
Vergaderjaar 1996–1997

21 427

**Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke
vernieuwing**

Nr. 160

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 december 1996

Hierbij doe ik u toekomen de tijdens een algemeen overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uit uw Kamer d.d. 28 maart 1996 (21 427, nr. 146) toegezegde notitie over **coördinerende bewindspersonen**.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

COÖRDINERENDE BEWINDSPERSONEN

1. Inleiding

Tijdens een algemeen overleg over de uitvoering van de motie-Wiebenga c.s. (21 427, nr. 68) op 28 maart 1996 is mij om informatie gevraagd over de ervaringen met coördinerende bewindspersonen. In deze notitie voldoe ik aan dat verzoek. Voordat ik een beschrijving geef van de huidige situatie en mijn oordeel daarover geef roep ik gaarne in herinnering dat ruim tien jaar geleden een opschoning van het ministeriële coördinatiestelsel heeft plaatsgevonden, die thans nog steeds effect sorteert. Ook memoreer ik dat nadien de commissie-Wiegel in het rapport «Naar kerndepartementen» en de commissie-Scheltema in het rapport «Steekhoudend ministerschap» op het fenomeen coördinerende bewindspersonen en de grenzen daarvan zijn ingegaan.

Op de eerdere saneringsoperatie ga ik uitgebreider in in onderdeel 2 van deze notitie, terwijl de inhoud van de relevante onderdelen van de rapporten van de commissies Wiegel en Scheltema in onderdeel 3 aan bod komen. Onderdeel 4 geeft de huidige situatie weer. De notitie sluit af met enkele conclusies.

2. Sanering coördinerende portefeuilles

De Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie-Van Veen) heeft in 1971 het instituut van de coördinerend bewindsman gepropageerd, teneinde duidelijk vast te leggen wie als eerste op een bepaald beleidsgebied de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de interdepartementale coördinatie.

De gedachte dat duidelijk moet zijn bij welke minister zo'n verantwoordelijkheid ligt is nog steeds een algemeen aanvaard uitgangspunt.

Op een door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff) bij de departementen gehouden rondvraag werden echter in 1980 maar liefst 69 coördinerende taken van bewindspersonen aangemeld. De Commissie-Vonhoff concludeerde daarop dat een drastische beperking ervan noodzakelijk was.

Bij het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers bestonden er ruim zeventig formele aanwijzingen als coördinerend bewindspersoon en tien als projectbewindspersoon. Kort na zijn aantreden heeft dit kabinet dit aantal van tachtig bijzondere bewindspersonen aanmerkelijk teruggebracht door deze aanduiding in een vijftigtal gevallen niet (meer) van toepassing te verklaren omdat deze taak verder zou worden beschouwd als een uitvloeisel van het eerstverantwoordelijke vakministerschap op het desbetreffende beleidsgebied. Vervolgens is in het kader van de toen bestaande werkplannen reorganisatie rijksdienst onder leiding van Binnenlandse Zaken aan een verdere stroomlijning gewerkt.

Bij brief van 24 juni 1985 (17 353, nr. 24) heeft de minister van Binnenlandse Zaken een overzicht gegeven van de maatregelen die in de eerste saneringsronde zijn genomen en geeft hij aan welke nieuwe beleidslijnen gelden voor de sanering van het ministeriële coördinatiestelsel en voor het hanteren van coördinerende instrumenten en bevoegdheden. De brief gaat ook in op het instituut projectbewindspersonen en de randvoorwaarden daarvan.

Kort samengevat zijn de hoofdlijnen van het toen aan de Kamer gepresenteerde kabinetsbeleid de volgende:

- coördinatie behoort primair tot de taak van een op een beleidsterrein eerstverantwoordelijke bewindspersoon, die daarmee kan worden beschouwd als de coördinerende bewindspersoon op dat gebied. Deze

bewindspersonen worden niet meer bij afzonderlijke besluiten aangewezen; het begrip «coördinerend bewindspersoon» heeft niet langer een formeel karakter. Elke bewindspersoon heeft uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid een aantal coördinatie-instrumenten en -bevoegdheden die zijn toegespitst op de desbetreffende materie. De brief van 24 juni 1985 somt een aantal in algemene zin omschreven instrumenten en bevoegdheden op die bij de uitoefening van een coördinerende taak een rol kunnen spelen.

