

Vergaderjaar 1996–1997

25 226

Ontwikkelingen in de organisatie van de rijksdienst

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 augustus 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 18 juni 1997 overleg gevoerd met minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken over:

- **kabinetsstandpunt positionering inspecties** (25 226, nr. 2);
- **notitie over coördinerende bewindspersonen** (21 427, nr. 160);
- **notitie inzake stappen verschillende ministeries in de richting van de vorming van bestuurskernen** (21 427, nr. 165).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) herinnerde aan de inhoud van de motie-Koetje. De eerstelijnsinspectie zou zoveel mogelijk moeten worden gedecentraliseerd. Voor de tweedelijnsinspectie zou gezien worden of dit nodig was. Indien dit het geval was, zou zoveel mogelijk naar de provincie worden gedecentraliseerd. Als het niet mogelijk bleek, zou moeten worden gestreefd naar bundeling van inspecties. Van dit alles is niet veel terechtgekomen, omdat het kabinet voor een andere filosofie heeft gekozen. De bestuurslaag die verantwoordelijk is voor beleid en regelgeving op een bepaald terrein, wordt nu tevens geacht de taken uit te oefenen op het gebied van kaderstelling, toezicht en evaluatie. Dit uitgangspunt brengt centralisatie met zich. De inspecties zullen op rijksniveau worden gehandhaafd. Waarom zou de eerstelijnscontrole echter niet op het niveau van de uitvoering kunnen plaatsvinden? Een wat abstracter, hoger toezicht zou vervolgens heel best bij de provincie kunnen worden gelegd. Indien niet wordt gekozen voor decentralisatie van het toezicht, moet voor bundeling worden gekozen. Dat gebeurt echter niet, omdat het toezicht volgens het kabinet met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid zoveel mogelijk binnen de kokers moet worden gehouden.

Nagegaan moet worden of kan worden gekomen tot een wat onafhankelijker vorm van toezicht. Vooral in het tweedelijnsstoezicht bestaan hiervoor mogelijkheden. Het toezicht moet uiteengegafd worden in enerzijds signalerend en informerend toezicht en anderzijds corrigerend toezicht. Het signaleren en informeren kan heel goed bij een onafhankelijke instantie worden ondergebracht, die vervolgens kan rapporteren aan

¹ Samenstelling:

Leden: V.A.M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), Korthals (VVD), Assen (CDA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Oven (PvdA) en M.M. van der Burg (PvdA).

de instantie waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Deze rapportage kan beoordeeld worden door de centrale overheid en het parlement.

Het kabinet acht de coördinerend bewindspersoon slechts van belang voor de voorbereidende besluitvorming in onderraden en ministeriële commissies. Als de bewindspersoon duidelijk de eenheid van het beleid moet bevorderen, is de coördinerende bevoegdheid alléén niet genoeg. In situaties waarin hem een zware rol wordt toegedacht in de vorming van eenheid van beleid, moet worden overwogen om hem dan ook de tools te verschaffen.

De brandendekwestieminister is afgezwakt tot een projectminister of een projectstaatssecretaris. De commissie-Wiegel was indertijd voorstander van een sterke toerusting, zowel geldelijk als qua bevoegdheden. Staatssecretaris Kohnstamm moet beide ontberen. Als in een volgend kabinet opnieuw voor de figuur van een projectbewindspersoon wordt gekozen, moeten de bijbehorende bevoegdheden en het budget wél worden verstrekt. Een belangrijk deel van zijn tijd heeft staatssecretaris Kohnstamm besteed aan het sprokkelen van geld bij de diverse ministeries. Als hem een budget zou zijn verstrekt, had hij direct aan de slag gekund.

