nieuwe Tweede Kamer geïnstalleerd. In het direct daarop volgende formatiedebat nam de Kamer een motie aan waarin de inhoud van Kamps verslag werd aangenomen. Als gevolg daarvan wees de Kamer de VVD-er Kamp en de PvdA-er Bos aan als informateurs met de opdracht om ‘mede gelet op de financieel-economische situatie en in verband daarmee de begroting 2013 – op zo kort mogelijke termijn de mogelijkheid te onderzoeken van een stabiel kabinet uit VVD en PvdA, de grootste partijen en de grootste winnaars’. Op 29 oktober 2012 brachten de twee informateurs hun eindrapport uit met daarin een (ontwerp-)regeerakkoord en een voorstel voor verdeling van de kabinetsposten. Op 31 oktober debatteerde de Kamer over het eindrapport, in aanwezigheid van de beide informateurs. Met het aannemen van een motie Rutte-Samsom werd het advies van Kamp en Bos overgenomen. Daardoor werd VVD-leider Rutte impliciet aangewezen als formateur. Op 5 november 2012 stond het nieuwe kabinet (Rutte II) op het bordes.⁶⁶

65 Zie voor een overzicht van voorstellen die sinds 1970 zijn gedaan om de rol van de Tweede Kamer bij kabinetsformaties te vergroten: http://www.parlement.com/id/visec31572p8/voortouw_tweede_kamer_bij

66 Op verzoek van de Tweede Kamer evalueerde een commissie van wetenschappers de kabinetsformatie ‘nieuwe stijl’ van 2012. De commissie meent dat de formatie nieuwe stijl, zonder staatshoofd, herhaling verdient. Wel plaatst zij enkele kanttekeningen. Zo zou de koning, als staatshoofd en lid van de regering beter geïnformeerd moeten worden over de voortgang dan nu het geval was geweest, en zou een volgend kabinet zich ook moeten verzekeren van de steun van een meerderheid van de Eerste Kamer, wat het kabinet-Rutte II niet gedaan had. Zie: P. Bovend’Eert, C. van Baalen en A. van Kessel, *Evaluatie van de kabinetsformatie 2012. De toepassing van artikel 139a Reglement van Orde van de Tweede Kamer*, Nijmegen, 9 december 2014 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 410, nr. 72).

4. Voorlopige conclusie

Voorstellen voor staatkundige en bestuurlijke vernieuwing van door kabinetten ingestelde (staats-) commissies vallen vaak aanvankelijk in onvruchtbare aarde. Factoren die daarbij van belang lijken te zijn, zijn dat veel voorstellen een wijziging van de Grondwet vereisen (een zware procedure die meer nadruk legt op de waarde van stabiliteit dan op de waarden van flexibiliteit en volksinvloed) en dat de voorstellen voor een eerste reactie vaak terecht komen bij een ander kabinet, met een andere politieke kleur dan het kabinet dat de betreffende commissie had ingesteld. Een volgend kabinet voelt zich geen ‘eigenaar’ van de commissie en indirect ook niet van haar voorstellen. De elkaar snel opvolgende kabinetswisselingen sinds 2002 vergroten de kans dat voorstellen van commissies terecht komen bij een kabinet dat hen niet heeft ingesteld en een andere politieke agenda heeft. Dat zo zijnde lijkt het voor de vergroting van de kans op doorwerking van voorstellen voor bestuurlijke en staatkundige hervormingen, van belang om vooraf breed politiek draagvlak te organiseren (en daarmee een breed gedeeld eigenaarschap) en de voorstellen zoveel mogelijk uit partijpolitiek vaarwater te halen en te houden. Dat maakt het ook eenvoudiger om aan het begin van een kabinetsperiode tot afspraken te komen over de realisatie van vernieuwingsvoorstellen. Een kleine troost kunnen commissies op het gebied van staatkundige en bestuurlijke vernieuwing putten uit het gegeven dat behoorlijk wat voorstellen jaren nadat zij zijn gedaan, weer – met wisselend succes – worden opgepikt door kabinetten en/of volksvertegenwoordigers.

Bijlage 5 | Lessen uit het buitenland en het bedrijfsleven

Lessen uit het buitenland

In reactie op de wereldwijde concurrentie en de economische neergang kwamen in landen zoals Australië, het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten al vroeg vernieuwingen van de nationale overheid op gang. Voor het grootste deel bestonden deze hervormingen uit een combinatie van privatisering en veranderingen in bestuurlijke structuur naar het voorbeeld van het beheer van systemen en processen in de private sector.^{67 68} Deze veranderingen staan bekend als New Public Management en brachten ook in Nederland en de rest van Europa een reeks veranderingen in het openbaar bestuur teweeg. Bij het analyseren van hervormingen in de publieke sector is het nuttig om onderscheid te maken tussen:

- het behalen van de institutionele verandering zelf (instrumenteel, bijvoorbeeld het opheffen van een departement en het integreren van de onderdelen binnen andere departementen);
- het verbeteren van professioneel handelen of 'performance' (bijvoorbeeld de kwaliteit van het contact met de burger);
- het resultaat van de verandering (doel). Hieronder vallen zowel het behalen (of niet) van het gewenste resultaat (bijvoorbeeld efficiëntie bij een decentralisatie) als de niet uitdrukkelijk beoogde uitkomsten van de hervorming (bijvoorbeeld versterking van het democratisch functioneren; deze effecten kunnen overigens ook negatief uitpakken, bijvoorbeeld extra regedruk).⁶⁹

Er zijn maar weinig systematische en omvattende evaluaties bekend met heldere resultaten en inzichten rondom de plannen, processen en resultaten van hervormingen in Nederland of andere landen, op enkele uitzonderingen na.^{70 71} In 2011 verscheen er een groot vergelijkend en kwantitatief

67 Ch. Pollitt en G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, 2000.

68 H.G. Ridder, H.J. Bruns en F. Spier, 'Analysis of public management change processes; the case of local government accounting reforms in Germany', in: *Public Administration*, 2005, nr. 2, p. 442-472.

69 S. Kuhlmann en H. Wollmann, 'The Evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda', in: *Local government studies*, 2011, nr. 5, p. 579-494.

70 Jostein Askim et al., 'How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform', in: *Public Administration*, 2010, p. 232-246.

71 Stefan Rieder en Luzia Lehmann, 'Evaluation of New Public Management reforms in Switzerland: empirical results and reflections on methodology', in: Lawrence Jones, Kuno Schedler en Riccardo Mussari (red.), *Strategies for Public Management Reform* (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 13), 2004, Emerald Group Publishing Limited, p.395-414.

onderzoek onder Europese lidstaten naar hervormingen, gesubsidieerd door de Europese Unie.⁷² De voorlopige bevindingen zeggen vooral iets over de institutionele veranderingen die succesvol zijn geïmplementeerd en de doelstellingen die zijn behaald.⁷³ Het onderzoek is gebaseerd op subjectieve percepties van top leidinggevenden uit de betrokken landen. Daaruit komt het volgende beeld naar voren:

1. In Nederland, Noorwegen, Estland en Duitsland is men positief over de resultaten van de hervormingen.
2. De meer recente hervormingen betreffen vooral de digitale/e-overheid, meewerken en samenwerken, transparantie en open overheid; een overheid die georiënteerd is op netwerken (waarin zij participeert).
3. Op het niveau van de institutionele verandering concentreren geïmplementeerde veranderingen zich vooral op managementconcepten en -instrumenten als: beoordelingsinstrumenten, strategische planning, bedrijfsvoering, sturen op resultaten. Instrumenten als decentraliseren, verzelfstandiging van onderdelen en bewust belonen zijn (nog) minder ingevoerd.

Op basis van deze en andere internationale literatuur, kunnen een aantal succesfactoren voor het slagen van hervormingen worden genoemd:

1. Een focus op het professionele handelen, zoals het verbeteren van de dienstverlening en het betrekken van de gemeenschap gaat gepaard met een positievere waardering van de hervormingen.
2. De factoren strategisch vermogen, leiderschap, organisatiecultuur en coördinatie hangen positief samen met de behaalde resultaten.
3. Positieve factoren voor het meekrijgen van de medewerkers zijn ervaren participatie en ondersteuning, open communicatielijnen en een leiderschapsstijl die competent en rechtvaardig overkomt.⁷⁴

Opvallend is dat men in Nederland, Estland, Frankrijk en Hongarije het tempo van veranderingen als te veeleisend beschouwt terwijl men in Noorwegen, Duitsland en Oostenrijk het tempo juist te laag acht. Dit kan verklaard worden door de volgende twee factoren.

Ten eerste brengen veranderingen nieuwe problemen met zich mee en dit vergt vaak het kunnen omgaan met dilemma's. Het gaat dan om het zoeken naar win-win situaties waarbij oude én nieuwe waarden met elkaar worden verweven. Bijvoorbeeld grotere managementflexibiliteit maar ook en

72 Het EU-onderzoeksproject COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) liep van januari 2011 tot juni 2014 (<http://www.cocops.eu>).

73 G. Hammerschmidt et al., *Trends and Impact of public administration reforms in Europe: views and experiences from senior public sector executives*, European policy brief 4, September 2013 (<http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/Policy-brief-wp3.pdf>).

74 S. Oreg et al., 'Change recipients' reactions to organizational change. A 60-year review of quantitative studies', in: *The Journal of Applied Behavioral Science*, 2011, nr. 4, p. 461-524.

nog steeds (politiek) verantwoord. Daarbij is ook tijd een belangrijke factor. Als je te vroeg concludeert dat een verandering niet is geslaagd of onvoldoende heeft opgeleverd, dan valt niet uit te sluiten dat die wel succesvol had kunnen zijn als eerst de koers was bijgesteld en daarna opnieuw was geëvalueerd.

Ten tweede, en vaak onderschat vergen de hervormingen vaak ook zelf capaciteit. Tegenvallers zijn daarvan het gevolg.⁷⁵ De transactiekosten die je moet maken om tot verandering te komen, blijven vaak ten onrechte buiten beeld.⁷⁶ Veranderprocessen brengen advieskosten, extra personeelskosten en materiaalkosten met zich mee. Het plannen van een hervorming en het implementeren daarvan komen niet in plaats van maar bovenop de gewone werkzaamheden. Dat vraagt extra capaciteit. In de praktijk blijkt echter, dat vooral bij hervormingen die door bezuinigingen zijn geleid men niet alleen geen capaciteit vrijmaakt voor de hervorming, maar zelfs al bezuinigingen inboekt op de veronderstelde situatie na het realiseren van de hervorming. Dit kan belemmerend en zelfs frustrerend werken bij zowel de *performance* als bij het behalen van het gewenste resultaat.

Ook de context waarin de veranderingen worden nagestreefd is van invloed op het succes of falen daarvan. De hervormingen in Europa worden voor het merendeel gedreven door politici en top-down geïmplementeerd. Zij zijn vooral gericht op bezuinigingen en worden (mogelijk daarmee samenhangend) vaak bestreden door vakbonden. Een theoretisch overzicht uit de VS⁷⁷ en een Nederlandse vergelijkende studie in elf landen in opdracht van het programma 'Andere Overheid' uit 2005⁷⁸ geven aan dat dat niet bijdraagt aan de slaagkans van de hervormingen. De aanbevelingen uit beide laatste rapporten komen sterk overeen en geven een goed beeld van factoren die het slagen van hervormingen helpen bevorderen.

1. Cruciaal voor succes van hervorming is politieke aansturing op basis van duidelijke doelstellingen en brede acceptatie, ook na een politieke wisseling van de macht.
2. Het bouwen aan een brede coalitie (ook met stakeholders) en goede politiek-ambtelijke samenwerking zijn belangrijke succesfactoren bij verandering.
3. Het belang van burgers bij het na te streven uiteindelijke resultaat – bijvoorbeeld een responsieve overheid die hoogwaardige dienstverlening biedt aan de burger – dient steeds goed voor ogen te worden gehouden. Ook wanneer burgers zelf een indirecte rol lijken te (willen) spelen, helpt dit bij het vormen van draagvlak in een coalitie.

75 Helen Campbell, *Managing Organizational Change. A practical toolkit for leaders*, Kogan Page, 2014.

76 S. Kuhlmann en H. Wollmann, 'The Evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda', in: *Local government studies*, nr. 5, p. 479-494.

77 S. Fernandez en H.G. Rainey, 'Managing successful organizational change in the public sector', in: *Public Administration Review*, 2006, nr. 2, p. 168-176.

78 T.P.S. Steen, C.F. van den Berg, F.M. van der Meer, P. Overeem en Th.A.J. Toonen, *Andere Overheid in het buitenland. Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*, Den Haag, 2005.

De meeste hervormingen betreffen veranderingen in de ambtelijke organisatie. Over veranderingen in de politieke instituties is (nog) minder bekend. En verder hebben veel van de veranderingen betrekking op het invoeren van aspecten van New Public Management. Volgens het eerder geciteerde WRR-rapport *Lerende overheid* hebben die veranderingen ook tot negatieve effecten geleid. Zij leggen de nadruk op daadkracht, snelheid, regeren door presteren en efficiëntie. Als zodanig hebben ze vooral de verticale oriëntatie versterkt. 'Maar wanneer – zoals bij ongetemde problemen – doelen en middelen niet bij voorbaat vaststaan, maar pas gaandeweg geformuleerd kunnen worden, schiet deze beleidsopvatting ernstig tekort.'⁷⁹

Conclusie

Samenvattend kan men zeggen dat voor het welslagen van hervormingen een breed draagvlak op basis van gedeelde waarden achter de hervorming, zowel politiek in regering en parlement, als in de ambtelijke dienst en met belanghebbenden zoals burgers en vakbonden noodzakelijk is. Het delen van waarden en gebruiken op een bepaalde plek en in een bepaalde tijd betreft, in een woord samengevat: cultuur. Hier is cultuur niet het object van verandering, maar een factor van groot belang, die positief kan worden ingezet voor de hervorming. Daarmee samenhangend is leiderschap om dat draagvlak te realiseren een tweede belangrijke slaagfactor. Het mobiliseren van voldoende capaciteit is een derde factor.

Het valt op dat nationale overheden geen interesse hebben in het structureel evalueren van hun eigen hervormingen. Heldere gegevens en kennis over institutionele hervormingen, professioneel handelen en bedoelde en onbedoelde effecten zijn schaars. Verder valt op dat vooral op efficiëntie georiënteerde (NPM-)instrumenten zijn ingevoerd. Voor een netwerkgeoriënteerde overheid zijn echter ook andere waarden zoals responsiviteit en transparantie van belang, zoals bleek uit het vorige hoofdstuk. Die waarden zullen dan ook, naast effectiviteit en efficiëntie een herkenbare plek in de te formuleren veranderstrategie moeten krijgen.

Lessen uit het bedrijfsleven

Er is veel gepubliceerd over management-, organisatie- en veranderprocessen in het bedrijfsleven. Deels hebben die hun ingang gevonden bij de overheid via New Public Management. Ook zijn veel studies over leiderschap verschenen die mede tot inspiratie kunnen dienen voor leiders in de publieke sector. In deze paragraaf wordt niet geprobeerd om deze samen te vatten. Toch is het zinvol kort te wijzen op enkele analoge kenmerken bij veranderprocessen.

Juist omdat de *New Public Management* beweging erop gericht was om management ervaringen en concepten uit de private sector bij de overheid te introduceren is het logisch dat er een overlap

79 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, rapport nr. 75, Den Haag/Amsterdam, 2006 (websamenvatting: <http://www.wrr.nl/publicaties/samenvattingen/samenvatting-lerende-overheid/>).

bestaat met op efficiëntie gerichte verandervoorstellen bij bedrijven. Goedkoper produceren werd vaak ervaren als een absolute noodzaak om te kunnen overleven. Toch is ook in veel bedrijven een kentering gaande op dit terrein, vooral vanwege de actuele en steeds meer urgente noodzaak om vooral ook innovatief te zijn en klanten te kunnen (blijven) binden. Dat vergt nieuwe benaderingen en werkwijzen. Zo heeft Philips jarenlang ingezet op grote saneringen in bijna alle bedrijfstakken om het hoofd boven water te kunnen houden. In 2007 echter start Philips een nieuw traject met als doel om een zowel marktgestuurde als tegelijk mensgerichte organisatie te worden die bovendien zowel gecentraliseerd als op locatie werkt.⁸⁰ Hierbij worden dus verschillende en op het eerste oog zelfs strijdige doelstellingen nagestreefd, die in het veranderproces met elkaar moeten worden verbonden. Dit proces wordt ingezet door het *shared service* organisatieonderdeel *Recruitment* dat daarbij in twee jaar tijd een ingrijpende verandering ondergaat. Uit het onderzoek dat daarmee gepaard ging blijkt dat als gevolg van de cultuurverandering de kwaliteit in de dienstverlening toeneemt, de klant daadwerkelijk centraal komt te staan en het onderdeel een wezenlijke bijdrage levert aan het vermogen van Philips om te innoveren. De werkzame factoren die in dit proces zijn geïdentificeerd zijn leiderschap, samenwerken, goed organiseren en geleidelijk veranderen. Belangrijk is de constatering dat deze factoren zich gelijktijdig voordoen en elkaar versterken. Dit voorbeeld kan met tal van andere uit de – als gezegd omvangrijke – literatuur en praktijk worden aangevuld.

Nog steeds wordt het bedrijfsleven regelmatig aan publieke organisaties tot voorbeeld gesteld. Zo ook nog recent door de tijdelijke Tweede Kamercommissie ICT onder leiding van Ton Elias bij het vaststellen van tekortkomingen op het gebied van de ICT-trajecten bij de Rijksoverheid.⁸¹ De commissie stelt dat voor verbetering van het beheer van deze trajecten de positie en doorzettingsmacht van de Rijks-CIO moet worden versterkt, zodat deze hetzelfde wordt als bij grote bedrijven. Hierbij kan met recht de vraag worden gesteld of een dergelijke tamelijk eenvoudige ingreep zal volstaan om een zo veelkoppig monster als het beheersbaar maken van buitengewoon complexe programma's en projecten daadwerkelijk te temmen.

Een overzichtsartikel van Macadam doet vermoeden dat het misschien toch iets ingewikkelder ligt. Het ontwikkelen van synergie tussen management en werkvloer met gedeelde waarden en doelen is volgens deze studie een *conditio sine qua non* voor het welslagen van grootschalige veranderprogramma's. Het gaat niet alleen om de technische beheersbaarheid. Economische druk kan bij bedrijven soms helpen om die synergie te bevorderen. Hij constateert echter ook dat het onvermogen tot vertrouwen en openheid tussen het management en de werkvloer een obstakel

80 Kilian Bennebroek Gravenhorst en Lennaert van de Bunt, 'Toptalent voor Philips Nederland. Klantgerichtheid om toptalent aan te trekken en innovaties te waarborgen', in: J.J. Boonstra (red.), *Leiders in cultuurverandering. Hoe Nederlandse organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwing realiseren*, cahier 7, Assen, 2010 (<http://www.jaapboonstra.nl/wp-content/uploads/2013/01/07-Philips.pdf>).

81 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 326, nr. 5.

kan vormen voor het realiseren van beoogde innovaties. Het management en de werkvloer lijken zich daarbij als twee groepen te gedragen die dan lijnrecht en onwrikbaar tegenover elkaar staan. Geïdentificeerde bijbehorende (negatieve) attitudes van de werkvloer omvatten: rancune, depressie, wantrouwen, gebrek aan loyaliteit en verminderde productiviteit.⁸² Wat gaat de rijks-CIO eraan bijdragen om zulk gedrag te voorkomen of in goede banen te leiden?

Ook literatuur naar veranderingen in het bedrijfsleven laat zien dat organisatieculturen

- Werkelijk bestaan
- Meestal worden aanvaard
- Ons gedrag beheersen en bepalen
- Uitermate moeilijk te veranderen zijn⁸³

Cultuur is een gelaagd begrip dat verwijst naar het geheel van normen, waarden, omgangsvormen e.d. die men in een bepaalde tijd en in een bepaalde groep deelt (bijvoorbeeld een generatie, sociale klasse of organisatie).⁸⁴ Organisationscultuur verwijst meer specifiek naar die normen, waarden, omgangsvormen e.d. die men binnen een organisatie deelt. Waarden verwijzen naar wat men belangrijk vindt en hoe belangrijk men dat vindt. Deze liggen aan de basis van de motivatie voor gedrag en om mee te gaan in veranderingen.

Conclusie

Net als bij de internationale voorbeelden uit de publieke sector verwijzen studies uit de private sector, als het gaat om het versterken van innovatief vermogen en klantgerichtheid, naar leiderschap, cultuur en goed samenwerken als de belangrijkste succesfactoren. Het gaat daarbij niet alleen om het formeel vastleggen van de posities en bevoegdheden aan de top, maar zeker ook om het creëren van een nieuw elan in het gehele bedrijf op basis van oude en nieuwe doelstellingen en daarbij passende normen en waarden.

82 C. Macadam, 'Addressing the barriers of managing change', in: *Management Development Review*, 1996, nr. 3, p. 38-40.

83 H.J. Leavitt, *Corporate Pathfinders. Building vision and values into organizations*, New York, 1986.

84 Afgeleid van Van Dale (2014) en G. Hofstede, G.J. Hofstede en M. Minkov, *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam/Antwerpen, derde editie, 2012.

Bijlage 6 | Collegiale ministeriële verantwoordelijkheid niet strijdig met Grondwet

Staat de Grondwet (met name artikel 42 lid 2) in de weg aan het invoeren/breder van toepassing verklaren van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid?

Max Vetzo⁸⁵ en Remco Nehmelman⁸⁶

Om op bovenstaande vraag antwoord te kunnen geven, zal in deze notitie achtereenvolgens aandacht besteed worden aan: (paragraaf 1) het huidige karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid, (paragraaf 2) collectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het huidige Nederlandse staatsrecht en (paragraaf 3) het antwoord op de centrale vraag in het licht van de grondwetsgeschiedenis. Deels los van het antwoord op de kernvraag staat paragraaf 4 waarin kort mogelijke oplossingen worden weergegeven voor het probleem van een op sommige punten gebrekkig functionerende individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Deze oplossingen zijn gebaseerd op een paragraaf uit het rapport van de commissie-Scheltema. Tot slot volgt een conclusie met daarin het antwoord op de hoofdvraag.

1. Het huidige karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid

Sinds 1848 is de ministeriële verantwoordelijkheid vastgelegd in de Grondwet. De tekst van, toen nog, artikel 53 luidde als volgt: ‘De koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk’. Deze bewoordingen zijn onveranderd gebleven en liggen nu vervat in artikel 42 lid 2 van de Grondwet. Op hoofdlijnen houdt de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in dat het parlement een minister ter verantwoording kan roepen voor ieder, onder zijn zeggenschap plaatsvindend, bestuurshandelen.⁸⁷ In de voorgaande definitie ligt de nadruk op het individuele karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is de individuele minister die bevoegdheden heeft, de verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van deze bevoegdheden, om inlichtingen kan worden gevraagd met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden (art. 68 GW) en – als ultieme consequentie – op individuele basis zijn post moet verlaten als een van de kamers van de Staten-Generaal blijkt geeft van het ontbreken van vertrouwen in de betreffende minister.

85 Max Vetzo is student rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht.

86 Prof. mr. dr. Remco Nehmelman is hoogleraar Publiek organisatierecht, in het bijzonder waterbeheer, aan de Universiteit Utrecht. Daarnaast is hij onder meer lid van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad.

87 Rapport van de externe commissie Ministeriële verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema), *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nrs. 40-41, p. 16.

De ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook primair een individuele verantwoordelijkheid.⁸⁸ De centrale vraag is echter in hoeverre het op basis van de huidige Grondwet (en met name artikel 42 lid 2 Grondwet) mogelijk is om een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid 'in te voeren' waarin de verantwoordelijkheid (in sommige gevallen) niet ligt bij een individuele minister, maar bij de ministersploeg als geheel. Hierbij zou bovendien de vertrouwensregel gelden ten opzichte van het gehele kabinet, hetgeen betekent dat alle ministers (en staatssecretarissen) hun ontslag in moeten dienen wanneer de Staten-Generaal (in ieder geval de Tweede Kamer) haar vertrouwen opzegt. Hierbij kan een parallel worden getrokken met het functioneren van de politieke verantwoordelijkheid op decentraal niveau. In de gemeente en provincie is sprake van bevoegdheidstoedeling aan respectievelijk Gedeputeerde Staten en het College van Burgemeester en Wethouders als geheel. Deze 'collectieve bevoegdheid' gaat gepaard met een collectieve verantwoordingsplicht waarbij het ambt als geheel en iedere gedeputeerde/wethouder afzonderlijk verantwoordelijk is voor het door het ambt gevoerde beleid.⁸⁹ Echter, hierbij moet wel worden opgemerkt dat steeds vaker een portefeuilleverdeling plaatsvindt tussen de gedeputeerden respectievelijk wethouders onderling en dat ook van de bevoegdheid tot machtiging van individuele leden gebruikt wordt gemaakt.⁹⁰ Hierdoor raakt het collegiale bestuur gebaseerd op collectieve bevoegdheden *de facto* op de achtergrond.⁹¹ Bovendien kan de vertrouwensregel op decentraal niveau niet onverkort gelden voor de Commissaris van de Koning en de burgemeester, nu beide nog steeds door de Kroon (regering) worden benoemd en dus tevens ontslagen.

2. Collectieve bevoegdheden in het huidige Nederlandse staatsrecht en de consequenties hiervan voor het individuele karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid

Slechts voor zover een ambt bevoegdheden heeft, moet voor de uitoefening daarvan verantwoording afgelegd worden. Het adagium 'zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid' speelt een centrale rol in het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit adagium is herbevestigd in het rapport *Steekhoudend ministerschap* van de Commissie Scheltema. De ministerraad bestaat uit de ministers tezamen.⁹² Wanneer de ministerraad een bevoegdheid toebedeeld heeft gekregen, betekent dit dan ook dat de ministerraad als zodanig de verantwoordelijkheid voor de uitoefening hiervan draagt? De vragen die in deze paragraaf centraal staan zijn:

- In hoeverre heeft de ministerraad bevoegdheden toebedeeld gekregen?
- In welke mate leidt het bestaan van collectieve bevoegdheden tot een daadwerkelijke collectieve verantwoordelijkheid?

88 J.W.M. Engels, 'De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle, 1994, p. 51.

89 Zie respectievelijk art. 167 Provinciewet en art. 169 Gemeentewet.

90 Zie respectievelijk art. 166 Provinciewet en art. 168 Gemeentewet.

91 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer, 2008, p. 547 en 548.

92 Artikel 45 lid 1 Grondwet luidt: 'De ministers vormen tezamen de ministerraad'.

Hieronder worden twee bepalingen onderscheiden die dienaangaande van belang zijn. Per artikel worden bovenstaande vragen gezamenlijk behandeld. Met name het deel over artikel 45 lid 3 Grondwet zal relevant blijken.

2.1 Artikel 45 lid 3 Grondwet

Dit artikel van de Grondwet bepaalt: ‘de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid’. Hiermee wordt het ambt ministerraad duidelijk een bevoegdheid toebedeeld.⁹³ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het niet gaat om een exclusieve bevoegdheid, maar om een bevoegdheid die gedeeld wordt met (in ieder geval) beide Kamers der Staten-Generaal.⁹⁴ De vraag is of hiermee ook een collectieve (politieke) verantwoordelijkheid voor de uitoefening van deze bevoegdheid wordt gevestigd. Dat hieromtrent discussie kan bestaan blijkt wel uit het volgende deel van de Memorie van Toelichting bij het oorspronkelijke grondwetswijzigingsvoorstel:

*‘Een dergelijke omschrijving (de omschrijving van het oorspronkelijke voorstel van art. 45 lid 3 Grondwet toevoeging door auteurs) zou, zo meent zij (de Staatscommissie) ook in het debat tussen regering en Staten-Generaal, aanleiding kunnen geven tot allerlei discussies omtrent de grenzen van het algemeen regeringsbeleid en de onderscheiding tussen de verantwoordelijkheid van de minister en die van de ministerraad’.*⁹⁵

Sterker nog, de Memorie van Toelichting lijkt zelfs expliciet te wijzen in de richting van het bestaan van een collectieve verantwoordelijkheid:

*‘Tot uitdrukking dient te komen, dat de ministerraad een zelfstandig orgaan is dat naar buiten collectief verantwoordelijk is en dat een eigen competentie heeft tegenover de individuele ministers’.*⁹⁶

Doch moet voorop gesteld worden dat de ministerraad een orgaan is met een beperkte externe betekenis. Dit in die zin dat de ministerraad ten opzichte van de beide Kamers, burgers of andere staatsmachten geen tot nauwelijks bevoegdheden bezit.⁹⁷ Met de term collectieve verantwoordelijkheid in voorgaand citaat wordt bedoeld op het feit dat iedere minister verantwoordelijk is voor een besluit van de ministerraad. Deze collectieve verantwoordelijkheid

93 Onder verwijzing naar de staatscommissie wordt in de Memorie van Toelichting het volgende gesteld: ‘Door een dergelijk voorschrift wordt volgens deze meerderheid vastgelegd, dat het bepalen van het algemene regeringsbeleid een zaak is, die de ministerraad als geheel toekomt en die niet tot de bevoegdheid behoort van afzonderlijke ministers of van de minister-president.’ Zie Kamerstukken II 1979/80, 16 036 (R 1139), nr. 3, p. 12.

94 Zie Kummeling en Bovend’Eert, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, 2004, p. 243.

95 Kamerstukken II 1979/80, 16 036 (R 1139), nr. 3, p. 12.

96 Kamerstukken II 1979/80, 16 036 (R 1139), nr. 3, p. 11.

97 C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Zwolle, 1987, p. 179.

voor de in de ministerraad genomen besluiten wordt in bijna alle gevallen herleid tot de individuele ministeriële verantwoordelijkheid van een minister. Iedere minister is namelijk verantwoordelijk voor het besluit, omdat hij van zijn bevoegdheid om ontslag aan te bieden geen gebruik heeft gemaakt.⁹⁸ Dit zal door de Kamer(s) veelal gekoppeld worden aan de verantwoordelijkheid van de minister die leiding geeft aan het ministerie op wiens beleidsterrein het besluit betrekking heeft (artikel 44 Grondwet). Het is vervolgens aan de ministerraad om te bepalen in hoeverre hieraan als collectief gevolgen worden verbonden.⁹⁹ Dit is voornamelijk een kwestie van politieke aard.¹⁰⁰ Al met al is het zo dat de ogenschijnlijk collectieve verantwoordelijkheid die voortvloeit uit artikel 45 lid 3 Grondwet feitelijk een individuele verantwoordelijkheid is; een individuele verantwoordelijkheid van iedere minister die samenhangt met zijn verantwoordelijkheid voor het eigen handelen (het eigen optreden in de ministerraad).¹⁰¹

Echter, hierbij moet in acht worden genomen dat sommige zaken niet onder het werkterrein van een bepaalde minister ressorteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regeringsverklaring van een nieuw kabinet, de jaarlijkse algemene beschouwingen of het stellen van de kabinetskwestie.¹⁰² Het gaat hierbij om besluiten van de ministerraad die leiden tot een daadwerkelijke collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Kummeling en Bovend'Eert stellen dienaangaande dat het hier geen verantwoordelijkheid van de ministerraad betreft (vanwege de louter interne betekenis van dit orgaan), maar een verantwoordelijkheid van alle ministers gezamenlijk die uiteindelijk bij monde van de minister-president verantwoording afleggen in het parlement.¹⁰³ De voorgaande situatie - waarin een besluit van de ministerraad leidt tot collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers - maakt dat Kummeling en Bovend'Eert de volgende stelling poneren: *'De collectieve verantwoordelijkheid berust dan ook – anders dan de Grondwetgever van 1983 betoogde – niet op artikel 45 GW, maar op artikel 42 GW'*.¹⁰⁴

98 Steekhoudend ministerschap, p.10.

99 Engels, 'De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid', in: Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, p. 59.

100 D.J. Elzinga, 'De politieke ministeriële verantwoordelijkheid', in: Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, p. 40.

101 Engels, 'De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid', in: Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, p. 60.

102 Zelf denken wij dat ook de bevoegdheid van de ministerraad op grond van artikel 35 Grondwet (de buiten staat verklaring van de Koning) in dit rijtje kan worden bijgevoegd. Dit artikel wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

103 Kummeling en Bovend'Eert, *Het Nederlandse parlement*, p. 245

104 Kummeling en Bovend'Eert, *Het Nederlandse parlement*, p. 245 en 246. Met het zinsdeel 'anders dan de Grondwetgever van 1983 betoogde' wordt bedoeld op het in voetnoot 92 aangehaalde deel van de Memorie van Toelichting.

Deze stelling is van groot belang voor de uiteindelijke vraag van deze notitie. Immers, dit betekent dat artikel 42 Grondwet geen belemmering vormt voor het aannemen van een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, maar daar – in sommige gevallen – juist een grondslag voor biedt.

Ten aanzien van de collectieve verantwoordelijkheid die voortvloeit uit artikel 45 Grondwet geldt aldus het volgende:

- De collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad waar de Grondwetgever van sprak, is in wezen een individuele verantwoordelijkheid van de minister tot wiens beleidsterrein een besluit is ter herleiden.
- Artikel 45 (lid 3) vormt aldus geen grondslag voor het aannemen van een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid voor besluiten van de ministerraad.
- Wel zijn sommige acties/besluiten van de ministerraad niet te herleiden tot het beleidsterrein van een specifieke minister, hetgeen het aannemen van een individuele verantwoordelijkheid in dergelijke gevallen onmogelijk maakt.
- De grondslag voor de collectieve verantwoordelijkheid voor dergelijke besluiten wordt volgens Kummeling en Bovend'Eert gevonden in artikel 42 lid 2 Grondwet. De collectieve verantwoordelijkheid rust dan op alle ministers gezamenlijk.

2.2 *Artikel 2a Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, oud)*

Dit artikel gaf de ministerraad de bevoegdheid tot het vaststellen van planologische kernbeslissingen en is per 1 juli 2008 vervallen met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). Er wordt in de literatuur op gewezen dat deze bepaling een uitzondering vormde op het gegeven dat de ministerraad in de verhouding tot burgers geen bevoegdheden bezit.¹⁰⁵ In de wetsgeschiedenis wordt ten aanzien van de toebedeling van deze bevoegdheid aan de ministerraad niets opgemerkt over de mogelijke consequenties hiervan voor het individuele karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁰⁶ Ook in de Memorie van Toelichting bij de nieuwe Wro wordt niet expliciet ingegaan op het verdwijnen van deze bevoegdheid van de Ministerraad. Het ogenschijnlijk uitzonderlijke karakter van deze bepaling is eveneens ingedamd doordat in de jurisprudentie is aangenomen dat de vast te stellen planologische kernbeslissingen van de ministerraad niet hebben te gelden als besluiten in de zin van art. 1:3 Awb.¹⁰⁷ Ook Kummeling en Bovend'Eert besteden in het deel van hun handboek over de planologische kernbeslissing geen aandacht aan de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁰⁸ Dit alles bij elkaar opgeteld denken wij dat artikel 2a WRO (oud) niet van invloed is geweest op de ontwikkeling van het begrip collectieve

105 Bovend'Eert et al., *De Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Tekst & commentaar*, Deventer, 2004, p. 68.

106 Zie wel Kamerstukken I, 1984-1985, 14 889, nr. 22a, p. 10-12 waarin met name wordt ingegaan op de mogelijkheid voor ministers om een besluit van de ministerraad te wijzigen.

107 Bovend'Eert e.a., *De Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden : Tekst & commentaar*, p. 68 onder verwijzing naar Pres. CBB 14 juli 1955, AA 1996, p.47-53 en ARRvS 3 januari 1980, AB 1980, 353.

108 Zie Kummeling en Bovend'Eert, *Het Nederlandse parlement*, p. 305-307.

ministeriële verantwoordelijkheid en dat deze verantwoordelijkheid uiteindelijk is herleid tot een individuele verantwoordelijkheid van de minister van (nu) Infrastructuur en Milieu.

3. Het voorgaande beschouwd in het licht van de grondwetsgeschiedenis

Daar waar in de paragraaf hiervoor is gekeken naar het *de facto* bestaan van daadwerkelijke collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, zal in deze paragraaf de focus liggen op de vraag wat de grondwetsgeschiedenis zegt over de mogelijkheid van een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. In zijn proefschrift¹⁰⁹ gaat Slijkerman in op de voorgaande vraag. Het navolgende deel van deze notitie zal dan ook (grotendeels) een weergave vormen van zijn bevindingen met betrekking tot het begrip collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Deze bevindingen zullen het een en ander verduidelijken met betrekking tot de huidige situatie omtrent de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid.

Slijkerman constateert dat al vanaf het begin van het ontstaan van de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheid wordt gemaakt tussen de individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid:

*‘Allereerst is vanaf het ontstaan van de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheid gemaakt tussen individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Collectieve verantwoordelijkheid betekent dat ministers deze samen dragen en ook daaruit gezamenlijk consequenties trekken. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een kabinetskwestie: het kabinet is solidair met een minister en meent dat een probleem een gezamenlijke verantwoordelijkheid betreft.’*¹¹⁰

Eveneens stelt Slijkerman dat de Grondwetgever in de Grondwet van 1848 heeft willen voorzien in een basis voor een collectieve verantwoordelijkheid. Het volgende citaat vormt dan ook de opmaat naar het uiteindelijke antwoord op de hoofdvraag van deze notitie.

*‘Opmerkelijk is dat de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid op zichzelf helemaal niet ter discussie stond. Dat gold zowel voor de collectieve – die van het kabinet als geheel – als de individuele ministeriële verantwoordelijkheid’.*¹¹¹

Van belang is dat het bestaan van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid wordt gekoppeld aan de homogeniteit van de ministers onderling. Het waarborgen hiervan is de verantwoordelijkheid van alle ministers tezamen:

109 Diederick Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Amsterdam, 2011. Op pagina 18 kondigt Slijkerman aan in te gaan op de vraag: ‘In hoeverre heeft ministeriële verantwoordelijkheid ook voor het kabinet als collectief gegolden?’

110 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 33.

111 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 89.

'Zoals al in eerdere hoofdstukken aan de orde is gekomen, was men het in de Tweede Kamer en in de pers erover eens dat ministers en het kabinet als geheel eensgezind dienden op te treden. Deze homogeniteit van de ministers onderling – de verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel – stond al bij het begin van de grondwetsherziening in de schijnwerpers. De invoering van individuele én collectieve ministeriële verantwoordelijkheid was vanzelfsprekend. Wel speelde steeds de vraag naar de afbakening van dit beginsel'.¹¹²

Echter, voorgaande berustte niet op een duidelijke/expliciete keuze van de Grondwetgever. Maar was meer een gevolg van verscheidene interpretaties van het begrip collectieve ministeriële verantwoordelijkheid en homogeniteit. Zie de hieronder weergegeven citaten voor enkele voorbeelden van de meningen van politici en de media:

- *Tussen de regels door sprak Keuchenius in feite uit dat alleen een homogeen kabinet het vertrouwen van het parlement kon genieten. Kennelijk betekende ministeriële verantwoordelijkheid op dat moment al dat het kabinet als collectief het vertrouwen van het parlement diende te bezitten en dat dit vertrouwen niet kon worden gegeven als kabinetsleden niet op één lijn zaten.¹¹³*
- *In de visie van het Dagblad ging het bij ministeriële verantwoordelijkheid om het navolgen van en het trouw blijven aan bepaalde beleidsuitgangspunten en waren de ministers niet individueel, maar als geheel daarvoor verantwoordelijk.¹¹⁴*
- *Mijer had in het parlement namens de regering gesproken en niet alleen als minister van Koloniën. Kemper benadrukte dus de homogeniteitsgedachte van het kabinet. (...) Kortom, De Bosch Kemper wist het standpunt van de conservatieven goed te onderbouwen.¹¹⁵*

Een citaat dat duidelijk maakt dat de afbakening van de reikwijdte van de individuele respectievelijk collectieve ministeriële verantwoordelijkheid niet berust op een expliciete keuze/uniforme interpretatie blijkt uit het volgende citaat. Hierin wordt duidelijk dat de interpretatie van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid diffuus was en verschilde tussen politieke stromingen

'De conservatieven vonden dat het kabinet als geheel voor beleidsuitgangspunten en politieke richting verantwoordelijk was. De liberalen hadden in het verleden meestal individuele, in plaats van collectieve verantwoordelijkheid toegepast'.¹¹⁶

112 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 211.

113 Idem.

114 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 212.

115 Idem

116 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 234.

Dat het begrip homogeniteit en – daaraan gekoppeld – het begrip collectieve ministeriële verantwoordelijkheid vooral een kwestie van interpretatie is, blijkt wel uit pagina's 285-291 van het proefschrift van Slijkerman. Hierin worden naar aanleiding van de Luxemburgse kwestie verschillende interpretaties van het begrip collectieve verantwoordelijkheid genoemd.

Kern van al het voorgaande is dat de Grondwet vanaf 1848 voorziet in zowel een collectieve als een individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Nergens is door de Grondwetgever een duidelijke keuze gemaakt ten aanzien van de invulling van het begrip collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. De relatie tussen homogeniteit en collectieve verantwoordelijkheid en de invulling van het begrip homogeniteit zijn vooral afhankelijk van interpretatie en gegroeide staatsrechtelijke praktijk. Deze beiden kunnen echter veranderen. De Grondwet sluit ruimere toepassing van de collectieve verantwoordelijkheid dus allerminst uit, of zoals Slijkerman het zelf stelt:

'Wij ervaren ministeriële verantwoordelijkheid, evenals ermee samenhangende noties als homogeniteit van het kabinet en koninklijke onschendbaarheid, vandaag de dag als een vaststaande regel. Deze regel lijkt zo vanzelfsprekend dat wij vergeten dat die slechts een bepaalde interpretatie betreft: een interpretatie die ook weer kan wijzigen zodat de regel anders gaat luiden'.¹¹⁷

4. Door de Commissie Scheltema aangedragen oplossingen voor het geconstateerde probleem

Het probleem van een op sommige punten gebrekkig functionerende individuele ministeriële verantwoordelijkheid wordt ook al expliciet behandeld in hoofdstuk 5 van het rapport van de commissie Scheltema getiteld "Steekhoudend ministerschap". In dit rapport wordt namelijk het volgende gesteld:

'De omstandigheid dat de taakverdeling tussen miniseries vaak niet overeenkomt met de samenhang in de vraagstukken op de politieke agenda leidt in het perspectief van het parlement tot een probleem met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor het parlement is niet duidelijk wie het verantwoordelijk kan houden voor al die aangelegenheden die de grenzen van de ministeries overschrijden. Het beleid komt tot stand in diffuse processen van onderhandeling en ruil. Individuele ministers zijn vaal slechts bevoegd voor aspecten van zo'n vraagstuk. Het valt Kamerleden daardoor moeilijk om de verantwoordelijkheid voor het vraagstuk als geheel bij een bepaalde minister te leggen en om er zo greep op te krijgen'.¹¹⁸

Hieronder zal alleen ingegaan worden op de mogelijkheden die de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid biedt volgens de commissie.¹¹⁹ Dit zal kort worden gedaan aangezien anders enkel een letterlijke weergave van passages van het rapport zullen volgen. Voor de uitgebreide uitwerking van de oplossingen alsmede precieze duiding van de problematiek kan hier worden

117 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 9.

118 *Steekhoudend ministerschap*, p. 25.

119 Weergegeven in paragraaf 5.6. *Steekhoudend ministerschap*, p. 32.

verwezen naar hoofdstuk 5 (p. 25-35) van het rapport *Steekhoudend ministerschap*.

Een mogelijke oplossing voor het geconstateerde probleem is de volgende: bij een verschil van mening tussen de coördinerend minister¹²⁰ en de betrokken individuele ministers wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij het kabinet als collectiviteit.¹²¹ Het uiteindelijk genomen besluit heeft dan te gelden als een besluit van de ministerraad als geheel. Een dergelijke oplossing wijzigt volgens de commissie niets aan de bestaande staatsrechtelijke situatie. Het is namelijk aan de Kamers om te bepalen wie zij verantwoordelijk stelt. De commissie acht het bijvoorbeeld denkbaar dat bij een naar buiten gekomen conflict tussen ministers, in plaats van de eerstverantwoordelijke(n), de ministerraad als collectief in de persoon van de Minister-President ter verantwoording wordt geroepen. Mede hierdoor is dit geen wenselijke ‘oplossing’.

Conclusie

De Grondwet (meer specifiek artikel 42 lid 2 Grondwet) biedt basis voor individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. De individuele verantwoordelijkheid is dominant binnen het Nederlandse staatsrecht. De collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers tezamen, geldt slechts in twee gevallen:

- 1) In specifieke gevallen waarin een bepaald besluit niet te herleiden is tot een specifiek(e) beleidsterrein/ministerie/minister (zie met name paragraaf 2).
- 2) In zogeheten homogeniteitskwesities waarin het kabinet (door onderlinge verdeeldheid) niet als eenheid optreedt (zie met name paragraaf 3).

Echter, nergens is een expliciete keuze gemaakt voor de gevallen waarin sprake is van collectieve verantwoordelijkheid. De huidige situatie lijken ons meer een gevolg van verschillende interpretaties en gegroeide staatsrechtelijke praktijk. Dit leidt tot de volgende conclusie:

Het is naar ons oordeel- zeer wel mogelijk om zonder grondwetswijziging de collectieve verantwoordelijkheid breder van toepassing te verklaren. De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid zou dan ook voor specifieke gevallen kunnen gelden. De geschiedenis van artikel 42 lid 2 Grondwet staat hieraan volgens ons niet in de weg. De Grondwet hoeft hiervoor dan ook niet gewijzigd te worden.

120 Artikel 18 lid 2 RvOMR

121 Bedoeld wordt waarschijnlijk: alle ministers gezamenlijk. Het kabinet als zodanig heeft geen externe betekenis.

Bijlage 7 | Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter

De heer prof. drs. J. Wallage, honorair hoogleraar Transities in het Openbaar Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vice voorzitter

Mevrouw drs. J.W. Möhring MMC, zelfstandig adviseur.

Leden

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC.

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg.

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair hoofddocent bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, waarnemend burgemeester van Bussum en voorzitter van het bestuurlijk overleg 'Samen werkt beter'.

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar Publiek Organisatierecht aan de Universiteit Utrecht.

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester van gemeente Gouda.

Waarnemend lid

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Tijdelijk lid

Drs. Ch.J. Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV.