- versterking van de instrumenten en bevoegdheden die eerstverantwoordelijke bewindspersonen hanteren bij de uitoefening van coördinerende taken kan alleen plaatsvinden op specifieke terreinen en met specifieke middelen. Een bewindspersoon kan daartoe per geval een concreet voorstel doen.

- de ministerraad heeft richtlijnen vastgesteld over het projectministerschap/-staatssecretariaat; deze geven inzicht in de inrichting en begrenzing van een dergelijke constructie.

- de formele aanduiding «coördinerende minister» wordt alleen nog gehanteerd voor die ministers, die zijn aangewezen als coördinerende minister van een onderraad van de ministerraad of ministeriële commissie ingevolge artikel 17, lid 2 van het reglement van orde van de ministerraad.

Het kabinet heeft vastgelegd dat de formele aanduiding «coördinerende minister» is verbonden aan de voorbereidende besluitvorming voor de ministerraad, die in onderraden of ministeriële commissies plaatsvindt. Voor de ministers die voorheen ook wel als coördinerend werden aangeduid wordt de term eerstverantwoordelijke minister gebruikt.

Kort daarop heeft het kabinet besloten een afgewogen, uniform basispakket van instrumenten en bevoegdheden vast te stellen dat kan worden toegekend aan bewindspersonen met bijzondere coördinerende verantwoordelijkheden (kamerstuk 17 353, nr. 26; brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 9 oktober 1985).

Dat pakket bestaat uit de volgende vier elementen:

1. Het recht van mede-ondertekening van wetten en algemeen verbindende maatregelen die in betekenende mate van belang zijn voor het beleidsterrein
2. De bevoegdheid tot het geven van procedurele aanwijzingen voor de interdepartementale voorbereiding van besluitvorming
3. Het opstellen van een overzicht van relevante begrotingsposten, waarin wijzigingen alleen na danwel in overleg met de coördinerend minister kunnen worden aangebracht
4. De eerstverantwoordelijke bewindspersoon heeft in plaats van de coördinerende minister van de meestbetrokken onderraad de volgende taken en instrumenten:
 - a. Overleg met de minister-president over het agenderen van voorstellen voor de desbetreffende onderraad;
 - b. Het recht van presentatie in de onderraad van het produkt van ambtelijke beleidsvoorbereiding en eventuele overgebleven geschilpunten.

Dit pakket werd toegekend aan bewindspersonen op zes geselecteerde beleidsterreinen.

Dat waren er drie van Binnenlandse Zaken (decentralisatie van rijkstaken, minderhedenbeleid en civiele verdediging), twee van Onderwijs en Wetenschappen (wetenschapsbeleid en volwasseneneducatie) en een van Verkeer en Waterstaat (verkeersveiligheidsbeleid).

Met de toekenning van het pakket bevoegdheden voor de zes genoemde beleidsterreinen kwam het kabinet tegemoet aan verzoeken vanuit de Tweede Kamer om de coördinatie-instrumenten en bevoegdheden op deze beleidsterreinen te versterken.

In volgende kabinetten bleken de normale bevoegdheden tot het voeren van interdepartementaal overleg en het – via een coördinerend bewindspersoon voor een onderraad – agenderen van voorstellen ter bespreking in de in aanmerking komende onderraad van de ministerraad voldoende om in een zorgvuldige voorbereiding van de politieke besluitvorming te voorzien.

3. Steekhoudend ministerschap en projectministerschap

Het spaarzame gebruik van aanvullende bevoegdheden en instrumenten aan afzonderlijke bewindspersonen kan worden verklaard uit de individuele ministeriële verantwoordelijkheid in het Nederlandse staatkundige bestel. Deze verhoudt zich niet met een beslissende stem van andere ministers op bepaalde onderdelen van de portefeuille.

De externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema) heeft hieraan in het rapport «Steekhoudend ministerschap» en in het bijzonder in hoofdstuk 5 (Ministeriële verantwoordelijkheid en coördinatie) in juni 1993 belangwekkende beschouwingen gewijd.

In de kern komen deze erop neer dat een coördinerend minister in ons stelsel uitsluitend procedurele bevoegdheden heeft: hij moet zorgen voor een samenhangend dossier ten behoeve van de besluitvorming. De individuele ministers blijven verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid ten aanzien van die aspecten die onder hun zeggenschap vallen.

De inhoudelijke afstemming van het beleid van afzonderlijke ministers ligt vrijwel geheel bij de ministerraad, waar bij de besluitvorming het beginsel van gelijkwaardigheid in overeenstemming leidend is.

De commissie-Scheltema constateert dat het stelsel van onderraden en ministeriële commissies zijn nut heeft bewezen bij de voorbereiding van de besluitvorming in de ministerraad. Afgeraden wordt zulke organen voor elke coördinerende portefeuille in ruime zin in te voeren, omdat een toename van het aantal onderraden de betekenis van iedere raad afzonderlijk voor de coördinatie vermindert.

De instelling van een onderraad of commissie moet berusten op de politieke keuze aan een bepaalde problematiek in het bijzonder aandacht te besteden, en kan daarom slechts voor een beperkt aantal onderwerpen gelden.

De commissie-Scheltema constateert terecht dat de inhoudelijke afstemming van beleid plaatsvindt in de ministerraad, dikwijls na een voorbereiding in een onderraad, en dat daarbij de sectorministers verantwoordelijk zijn voor de inhoud van hun beleid.

Een meer dan procedurele aansturing van dat inhoudelijk beleid door een andere minister verdraagt zich daar niet mee en zal al snel leiden tot competentieproblemen.

De commissie-Wiegel heeft in haar rapport van juli 1993 de thematiek van de projectministers nader verkend. De commissie komt tot de conclusie dat het meest wenselijke model van een minister met versterkte bevoegdheden bestaat uit de «brandende-kwestieminister, tevens gewone minister». Zij zouden zeggenschap krijgen over onderdelen van andere departementen en over de bijbehorende budgetten. Een departementale herindeling is daarvoor niet nodig.

Op deze constructie is in de periode voor de formatie van het huidige kabinet verder gestudeerd ten aanzien van het asiëldossier. Bij de formatie is de voorkeur gegeven aan een heldere verdeling van verantwoordelijkheden over de ministers, die bij dit beleid betrokken zijn. Het alternatief van een projectminister zou naar het oordeel van het kabinet snel leiden tot onduidelijke zeggenschapsverhoudingen ofwel tot een samenballing

van taken en verantwoordelijkheden bij een coördinerend minister, die onvoldoende recht doet aan de verantwoordelijkheden van vakministers.

4. Het huidige coördinatiestelsel

De in de brieven van de minister van Binnenlandse Zaken uit 1985 uitgezette beleidslijn is derhalve in de achter ons liggende jaren verder bestendigd.

Steeds duidelijker is het besef doorgedrongen dat interdepartementale beleidscoördinatie een normaal onderdeel is van de portefeuille van bewindspersonen. Van het pakket aan aanvullende bevoegdheden van projectministers/staatssecretarissen werd in de praktijk slechts een zeer spaarzaam gebruik gemaakt.

Aan het introduceren van een brandende-kwestieminister bleken belangrijke nadelen te kleven. In plaats van onduidelijke gezagsverhoudingen tussen ministers of de concentratie van macht bij een ministerie werd de voorkeur gegeven aan een heldere taakverdeling.

In de achter ons liggende jaren bleek de normale weg van aanmelding van agendapunten bij de ministerraad of onderraden c.q. ministeriële commissies praktisch en effectief.

De coördinerend bewindspersonen voor de onderraden van de ministerraad of voor ministeriële commissies vervulden daarbij een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding en de afstemming van beleid.