De heer **Kamp** (VVD) constateerde dat geduld noodzakelijk is in het proces van verandering in de organisatie van de rijksoverheid en de politieke aansturing ervan. Eind 1993 heeft de Kamer in een motie-Wiebenga gevraagd om een stappenplan voor de invoering van kerndepartementen. Omdat het plan maar niet verscheen, heeft de Kamer in maart 1996 er opnieuw voor gepleit. De minister kondigde aan, binnen enkele maanden te zullen rapporteren over de stappen die richting bestuurskernen worden gezet. De verschillen tussen de kerndepartementen van Wiegel en de bestuurskernen van minister Dijkstal zijn niet zo groot en zitten vooral in de vorm van de bestuurskernen en in de aantallen ambtenaren. Voor het primaat van de politiek zou het beter zijn geweest als aan de terminologie was vastgehouden. Door andere termen te hanteren dreigt de inzichtelijkheid te verminderen. Het kabinet speculeert op de aversie van de Kamer tegen blauwdrukken. Een stappenplan met tijdschema is echter geen blauwdruk, maar een controleerbare vastlegging van afspraken over een proces.

Het kabinet zit op de goede koers met de ontwikkeling van agentschappen, met de doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen en met de praktische resultaten inzake kerndepartementen c.q. bestuurskernen. Met de vorm van agentschappen met een eigen boekhouding die bedrijfsmatig is opgezet, met minder betrokkenheid bij de dagelijkse gang van zaken van de minister zonder dat uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid wordt aangetast, zal datgene wat overblijft tot kerndepartement kunnen worden benoemd. Om de tussenhaven te kunnen binnenlopen zou er op dit moment echter een kaderwet zelfstandige bestuursorganen moeten zijn en zou er een stappenplan met tijdschema beschikbaar moeten zijn. Het gewenste eindresultaat, dat binnen bereik ligt, blijft hierdoor nodeloos lang uit.

Medio 1993 heeft de Kamer zich in de motie-Koetje uitgesproken over de inspecties. Anderhalf jaar later kwam er een brief, waarna een onderzoek is verricht dat niet geleid heeft tot een rapport. Nu ligt een brief voor met het kabinetsstandpunt. In de afgelopen periode hebben zich bij een groot aantal inspecties positieve ontwikkelingen voorgedaan. De analyse van het kabinet is waardevol. Het is goed om onderscheid te maken tussen een aantal functies. Ook is het waardevol dat de uitgangspunten zijn vastgesteld die gelden voor de verdeling van de verantwoordelijkheden en taken over de verschillende bestuurslagen. De kanttekening bij de conclusie van het kabinet geldt het tweedelijns toezicht in het kader van het medebewind. In het bijzonder moet gedacht worden aan de VROM- en VW-inspecties. In de praktijk is sprake van een soms verlam-

mende, maar vaak vertragende beleidsconcurrentie tussen inspecties, provincies en gemeenten. In de gemaakte analyse wordt dit probleem niet opgelost. Het gaat uiteindelijk om de vertaling van de analyses, uitgangspunten en conclusies van het kabinet bij de inspecties. Daarover is de brief wat schimmig. Er wordt een verwijzing gegeven naar informatie die afzonderlijke ministers aan de Kamer hebben gegeven. Vier jaar na de motie-Koetje had duidelijk moeten zijn hoe de algemene lijn vertaald wordt voor de verschillende inspecties en binnen welke periode de veranderingen gerealiseerd kunnen worden. De minister moet alsnog met zo'n totaalbeeld komen.

De brief over de coördinerend bewindspersoon bevat vooral een terugblik. Voor de huidige tijd wordt de figuur achterhaald geacht. De interdepartementale beleidscoördinatie behoort tot de normale taken van de minister. Van de mogelijkheden om aanvullende bevoegdheden te verstrekken wordt nauwelijks gebruikgemaakt. Het stelsel van onderraden en ministeriële commissies zou goed functioneren. Het zou met het oog op de Securitelaire goed zijn als de minister helder aangeeft op welke terreinen dit stelsel goed heeft gefunctioneerd.

De heer **Koekkoek** (CDA) riep eveneens de motie-Koetje in herinnering. In deze motie werd het kabinet onder meer verzocht, stelselmatig te bezien of de eerstelijnsinspectietaken kunnen worden gedecentraliseerd, in die zin dat het Rijk een tweedelijns monitorfunctie zou behouden. Dit is in feite gebeurd; de CDA-fractie stemt in met de benadering van de minister. Een van de uitgangspunten is dat per bestuurslaag onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de ontwikkeling van beleid, regelgeving en de implementatie ervan en anderzijds het toezicht, de handhaving en de monitoring. Dat onderscheid is echter niet helder. Implementatie van beleid is uitvoering, net zo goed als handhaving dat is.

Het eerstelijns-toezicht moet worden gedecentraliseerd daar waar gemeenten beleids- en regelgevende bevoegdheden hebben. Als het Rijk tevens een beleidsbepalende bevoegdheid heeft, kan het het tweedelijns-toezicht uitoefenen. Deze benadering wordt echter lang niet altijd gevolgd. Zo is de verantwoordelijkheid voor de schoolbegeleidingsdiensten naar de gemeenten gedecentraliseerd. De onderwijsinspectie oefende vroeger toezicht uit op de diensten. Nu moeten de gemeenten dat doen. Het tweedelijns-toezicht van het Rijk is op dit punt echter in het geheel niet geregeld.

Rijksinspecteurs gedragen zich soms als rijksheren die komen vertellen hoe het moet. Meer dan tot op heden moet erop worden toegezien dat rijksinspecteurs zich behoorlijk gedragen tegenover lagere overheden. Inspectie kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Boekhoudkundige inspectie naar de letter van de wet is goed, maar moet ook in de tweede lijn worden aangevuld met moderne vormen als visitatie. Voorkomen moet in ieder geval worden dat doublures optreden in eerste- en tweedelijnsinspectie.

Het coördinerend ministerschap is in feite teruggebracht tot coördinatie in een onderraad of commissie van de ministerraad. De eerstverantwoordelijke minister heeft vanuit zijn vakgebied een coördinerende rol. Het projectministerschap is nauwelijks van de grond gekomen. Het zou goed zijn als de minister nog eens de meerwaarde van de titel van coördinerend bewindspersoon zou aangeven. Er moet terughoudend worden omgegaan met aparte coördinerende bevoegdheden.

De brief over de vorming van bestuurskernen is positief. Overigens is het beter om te spreken van beleidskernen. Immers, het gaat om de kern van het ministerie die het beleid ontwikkelt en evalueert. De voordelen van het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering worden opgesomd. Met erkenning van die voordelen, moet echter ook gewezen worden op de nadelen. Zo raken beleidsmakers gemakkelijk los van de

uitvoerders en daarmee van de contacten met de samenleving. De afstand tussen beleid en burger dreigt dan groter te worden. Ook moet de verbinding tussen beleid en uitvoering opnieuw georganiseerd worden, bijvoorbeeld met een directoraat relatiemanagement. Verzelfstandiging heeft het gevaar dat de uitvoeringsdienst vooral op het eigen belang gaat letten. Vanwege deze bezwaren is de CDA-fractie voorstander van interne verzelfstandiging.

Het is opmerkelijk dat de ministeries van Justitie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het bestuursraadsmodel hebben verlaten. Het blijkt heel moeilijk om beleid te sturen zonder eigen verantwoordelijkheid voor een deel van het beleid. Het is goed dat de functies van inspectie en toezicht afzonderlijk worden georganiseerd. Het zal nodig zijn om de inspectiefunctie een zekere zelfstandigheid binnen het departement te gunnen. Een algemene lijn van zoveel mogelijk verzelfstandigde inspecties is echter niet raadzaam. De minister moet een mogelijkheid behouden om de inspecties te sturen.

De heer **Feenstra** (PvdA) las dat de studie naar de positie van de inspecties is uitgemond in een gezamenlijk inzicht, maar miste de inhoud van dat inzicht. De positionering van de inspecties maakt deel uit van de zogenaamde takendiscussie tussen Rijk, IPO en VNG. Onduidelijk is wat de stand van zaken in deze discussie is en wanneer de Kamer hierover geïnformeerd kan worden. De departementen hebben de eigen inspecties gebundeld en gereorganiseerd. Per departement zal dat in opperste wijsheid zijn gebeurd, maar het totstandgekomen patroon is onnavolgbaar gedifferentieerd.

Over de positionering van de inspecties binnen de departementen staat in de brief een merkwaardige passage: voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van inspectietaken wordt een zekere onafhankelijke positionering bepleit, een zekere mate van functiescheiding en afzonderlijke organisatorische eenheden.

Als men trots op de taak is, moet hij ook voluit onderdeel van het departement uitmaken. Er moet een relatie worden aangebracht met de ontwikkelingen in het eerste- en tweedelijnstoezicht. Hoewel het besef doorklinkt dat bepaalde taken niet bij het Rijk thuishoren, worden ze ook niet echt losgelaten. De fractie van de PvdA is voorstander van een actieve, gemotiveerde en voortvarende groeiaanpak, waarbij de andere overheden de mate waarin taken te decentraliseren zijn «verdienen». Niet alle inspectietaken zijn in dezelfde mate te decentraliseren, maar in de hoek van VROM, VW en LNV is een actievere opstelling op haar plaats.

Het kabinet geeft aan dat de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de beleidsontwikkeling en -vaststelling, ook verantwoordelijk is voor de handhaving. Is het niet ook denkbaar om te stellen: waar de één het beleid vaststelt, wordt de ander in staat gesteld om te handhaven? Op milieugebied zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan vergunningverlening op provinciaal niveau en handhaving op gemeentelijk niveau.

Het kabinet slaagt erin om zijn ambities op het terrein van de coördinerend bewindspersoon zorgvuldig toe te dekken. Op congressen worden vele mogelijkheden voor coördinerend ministerschap genoemd, bijvoorbeeld voor het Groene Hart, de Randstad of de elektronische snelweg. Het verdient aanbeveling om in het regeerakkoord heldere afspraken te maken. Als gekozen wordt voor de figuur van coördinerend minister, moeten zijn bevoegdheden helder worden omschreven.

Het lijkt goed om de Kamer te betrekken bij de ontwikkelingen rond de bestuurskernen. Verticaal moet worden aangegeven wat tot de echte kerntaken behoort en wat kan worden geprivatiseerd of gedecentraliseerd. Horizontaal moet worden geduïd tot hoever de omvang van het departement voor de beleidsopbouw strekt. Voor de uitvoering kan worden gedacht aan de markt, aan doelgroepen of aan andere overheden.

Het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken

De **minister** bevestigde dat het kabinet heeft gekozen voor een andere filosofie en verwees daarvoor onder meer naar het regeerakkoord. Herstel van het primaat van de politiek is het leidend motief. De zwakte van het openbaar bestuur in de afgelopen decennia ligt in de onduidelijkheid rond bevoegdheden en verantwoordelijkheden en daar moet dus aan gewerkt worden. Parallel hieraan loopt de vormgeving van het modern management. Er zijn nieuwe aansturings- en controle-instrumenten. De commissie-Wiegel heeft enigszins geleden aan blauwdrukdenken. Er moet steeds ruimte blijven om af te wijken van de lijn. Zo zijn de spelregels rond zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) duidelijk, maar kan het soms effectief zijn om ervan af te wijken. Daarbij moeten wel redenen en consequenties worden aangegeven.

Er is geen gevaar voor centralisatie, maar er is een nauwe samenhang met de takendiscussie. Het eerste deel van de takendiscussie met IPO en VNG is succesvol afgerond, 80% van het materiaal is helder toegedeeld. Over de laatste 20% zijn nog keiharde onderhandelingen gaande. Het gaat daarbij om regionale taken die terug moeten naar de provincie of de gemeente en om een gelijktijdig verder decentraliseren van rijkstaken. In het najaar moet deze discussie afgerond zijn. Hierbij horen de medebewindstaken. Als twee overheden zich met een probleem moeten bezighouden, ontstaat onmiddellijk de vraag naar de bevoegdheidsverdeling, inclusief toezicht. De uitlatingen van enkele aanwezige leden wekken enige verbazing met het oog op de gang van zaken rond het politiedossier. Op kousenvoeten wordt nu een inspectie politie opgericht. De wijze waarop deze wordt geregeld, gaat lang niet zover als de regeling van andere inspecties op rijksniveau. Bij de controle is het direct van belang om de vraag te beantwoorden om welke controle op welk onderdeel het gaat. De Kamer zal altijd wensen dat de politieministers vertellen wat er in het land aan de hand is. Daarvoor is dus een vorm van monitoring noodzakelijk. Tussen de gedecentraliseerde politie en de behoefte om centraal de ministers te kunnen aanspreken zit een gat, dat op dit moment door de politie zelf wordt ingevuld. Het Nederlands politie-instituut (NPI) is opgericht om in het signaleerde gat te duiken. Er moet goed worden nagedacht over de manier waarop de bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden toegedeeld. Op het moment dat dat gebeurt is, kan de inspectie anders worden gepositioneerd.

Volgens de fractie van de PvdA zouden gemeenten decentralisatie moeten verdienen: de vraag of de rijksoverheid er op de een of andere manier toezicht op houdt, moet worden beantwoord naar de mate waarin de gemeenten in staat worden geacht de taak op een goede manier zelf te vervullen. Hier mag niet achter verscholen zitten een zekere aantasting van wat in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat het hart van het openbaar bestuur is: de autonomie van de gemeenten.

Er is geen verschil van mening over de wenselijkheid om zo onafhankelijk mogelijke inspecties te hebben. Per sector kan het een andere vorm krijgen, maar de inspectie is niet het handzame instrument van de minister om te signaleren of af te dekken al naar gelang het hem uitkomt. Een totaal onafhankelijke inspectie heeft grote voordelen, maar bergt ook nadelen in zich. De praktijk in Nederland is die van vergaand onafhankelijke inspecties, hetgeen te maken heeft met de rol van de pers en die van het parlement. Heel lang gingen de rapporten van de onderwijsinspectie slechts naar de minister. Een jaar of tien geleden is bewust gekozen voor openbaarheid van inspectierapporten. Het kabinet denkt in een breder kader na over de ordening van toezichtsfuncties, onder meer samenhangend met de mededingingsproblematiek. Begin volgend jaar zal alles op een rij kunnen worden gezet. De vertaling per departement is onduidelijk genoemd. Dat kan samenhangen met het beleidsterrein, maar ook met een nog niet geheel ontwikkeld denken over toezicht. Het gaat

hierbij om een individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in dezen slechts een brievenbusfunctie. Als de situatie met de inspecties op een bepaald departement schimmig is, moet de desbetreffende minister daarop worden aangesproken. Dat laat onverlet dat Binnenlandse Zaken een prikkelende, motiverende en ordenende rol speelt.

De fractie van het CDA is ingegaan op het onderscheid tussen de eerste en de tweede lijn. Uitvoering zit inderdaad zowel aan de ontwikkelings- als aan de handhavingskant. Het voorbeeld van de schoolbegeleidingsdiensten lijkt niet geheel juist weergegeven. Het kenmerk daarvan is dat ze zijn gedecentraliseerd onder gelijktijdige overdracht van bevoegdheden. Wat moet de onderwijsinspectie zelf dan nog doen? Te denken valt aan het verzamelen van materiaal om te kunnen beoordelen of de decentralisatie goed is verlopen. Daarbij moet wel gelet worden op de instantie namens welke de inspectie optreedt. Dat rijksinspecteurs allemaal arrogant zijn is niet het beeld, maar het is een gevaar dat dreigt en dus in de hand moet worden gehouden. Behoorlijkheid en zorgvuldigheid dienen de basis voor het handelen te zijn.

Gevraagd is of het mogelijk is om een overzicht te maken van de verschillende soorten inspecties en de spelregels die daarbij gelden. Interessant is het of daarbij ook de Algemene rekenkamer in beschouwing moet worden genomen. Zolang het gaat om de rechtmatigheid van het doen van uitgaven is er geen twijfel, zodra het gaat om de doelmatigheid gaan zich echter andere vragen voordoen. Het gevaar van een politieke beoordeling ligt constant op de loer. De Rekenkamer treedt veel vaker naar buiten.

Is het denkbaar dat datgene wat de één vaststelt, door een ander wordt gecontroleerd? De strafwet wordt vastgesteld door de wetgever op nationaal niveau, terwijl het toezicht erop plaatsvindt door de gedecentraliseerde politie. Op zichzelf behoeft hier ook geen bezwaar tegen te bestaan, mits het doordacht gebeurt en mits de bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder verdeeld zijn. Inspectietaken worden soms gezien als managementtool. Soms worden ze gebruikt als bron voor beleidsbijsturing. Soms zijn ze nadrukkelijk handhavinginstrument.

Het coördinerend ministerschap is niet bedoeld voor de bevordering van eenheid van beleid. Deze wordt alleen in het kabinet bewaakt, waarbij de minister-president een belangrijke rol speelt. Coördinatie vindt wekelijks plaats in de onderraden van de ministerraad en in de ministerraad zelve. De genoemde Securitelzaak kan ook niet als een coördinatieprobleem worden gezien. Het gaat primair om een bestuurlijk vraagstuk, waarbij aan elk van de departementen moet worden gevraagd of naar behoren is gewerkt. De rol van de minister van Economische Zaken werd in de publiciteit te zwaar aangezet, waarmee afbreuk werd gedaan aan de individuele verantwoordelijkheid van de ministers.

Projectministerschap is weinig zinvol als het niet gepaard gaat met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bevoegdheden voor een projectminister zullen van een andere minister worden weggenomen. Het is de vraag of dat als structurele aanpak wenselijk is. Een projectmatige aanpak kan af en toe overigens wel nuttig zijn. In het regeerakkoord is bijvoorbeeld afgesproken een bepaald accent te geven aan het grotestedenbeleid. Het is goed om dan iemand tijdelijk met die taak te belasten. Staatssecretaris Kohnstamm is zeer in zijn taak geslaagd. Het grotestedenbeleid, dat vele departementen raakt, is niet meer uit de kranten weg te denken. Het zou niet eenvoudig geweest zijn om een van de desbetreffende ministers met de taak te belasten. Dat laat onverlet dat zich onduidelijkheden voordoen. De Kamer spreekt de staatssecretaris aan, maar hij kan dat vaak pareren met de opmerking dat hij geen geld heeft. Uiteindelijk is het de vraag of niet gedecentraliseerd moet worden. De fondsen zijn tussenstappen tussen begrotingsgeld en gemeentegeld.

Er komt geen stappenplan voor de invoering van kerndepartementen,

want het gewenste eindresultaat is min of meer bereikt. In de kerntaken-discussie stelt de overheid zich voortdurend de vraag of een bepaalde taak als overheidstaak moet worden gezien en, zo ja, bij welke overheids-laag hij dan thuishoort. Van iets recenter datum is de discussie over interne dan wel externe verzelfstandiging. Hierbij speelt de grote afstand een rol. Er is het risico van de uitvoering die te ver van het beleid af staat. In feite is sprake van een zekere teruggang. Nadat aanvankelijk externe verzelfstandiging het parool was, is de laatste tijd weer meer sprake van interne verzelfstandiging. Ook is er de afstand tussen beleid en uitvoering aan de ene kant en de doelgroep en de markt aan de andere kant. Per beleidsterrein moeten de verhoudingen beoordeeld worden.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Feenstra** (PvdA) pleitte voor voortvarendheid bij het afronden van de tweede en derde fase van de takendiscussie. Ook hierbij geldt het primaat van de politiek. De minister moet zich niet laten gijzelen in een onderhandelingsproces.

Het departement kan wat de positie van de inspecties betreft worden aangesproken op het geven van inzicht, op bundeling, op het ontwikkelen van een gemeenschappelijke beleidsaanpak. Op het punt van afzonderlijke taken moet de desbetreffende bewindspersoon worden aangesproken. In de ruimtelijke hoek zijn op dit punt stappen te zetten.

De minister heeft een duidelijk signaal aan de Rekenkamer afgegeven. De verantwoordelijkheid van de Rekenkamer richting Kamer bestaat er bovenal uit dat materiaal wordt aangeleverd op basis waarvan tot beleidsoordelen kan worden gekomen.

Het punt van de beleidsvaststelling op het ene niveau en het toezicht en de handhaving op het andere is helder. Rondom milieutaken worden vaak slechts de extreme posities bediscussieerd. Ten onrechte is steeds de complete vergunningverlening en handhaving in één hand.

De heer **Koekkoek** (CDA) meende dat de minister zijn eerste verantwoordelijkheid voor de aan de orde zijnde onderwerpen iets te licht opvat. Over de positionering van de inspecties verwijst hij de Kamer naar de individuele ministers, terwijl het gaat om een kabinetsstandpunt over de hoofdlijnen op dit punt. De eerstverantwoordelijke minister moet er achterheen zitten dat de kabinetslijn wordt nageleefd.

Zolang een zaak wettelijk is geregeld, moet de tweedelijnsfunctie worden uitgeoefend. Bij de schoolbegeleidingsdiensten is deze wat minder zichtbaar.

De Algemene rekenkamer is geen inspectie, maar een onafhankelijk orgaan. Zij kan op een moderne manier naar buiten treden. Het is duidelijk dat zij haar taak op een andere manier uitoefent dan vroeger. Er wordt meer in evaluerende zin gewerkt, waarmee zij eerder in politiek vaarwater komt. De beleidsdoelmatigheid komt meer dan voorheen aan de orde. De benadering van de D66-fractie, waarin inspecties/toezichthouders meer de kant van de Rekenkamer opgaan en aldus de controlerende taak van het parlement op een lager niveau wordt versterkt, past wat minder in het Nederlandse bestel. De CDA-fractie hecht aan de ministeriële verantwoordelijkheid en kiest voor een relatief zelfstandige positie van inspecties binnen het departement. Als inspecties geheel zelfstandig worden, kan de politiek niet langer sturen.

De CDA-fractie benadrukt de coördinerende rol van de eerstverantwoordelijke minister. Het Securitelarrest is niet alleen een bestuurlijk probleem, maar ook een coördinatieprobleem. De minister van Economische Zaken is eerstverantwoordelijke voor de implementatie van de richtlijn en de minister van Justitie voor het algemeen wetgevingsbeleid.

De heer **Kamp** (VVD) toonde zich tevreden over de benadering van de minister. Er is een sanering in gang gezet bij de ZBO's en er is veel bereikt op het punt van de agentschappen. Al met al is een situatie ontstaan die lijkt op het oorspronkelijke doel van de kerndepartementen. De overheid blijft natuurlijk altijd in beweging, maar dit proces moet een behoorlijke afronding kunnen krijgen. De brief van de minister van 14 mei 1997 is daarvoor niet voldoende. Het zou goed zijn als de minister per departement helder zou aangegeven hoever het proces van vorming van agentschappen en andere verzelfstandigingen is gevorderd en wanneer het kan worden afgerond.

Ook op het punt van de inspecties moet zo langzamerhand tot een conclusie worden gekomen. Het in de brief van 21 april 1997 vervatte overzicht is daarvoor onvoldoende. Naast een beschrijving van de stand van zaken is een opsomming van nog te realiseren doelen wenselijk.

Het is bekend dat coördinatie van beleid in de ministerraad geschiedt, maar het zou interessant zijn om te vernemen op welke punten succesvolle coördinatie heeft plaatsgevonden. Is de minister tevreden over zijn coördinerende werkzaamheden op het gebied van het minderhedenbeleid? Met het oog op de toekomst moet gedacht worden aan de elektronische snelweg.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) vroeg zich af of het goede uitgangspunt van herstel van het primaat van de politiek noodzakelijkerwijs leidt tot het uitgangspunt dat bij de inspecties is gehanteerd: de bestuurslaag waaraan taken en bevoegdheden worden toegeedeeld, zal het toezicht moeten uitoefenen. De minister heeft een en ander wat genuanceerd. Zo heeft de uitwerking van de takendiscussie gevolgen voor de uitoefening van het toezicht, dat ook op een lager niveau kan worden uitgeoefend. Als taken naar decentraal niveau gaan, zal vaak sprake zijn van medebewind, hetgeen problemen bij de toezichtstoedeling oproept. Met wat meer onafhankelijk toezicht kan het primaat van de politiek worden hersteld. Als het toezicht signalerend en informatievergarend wordt geformuleerd, kan via rapportages een beeld ontstaan van de gang van zaken bij de rijksoverheid en de decentrale overheid. De politiek verantwoordelijke instantie kan daar haar voordeel mee doen.

Terughoudendheid bij het instellen van projectbewindslieden is gewenst, maar als er toch weer voor wordt gekozen, moeten er bevoegdheden en geld bij geleverd worden.

Het proces van overheidsreorganisatie houdt nooit op. Dat laat onverlet dat tussentijdse actualisering nuttig kan zijn. De golfbeweging richting interne verzelfstandiging via agentschappen dreigt thans wat door te slaan. Misschien moeten de mogelijkheden van externe verzelfstandiging toch weer wat meer in ogenschouw worden genomen.

De **minister** onderschreef het belang van afronding van de tweede en derde fase van de takendiscussie in de huidige kabinetsperiode. De Kamer zal hiervoor een tijdpad overgelegd krijgen.

Het is onvoldoende om te spreken van de coördinerende rol van de eerstverantwoordelijke minister. Bedoeld wordt de coördinerende rol van de eerstverantwoordelijke vakminister. De Kamer is uitvoerig ingelicht over de visie op de coördinerende rol inzake het minderhedenbeleid. Deze rol kan niet zover gaan dat de minister voor Binnenlandse Zaken gaat over het onderwijs aan minderheden. Uiteindelijk gaat het om de toedeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en geld. Doordat daarover in het regeerakkoord niet veel is opgenomen, is in het begin van de kabinetsperiode relatief veel energie besteed aan het expliciteren van de bevoegdheden.

Resteert de vraag of een departement naar zijn aard niet dienstverlenend kan zijn aan andere departementen. Coördinerend ministerschap levert een positieve bijdrage, maar er moet niet alle heil van worden

verwacht. Het vanuit één departement signaleren en activeren is zonder meer nuttig.

Er zijn vele vormen van toezicht: externe accountants, inspecties, al dan niet verzelfstandigde toezichtsorganen en de Algemene Rekenkamer. Toezicht valt in twee delen uiteen. Er is informatie die relevant is voor de beleidsontwikkeling en er is informatie die interessant is voor de handhaving en verantwoording. De Rekenkamer mag zelf bepalen hoe zij haar taken invult. Er is sprake van een zekere mate van politisering in de rapporten. Het kabinet en Kamer mogen of moeten daarover een politiek oordeel geven. Daarnaast maakt de Rekenkamer intensiever gebruik van de publiciteit.

Vier departementen hebben hun werk op het punt van de inspecties gedaan. De andere ministeries zal worden gevraagd op welke wijze de vertaling van inspectiefuncties gestalte krijgt. Ook daarvan zal eind dit jaar een «foto» worden gepresenteerd. De grootste problemen doen zich voor bij medebewind. Daarachter verscholen zit een discussie over het complementair bestuur en over de chaotisering van het openbaar bestuur door de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hoewel er bij sommige onderwerpen niet aan te ontkomen is, moet worden gestreefd naar zo weinig mogelijk medebewind. Een inspectierol moet in dit soort gevallen zoveel mogelijk buiten de overheden worden geplaatst.

Het zal niet eenvoudig zijn om een compleet afrondend beeld te schetsen rond de bestuurskernen. Daarvoor zijn de processen te dynamisch. Wel kan het, ook voor een volgend kabinet, nuttig zijn om aan het eind van de kabinetsperiode een laatste stand van zaken te presenteren.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen