

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 september 1999 en het nader rapport d.d. 15 september 1999, aangeboden aan de Koningin door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Grote Steden- en Integratiebeleid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 september 1999, no.99.004063, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting en bijlagen tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000.

Inleiding

De toelichting op de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opent met een passage over het betrokken bestuur. Gewezen wordt op het hoge ambitieniveau en de vaak (te) hooggespannen verwachtingen die ten aanzien van de overheid en haar functioneren bestaan. De mate waarin de overheid erin slaagt daaraan te voldoen zou het vertrouwen van de burger in de overheid bepalen. Betrokkenheid op de samenleving zou daarom vertrekpunt van beleid moeten zijn. «... de overheid (moet) haar zaken goed op orde hebben en vooral ook verbindingen aangaan met de samenleving. ... De gevoeligheid voor wat zich in de samenleving afspeelt en voor de omgang met maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen – ook rampzalige – kan en moet worden vergroot, ...» Handelingsbekwaamheid, probleemoplossend vermogen, resultaatgericht en integraal handelen, alsmede afrekenbare en inzichtelijke bestuurlijke verhoudingen worden in dat verband genoemd als strategische kwaliteiten van het bestuur, die het vertrouwen in de overheid zouden bevorderen. Organisatie en functioneren van de rijksdienst vormen met het oog daarop een bijzonder punt van aandacht.¹

Het thema betrokken bestuur krijgt, in wisselende gedaante, ook aandacht in de toelichting bij andere begrotingen. De uitkomst van de parlementaire enquête over de Bijlmer-vliegramp en het debat tussen regering en Tweede Kamer der Staten-Generaal daarover, vormen de aanleiding voor deze toegenomen aandacht. Zo stelt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de verantwoordelijkheid van de overheid bij crises aan de orde en wijst in dat verband op de discrepantie tussen de verwachtingen in de samenleving ten aanzien van de overheid en het beperkte kunnen.² In diverse andere

¹ Algemene toelichting, paragraaf 1. Inleiding: «Betrokken bestuur».

² Memorie van toelichting bij het voorstel van wet van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) over het jaar 2000, paragraaf 1.1. Algemene inleiding, onder «De verantwoordelijkheid van de overheid bij crises».

begrotingen krijgen veranderingen in de ambtelijke organisatie en diensten, en het streven naar «horizontaal» en «interactief» bestuur aandacht.¹

Blijkens de toelichting zal de Tweede Kamer tegelijk met de begrotingsstukken een nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» worden aangeboden welke betrekking heeft op deze materie.² Daarin zal de werking van het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid bijzondere aandacht krijgen. Ook de Minister-President kondigt in zijn brief van 20 augustus 1999 naar aanleiding van vragen over de ministeriële verantwoordelijkheid, deze nota aan.³

Aanleiding

In de toelichting wordt gesteld dat een nadere reflectie nodig is over de verhouding tussen politiek en ambtenaren, de politieke verantwoordelijkheid voor de aansturing van het ambtelijk apparaat, integriteit en ambtelijke professie, alsook een gedachteswisseling tussen regering en parlement over thema's als de organisatie en kwaliteit van de rijksdienst.⁴ De Raad van State is van oordeel dat overleg tussen regering en parlement het juiste kader is voor bespreking van de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid en het functioneren van de overheid. Het is geen onderwerp dat zich leent voor een rondetafelgesprek. Het gaat immers om een van de fundamentele regels van het staatsbestel, die steeds opnieuw geconcretiseerd moet worden in de praktijk van de verantwoording van en parlementaire controle op het functioneren van de regering. Het feit dat de regering, blijkens de toelichting, een verband legt tussen de discussie over de rol van de overheid in de samenleving en het functioneren van de rijksdienst enerzijds en het concept van de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds is evenwel voor de Raad aanleiding om enige kanttekeningen te plaatsen bij dit onderwerp. Een dergelijk direct verband leggen is riskant want het leidt licht tot een eenzijdige benadering van de organisatie van de overheid. Er zijn meer dimensies en gezichtspunten die daar bij betrokken moeten worden.

Een noodzakelijke, zij het niet voldoende, voorwaarde voor een vruchtbare gedachteswisseling is een goede analyse en een zindelijk gebruik van concepten en constitutionele uitgangspunten. In de publieke discussie dreigen onderwerpen als de rol van de overheid, het publiek domein, de ministeriële verantwoordelijkheid, het maatschappelijk vertrouwen in de overheid, het vertrouwensbeginsel, het vertrouwen tussen minister en ambtenaar alsmede de organisatie en sturing van het ambtelijk apparaat zonder onderscheid op een onjuiste wijze met elkaar in verband te worden gebracht. Op die manier dreigen de vragen die aan de orde zijn echter onoplosbaar te worden. Daarom kan de aangekondigde nota alleen al door de verschillende onderwerpen te onderscheiden, de begrippen te verhelderen en de vraagstukken te verduidelijken van bepalende invloed zijn voor het antwoord op problemen waar de regering zich voor gesteld ziet.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Ministeriële verantwoordelijkheid is het staatsrechtelijk uitgangspunt dat de ministers – gezamenlijk en afzonderlijk – aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt minister zijn verbonden. Het beginsel vormt de basis voor de politieke controle op het functioneren van de regering en stoelt op drie bepalingen in de Grondwet, te weten: dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers, waarbij de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn (artikel 42), dat de ministeries onder leiding van een minister staan (artikel 44, eerste lid) en dat de ministers en staatssecretarissen de Eerste of Tweede Kamer de gevraagde inlichtingen verschaffen (artikel 68, eerste lid).

In die drie bepalingen gezamenlijk ligt de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid besloten. Artikel 42 van de Grondwet houdt niet alleen in dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het handelen van de Koning zelf, maar ook dat zij verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop het algemeen belang door de regering wordt behartigd. Anders dan de strafrechtelijke of privaatrechtelijke aansprakelijkheid van ministers of van de staat is de

¹ Zie onder meer de memorie van toelichting bij het voorstel van wet van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) over het jaar 2000, hoofdstuk 6: De defensie-organisatie en bedrijfsvoering, de memorie van toelichting bij het voorstel van wet van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) over het jaar 2000, hoofdstuk 9 Bestuurlijke en organisatorische aangelegenheden, de memorie van toelichting bij het voorstel van wet van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) over het jaar 2000, paragraaf 2.3. Het integrale beleid van Verkeer en Waterstaat, de memorie van toelichting bij het voorstel van wet van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) over het jaar 2000, paragraaf 1.5 Het proces.

² Algemene toelichting, paragraaf 2. Bestuur, onder «Constitutionele agenda van 21e eeuw».

³ Kamerstukken II 1998/99, 26 200 III, nr. 12.

⁴ Algemene toelichting, paragraaf 2. Bestuur, onder «Constitutionele agenda van de 21e eeuw».

ministeriële verantwoordelijkheid geen afgebakend en juridisch vaststaand begrip. De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich niet tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden net zo min als de informatieplicht van artikel 68 van de Grondwet beperkt is tot het terrein van de bevoegdheden van de ministers en staatssecretarissen. Ministers kunnen ook worden aangesproken op het feit dat zij nalaten ervoor te zorgen dat de nodige bevoegdheden worden geschapen om aantasting van het algemeen belang te bestrijden of dat daarvoor noodzakelijke wetswijzigingen uitblijven. Tot hoever de ministeriële verantwoordelijkheid gaat is niet objectief en voor altijd aan te geven. De reikwijdte is het resultaat van een dynamische wisselwerking tussen regering, coalitiepartijen en oppositie. Die reikwijdte wordt mede begrensd door opvattingen over de rol van de overheid en het vermogen dat men de overheid toedicht. De (te hoge) verwachtingen waar vaak over wordt «geklaagd» ontstaan niet autonoom. Zij worden beïnvloed door theorieën over maatschappelijk verkeer, pretenties van partijen en politici, beleidsambities van regering en ministers en de bereidheid van bewindslieden om zich te laten aanspreken op zaken waar ze juridisch of feitelijk weinig of geen invloed op hebben.

Artikel 44, eerste lid, van de Grondwet, houdt daarnaast in dat de minister zich niet achter zijn ministerie kan verschuilen: hij geeft immers leiding aan dat ministerie. Het houdt tevens in dat een minister meer in het bijzonder kan worden aangesproken op een bepaald beleidsterrein. De aanspreekbaarheid van een minister is weliswaar minder direct wanneer de wetgever taken en bevoegdheden expliciet elders legt (bijvoorbeeld bij het openbaar ministerie of bij zelfstandige bestuursorganen), maar daarmee verdwijnt die aanspreekbaarheid niet geheel. Op zijn beleidsterrein blijft de minister verantwoordelijk om waar nodig wetswijziging of andere maatregelen te initiëren indien het handelen van zelfstandige diensten of functionarissen daar aanleiding voor geeft.

Aanverwante maar te onderscheiden onderwerpen

De onduidelijkheden over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid vinden veelal hun oorzaak in verwarring met andere, verwante maar niettemin te onderscheiden onderwerpen. Zo wordt ministeriële verantwoordelijkheid vaak in verband gebracht met een ander staatsrechtelijk uitgangspunt, te weten dat een minister of staatssecretaris die niet langer het vertrouwen heeft van een meerderheid in de Staten-Generaal, niet kan aanblijven: de vertrouwensregel.¹ De verantwoordelijkheidsregel maakt primair duidelijk wie aanspreekbaar is en tot antwoorden verplicht. Hoe dat antwoord wordt beoordeeld, is een kwestie van politieke appreciatie, waarbij de vertrouwensvraag aan de orde kan komen, maar dat is uitzondering, geen regel. Het vertrouwensbeginsel is weliswaar zonder het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid niet denkbaar, maar betreft niettemin een wezenlijk ander uitgangspunt. Een minister kan het vertrouwen verliezen omdat hij zijn beleid niet kan verantwoorden maar ook omdat hij het «te goed» kan verantwoorden (te veel minister en te weinig partijman); hij kan het verliezen vanwege fouten bij de ambtelijke uitvoering maar ook om redenen die niets met de verantwoordelijkheid van doen hebben (optreden in een eerdere positie, politieke opvattingen of privé-leven). Ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel worden nog verder verward wanneer het onjuiste uitgangspunt wordt gehanteerd, dat de minister bij zijn optreden vertrouwen dient te verwerven. In ons constitutioneel bestel behoeft vertrouwen niet te worden verworven; het wordt voorondersteld bij het optreden van de minister.

Een tweede wekkerende bron van verwarring is die tussen de verantwoordelijkheid enerzijds en anderzijds de verwijtbaarheid van misstanden alsmede de daaraan te verbinden politieke gevolgen. Het gaat om elementen die samenhangen, maar die duidelijk onderscheiden moeten worden. Ministeriële verantwoordelijkheid is niet alleen aan de orde waar er sprake is van misstanden. Ook betekent ministeriële verantwoordelijkheid in geval van misstanden niet automatisch dat die misstanden aan de minister te verwijten zijn. Daarom moet de verantwoordelijkheid los gezien worden van de gevolgen die aan een eventueel tekortschieten verbonden worden. Ministeriële verantwoordelijkheid kan leiden tot opstappen, maar opstappen is niet het bewijs van ministeriële verantwoordelijkheid. Een minister neemt zijn

¹ Kamerstukken II 1980/81, 16 035, nr.11, blz. 2.

verantwoordelijkheid niet door eventueel op te stappen, maar door uitleg te geven, het beleid te verdedigen en maatregelen te nemen om nieuwe misslagen te voorkomen. Een andere visie leidt tot de misvatting dat meer verantwoordelijkheid gelijk staat aan «meer koppen die rollen»; een misvatting die er in korte tijd toe zou kunnen leiden, dat er niemand meer voor het ambt beschikbaar is.

Een derde bron van verwarring is de gelijkstelling van het vertrouwensbeginsel in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal met het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Aan deze twee soorten vertrouwen liggen veelal heel verschillende factoren ten grondslag. Vertrouwen van de kamer in de regering berust doorgaans op de bedoelingen (beleidsvoornemens en motivering) van de regering. Het vertrouwen van burgers in het optreden van de overheid berust daarentegen veel vaker op resultaat, effect en voortvarendheid. Niet dat er geen wisselwerking is. De opvattingen in de samenleving over de regering zijn mede van invloed op het vertrouwen van de Staten-Generaal in de regering en de kritiek van de kamer op de regering zal vaak een weerklank vinden in de samenleving. Maar van een heldere relatie is geen sprake. Ook al niet, omdat het parlementair vertrouwen allereerst berust op het optreden van de minister in de kamer, terwijl het maatschappelijk vertrouwen in de overheid doorgaans zal berusten op het concrete beleid en de beleving van de uitvoering daarvan (waarbij vaak ook nog verzelfstandigde diensten een hoofdrol spelen). Versterking of uitbreiding van ministeriële aanspreekbaarheid in het parlement levert daarom niet per se ook verbetering op van het functioneren van de overheid tegenover de burgers en versterking van hun vertrouwen in de overheid. Om dezelfde reden kunnen veranderingen in de samenleving en maatschappelijke ontwikkelingen niet zonder meer vertaald worden in veranderingen in het functioneren en de organisatie van de overheid, noch in een andere invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Organisatie van de rijksdienst en het functioneren van de overheid

De discussie over beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid biedt, zo moge uit het voorgaande blijken, naar de mening van de Raad geen vruchtbare oplossingsrichting. Het gaat om de aanspreekbaarheid van de regering; die is er of die is er niet, en die leent zich niet voor een discussie over «een onsje meer of minder». Zouden ook ambtenaren in de Staten-Generaal kunnen worden aangesproken anders dan in het kader van het verstrekken van informatie onder verantwoordelijkheid van de minister dan zal dit, zo laat de geschiedenis zien, ertoe leiden dat zij zelfstandige bevoegdheden krijgen waarvoor op den duur ook de vertrouwensregel zal gaan gelden. Daarmee zou uiteindelijk slechts een nieuw soort ministers zijn gecreëerd, waardoor de aanspreekbaarheid van de regering eerder meer dan minder gecompliceerd wordt.

Mede op grond van het voorgaande concludeert het college dat de ministeriële verantwoordelijkheid een minder geschikt aanknopingspunt biedt voor vraagstukken van organisatie van de overheid. Het eenzijdige belang van duidelijkheid bij de verantwoordelijkheid maakt het wenselijk dat zoveel mogelijk voor ieder beleidsterrein en voor ieder onderwerp één minister aanspreekbaar is. Een organisatorische opzet die daarbij aansluit, is echter steeds minder in overeenstemming met de werkelijkheid. Het veronderstelt een beleidsvrijheid bij afzonderlijke ministers die in feite steeds meer beperkt wordt door Europese verplichtingen, internationale afspraken, interdepartementale besluitvorming en beleidsafstemming, verzelfstandiging en decentralisatie. Beleidsterreinen en onderwerpen zijn steeds meer internationaal en nationaal verweven en moeten dat ook zijn in het belang van een effectief en op maat gesneden beleid. Die ontwikkeling teruggedraaien omdat het belang van de duidelijkheid bij de ministeriële verantwoordelijkheid dat zou vergen, leidt onvermijdelijk ook tot een terugkeer naar verkokering van beleid, die eerder juist als belangrijk probleem werd gezien.

Verwevenheid van beleid beperkt het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van het bestuur alsmede de wendbaarheid van beleid in concrete gevallen. Met steeds meer instanties en personen moet rekening worden

gehouden. Daarom past ook terughoudendheid bij begrippen als «betrokken overheid» en horizontaal, interactief bestuur. Het enthousiasme waarmee die begrippen in een aantal begrotingstoelichtingen worden omarmd, miskent de andere kant van de medaille, namelijk dat daarin een nieuwe bron van bindingen van de overheid is gelegen, die het handelingsvermogen en de wendbaarheid van het beleid verder kunnen beperken. Vandaar dat bij de toepassing van die vormen van bestuur een strategische selectie nodig is van de onderwerpen waarvoor dit passend is en een beperking bij het gebruik daarvan. Anders zal die ontwikkeling op den duur eerder afbreuk doen aan het vertrouwen in de overheid, dan daaraan bijdragen. Het bestuur zal immers steeds vaker ofwel op nieuwe behoeften «nee» moeten verkopen vanwege eerdere afspraken, ofwel zijn afspraken niet nakomen om aan nieuwe behoeften te voldoen. De constatering dat ontwikkelingen zoals decentralisatie, integratie, verzelfstandiging, rechtsbescherming, inspraak, interactief beleid, enz., die in hun tijd werden ingezet ten behoeve van een grotere band met de burgers en de kwaliteit van het beleid, nu worden ervaren als belemmering van een goede werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, zou reden moeten zijn voor terughoudendheid bij het overhaast invoeren van weer nieuwe concepten en nieuwe maatregelen. Die dreigen de verwachtingen verder op te voeren en daarmee het probleem te verscherpen.

Ook het verbeteren van de kwaliteit van de rijksdienst wordt in de toelichting in verband gebracht met de ministeriële verantwoordelijkheid. Gewezen wordt op vernieuwingen die al in gang zijn gezet teneinde ministers op een goede wijze verantwoording te laten afleggen. De wenselijkheid van een zo hoog mogelijke kwaliteit in het ambtelijk functioneren staat buiten kijf, maar door die te plaatsen in de sleutel van de ministeriële verantwoordelijkheid dreigt die kwaliteit te worden versmald tot het voorkómen van ambtelijke misslagen. Het streven misslagen te voorkomen of te beperken, is niet nieuw. Het is als met «Alice in spiegelland»; hoe harder het doel wordt nagestreefd, des te meer lijkt men ervan verwijderd te raken. In de loop van de tijd zijn uitbreiding van regelgeving, interdepartementaal overleg, interne controle en ambtelijke hiërarchie gemotiveerd en gerechtvaardigd met het argument dat dit misslagen voorkomt en de kwaliteit van beleid en uitvoering versterkt. Maar hoe meer voorzieningen getroffen worden om misslagen te voorkomen, des te meer wordt het voorkómen een doel in zichzelf, dat ten koste gaat van het doel en de kwaliteit van het beleid. Naar het oordeel van het college dient de oplossing dan ook niet te worden gezocht in de cumulatie van ambtelijke controlemechanismen. Het beleid dreigt daardoor ook steeds meer te worden gemodelleerd door de regels die gelden bij de kwaliteitscontroles, -toetsen, visitaties, en dergelijke. Het leidt tot een heel nieuw soort regels en criteria, waaraan bij de beleidsvoering moet worden voldaan zonder dat de wetgever daar greep op heeft, maar die wel een voortgaande juridisering in de hand werken.

De problematiek van het functioneren van de rijksdienst heeft veeleer te maken met vragen van beheersing en sturing van processen dan met vragen van structuur en verantwoording. Een ambtelijke dienst, die – onder leiding van de minister – in staat wordt gesteld beleidsvorming en -uitvoering kwalitatief op hoog niveau te ondersteunen, is een noodzakelijke voorwaarde voor beheersing en oplossing van problemen. Daarbij gaat het in het bijzonder ook om de verbinding en afstemming tussen diverse bestuurlijke instanties, autoriteiten en de wisselwerking met de groepen in de samenleving. De beheersing van die «keten»-processen wordt echter moeilijker indien de verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke schakels wordt versterkt en niemand zich verantwoordelijk weet voor de onderlinge samenwerking en afstemming, en voor de spelregels die daarbij gelden. Beheersing van processen, zeker waar deze de grens van de ministeries overschrijden, stelt tevens grenzen aan de toepassing van vormen van interactief bestuur.

De problematiek die in de inleidende opmerkingen in de memorie van toelichting wordt aangesneden, is wezenlijk. De rol en mogelijkheden van de overheid veranderen ingrijpend, alsook de omstandigheden waaronder zij moet functioneren. De overheid wordt daarbij geconfronteerd met conflicterende verwachtingen en tegengestelde ontwikkelingen, die grote spanningen opleveren in het beleid en vooralsnog vaak onoplosbaar zijn. Zo bestaat er de

contradictie tussen de eisen van eenheid en uniformiteit van wetgeving en beleid enerzijds en de behoefte aan gedifferentieerd beleid «op maat» anderzijds; tussen het concept van een terugtrekkende overheid en de neiging het bestuur aan te spreken op alle risico's en lasten in het maatschappelijk verkeer; tussen de privatisering en verzelfstandiging van diensten en de discussie over ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke dienstverlening; tussen de wens tot voortvarend overheidsoptreden en de wens dat ieder besluit ten minste in twee instanties rechterlijk kan worden getoetst. Het is op zichzelf zinvol om deze en andere tegengestelde verwachtingen en ontwikkelingen scherper in beeld te brengen en ter discussie te stellen. De werking van de ministeriële verantwoordelijkheid is echter een vraagstuk op zichzelf dat hier slechts zijdelings op van invloed is en dat de discussie afleidt van de werkelijke vragen.

Gelet op het voorgaande is de Raad van oordeel dat de opmerking in de toelichting dat het debat over de organisatie en kwaliteit van de rijksdienst wordt voortgezet in relatie met de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel, nadere toelichting behoeft. Het college adviseert om in de nota over dit onderwerp ook hieraan aandacht te schenken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

In zijn advies bij de toelichting op de begroting plaatst de Raad een kanttekening bij het leggen van een direct verband tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de discussie over de rol van de overheid en de organisatie van de rijksdienst. Tevens doet de Raad suggesties die van belang zijn voor de aangekondigde nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid». De Raad gaat hierbij in op achtereenvolgens de ministeriële verantwoordelijkheid, aanverwante maar te onderscheiden onderwerpen alsmede de organisatie van de rijksdienst en het functioneren van de rijksoverheid.

Met de Raad zijn wij van mening dat overleg tussen regering en parlement het juiste kader is van een bespreking over de genoemde onderwerpen. Dat kader heeft specifieke kenmerken die niet te vergelijken zijn met een rondetafelgesprek. Dit sluit naar ons oordeel niet uit dat de discussie ook elders, dus niet alleen tussen regering en parlement of tussen kabinet en Raad van State, gevoerd behoort te worden. Het waardevolle advies van de Raad verdient een plaats in dit bredere, maatschappelijke debat.

De kwaliteit van een dergelijk debat is mede afhankelijk van, zoals de Raad het aanduidt, een «zindelijk gebruik van concepten en constitutionele uitgangspunten». Het staatsrechtelijk cruciale onderscheid tussen de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de vertrouwensregel anderzijds, is essentieel. De nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» trekt dezelfde lijnen. Terecht vraagt de Raad aandacht voor enkele telkens weerkerende misverstandingen rond de ministeriële verantwoordelijkheid, inclusief de visie dat meer verantwoordelijkheid gelijk staat aan «meer koppen die rollen». Er is geen verschil van inzicht tussen de Raad en de regering over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Anders dan de Raad menen wij dat de verhouding tussen het vertrouwen van burgers in de rijksoverheid en het vertrouwen van het parlement in de regering meer omvat dan een bepaalde wisselwerking. In een vertegenwoordigende democratie wordt de ministeriële verantwoordelijkheid direct geactiveerd indien groepen burgers hun vertrouwen in de overheid (dreigen te) verliezen, hetgeen een van de belangrijkste impulsen blijft tot voortdurende aanpassing en verbetering van de kwaliteit en organisatie van de overheid en het zo goed mogelijk afleggen van verantwoording. Het houdt de overheid «scherp» in de uitoefening van haar taken. Om deze redenen menen wij ook dat de ministeriële verantwoordelijkheid wel een geschikt aanknopingspunt biedt om de organisatie van de rijksoverheid aan de orde te stellen. Kern van het stelsel is dat een minister zijn verantwoordelijkheid moet kunnen dragen. Dit impliceert dat hij in staat moet zijn zowel de beleidsprocessen te sturen als daarover verantwoording af te leggen. Via de ministeriële verantwoordelijkheid komen

beide aspecten aan bod. Het ligt overigens geenszins in de bedoeling de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken. Het staatsrechtelijke perspectief is, in zoverre wordt het standpunt van de Raad door ons volledig onderschreven, niet voldoende. Vraagstukken van organisaties van de overheid moeten vergezeld gaan van een analyse van de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen die de plaats van de overheid in de samenleving mede veranderen en bepalen. De Raad heeft tot ons genoeg ook in dit opzicht belangwekkende aandachtspunten genoemd. Deze aandachtspunten keren in de aangekondigde nota dan ook zeker terug en leveren naar onze verwachting verder een belangrijke bijdrage aan de te voeren discussie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid
R. H. L. M. van Boxtel