Op dit moment wordt deze gegroeide praktijk voortgezet. De aanduiding coördinerend bewindspersoon wordt gehanteerd in relatie tot onderraden en ministeriële commissies, waarbij in enkele gevallen meer bewindspersonen per onderraad – ieder voor een onderdeel van het takenpakket van die raad – als coördinerend zijn aangewezen.

Zo kent de onderraad Raad voor het Sociaal en Cultureel Beleid twee coördinerende bewindspersonen: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor zaken die een belangrijk sociaal, maatschappelijk en cultureel aspect hebben; de minister van Binnenlandse Zaken voor de hoofdlijnen van het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden, asielgerechtigden en woonwagenbewoners.

Op deze wijze wordt het aantal onderraden niet onnodig groot, terwijl de verantwoordelijkheden van de onderscheiden coördinerende ministers zijn vastgelegd.

Bij een overlap van beleidsterreinen worden praktische oplossingen gezocht in de vorm van gezamenlijke advisering door ambtelijke voorportalen of andere werkafspraken.

Op enkele geselecteerde terreinen bestaan ministeriële commissies, die eveneens een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming door de ministerraad beogen. Ook hier zijn in het algemeen coördinerend bewindspersonen aangewezen.

Deze praktijk levert geen problemen op. De besluitvorming in onderraden en ministeriële commissies ontlast de ministerraad en draagt – mede door de aanwezigheid van staatssecretarissen en hoofdami-nistaren in de voorbereidingsorganen – aan een zorgvuldige beleidsvoorbereiding bij.

Van de mogelijkheid tot het instellen van projectbewindspersoon-schappen wordt nog slechts een zeer spaarzaam gebruik gemaakt. Het huidige kabinet heeft slechts de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr. J. Kohnstamm, aangewezen als projectbewindspersoon. Hij heeft in dit verband de mogelijkheid om – evenals een coördinerend bewindspersoon voor een onderraad of ministeriële commissie – stukken voor

voorbereidend politiek overleg in de politieke regiegroep grote steden-beleid te agenderen. Deze aanwijzing geeft uitdrukking aan het belang dat het kabinet aan dit beleidsterrein hecht.

5. Conclusies

Samenvattend stel ik vast dat na een zekere wildgroei van het aantal coördinerende bewindspersonen aan het begin van de jaren tachtig het besef is doorgedrongen dat interdepartementale beleidscoördinatie tot de normale taken van een minister behoort. Het kabinet gaf in een brief uit 1985 al aan dat coördinatie primair tot de opdracht van een op een bepaald beleidsterrein eerstverantwoordelijke bewindspersoon behoort en dat deze bewindspersonen niet meer bij afzonderlijke besluiten als zodanig worden aangewezen.

Nadien is de praktijk dat interdepartementale beleidscoördinatie een normaal onderdeel is van de portefeuille van bewindspersonen verder gegroeid. Van het pakket aan aanvullende bevoegdheden van projectministers/staatssecretarissen, dat in 1985 nog werd toegekend voor zes geselecteerde beleidsterreinen, werd slechts een zeer spaarzaam gebruik gemaakt.

De normale bevoegdheden tot het voeren van interdepartementaal overleg en het – via een coördinerend bewindspersoon voor een onderraad – agenderen van voorstellen ter bespreking in een onderraad van de ministerraad bleken in de periode daarna voldoende om in een zorgvuldige voorbereiding van de politieke besluitvorming te voorzien.

De titel coördinerend bewindspersoon heeft thans nog slechts een bijzondere betekenis in relatie tot de voorbereidende besluitvorming in onderraden en ministeriële commissies. Dit stelsel functioneert goed. Van het toekennen van aanvullende bevoegdheden en instrumenten aan individuele bewindspersonen wordt feitelijk nauwelijks gebruik meer gemaakt. De omvang van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de door het kabinet vooropgestelde collectieve besluitvorming in de ministerraad lijken zich hier niet goed mee te verdragen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal