Brieven aan de informateur
T.a.v. Prof. dr. U. Rosenthal
Postbus 20008
2500 EA Den Haag

i.a.a. de voorzitter van de Tweede Kamer

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
21 juni 2010		Rob 2010-0000407015

Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
Pieter de Jong	070-426 7286

Bijlagen

Onderwerp
Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst

Geachte heer Rosenthal,

In zijn advies *Vertrouwen op democratie*[1] constateert de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een grote kloof tussen een gehorizontaliseerde samenleving aan de ene kant, en een politiek bestuur dat nog steeds goeddeels opereert langs hiërarchische, verticale lijnen aan de andere kant. Een kloof tussen samenleving en politiek die het gezag van de overheid en het politiek bestuur aantast. Hoewel in ons land het vertrouwen in de instituties internationaal bezien nog redelijk op peil blijft, hebben met name politici en politieke partijen te maken met een fors vertrouwensverlies. Op termijn kan dit een legitimiteitscrisis tot gevolg hebben. Dat vráágt om een reactie van de politiek. Niets doen is volgens de Raad geen optie. Dat blijkt ook uit zijn twee vervolgadviezen[2] die nader ingaan op de vraag hoe de politiek c.q. het openbaar bestuur zich beter kunnen verbinden met de horizontaal georganiseerde samenleving. Hoewel de Raad voor het openbaar bestuur meestal advies uitbrengt aan regering en parlement, wendt hij zich nu tot u omdat opbouw en functioneren van de ministerraad en een nieuwe visie op de rijksdienst een cruciale bijdrage kunnen leveren aan die betere verbinding met de

[1] Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari 2010.
[2] Raad voor het openbaar bestuur, *Kabinetsformatie 2010*, 19 april 2010 (briefadvies) en Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag, april 2010.

Fluwelen Burgwal 56 Telefoon 070-4267540
Postbus 20011 Telefax 070-4267625
2500 EA's-Gravenhage E-mail rob-rfv@minbzk.nl

horizontale samenleving. De formatie van een nieuw kabinet is bij uitstek het moment om een nieuwe start te maken.

De Raad bepleit dat de formerende partijen kiezen voor een *kernkabinet*.
Zo'n *kernkabinet* bestaande uit de minister-president, de minister van Financiën en zes à zeven andere ministers met brede portefeuilles, biedt een uitgelezen mogelijkheid om vanuit waarden en beginselen te sturen op hoofdlijnen van beleid, met meer ruimte voor dialoog met de samenleving. Dat was één van de boodschappen van het Rob-briefadvies in april 2010, dat een vervolg was op *Vertrouwen op democratie*. De ambtelijke organisatie moet het kernkabinet adequaat ondersteunen. Zij moet ervoor zorgen dat een minister niet alleen met zijn of haar collega's in de ministerraad en met het parlement overlegt, maar ook structureel en rechtstreeks de dialoog met de samenleving aangaat. Voor zover nodig worden tijdelijke programmaorganisaties (met zelfstandige topambtelijke aansturing en een eigen begroting) in het leven geroepen die een minister ondersteunen bij zijn of haar werk. Niet de historisch gegroeide departementale indeling en organisatie moeten leidend zijn voor de ondersteuning van het kernkabinet, maar de organisatie moet zich aanpassen aan de samenhangende politieke hoofddoelstellingen van het nieuwe kabinet. De beschikbare ondersteunende menskracht moet per kabinetsperiode flexibel kunnen worden ingezet voor het ondersteunen van de ministers en de overige bewindslieden. De grenzen tussen de bestaande departementen zullen daarbij minder rigide moeten worden en op den duur vervagen of geheel verdwijnen (één rijksdienst).

In dit briefadvies gaat de Raad nader in op de vormgeving van een kernkabinet, zoals eerder door hem bepleit in zijn briefadvies in april 2010, en de daarbij passende rijksdienst.

- *Van een vergadering van 'stadhouders' naar een kernkabinet*

Het *kernkabinet* zoals de Rob voorstelt, bestaat uit ministers die beschikken over brede, samenhangende portefeuilles die naast de eindverantwoordelijkheid voor de aan hen toevertrouwde departementen vooral gevuld zijn met prioritaire kabinetsprogramma's. De meeste leden van het kernkabinet, met uitzondering van de minister-president en de minister van Financiën, dragen ministeriële eindverantwoordelijkheid voor meer dan één departement. Zij worden – op ieder afzonderlijk departement – bijgestaan door staatssecretarissen die het feitelijke politieke beheer voeren. Op deze manier ontstaat in het kernkabinet een meer collegiaal bestuur (in dat opzicht vergelijkbaar met het feitelijke functioneren van Colleges van Burgemeester en Wethouders), meer samenhang in het

beleid, meer ruimte voor wezenlijke, inhoudelijke discussies in de ministerraad, en meer ruimte voor dialoog met de samenleving.

Deze omslag is nodig omdat in de huidige situatie het kabinet bestaat uit ministers die vooral hun departement beheren. De *raison d'être* van hun aanwezigheid in de ministerraad is op de keper beschouwd de representatie van dat departement: de ministerraad als een vergadering van 'stadhouders'. Op het departement wacht op de maandag na de vrijdag (ministerraad) een staf die van zijn minister wil weten hoe het met 'zijn' punten is afgelopen. In de ministerraad wordt niet zozeer gediscussieerd over algemeen regeringsbeleid, maar vindt er vooral uitwisseling van standpunten plaats en de formele 'afhechting' van sectoraal voorbereide besluitvorming. De discussies in de ministerraad zijn voorspelbaar en vanuit de departementale kokers gevoed. De indeling in ministeries structureert als het ware de gedachtewisseling in het kabinet. En dit terwijl de wezenlijke vraagstukken, waaronder innovatie, veiligheid, duurzaamheid en de inbedding van Nederlands beleid in Europese en mondiale context, bijna altijd de traditionele departementale indeling overstijgen. Een bredere kijk van ministers, over de schotten van het eigen departement heen, wordt ook nog eens belemmerd door het in de ministerraad sterk heersende non-interventiebeginsel. Over het algemeen verwachten ministers voor hun eigen voorstellen de beste resultaten als zij zich niet bemoeien met de voorstellen van hun collega's.

Essentieel is dat een kernkabinet van start gaat met een *globaal regeerakkoord* waarin duidelijke prioriteiten zijn benoemd, en met breed georiënteerde, visionaire en gezaghebbende personen die in dialoog met de samenleving en het parlement die prioriteiten in uitvoerbare en breed gedragen programma's omzetten. Die dialoog komt 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 (be-)sturen. De dynamiek *binnen* (in 'Den Haag') moet aanzienlijk meer dan tot dusver het geval was in open verbinding staan met de – grote – dynamiek *buiten*. De vice-president van de Raad van State zegt het als volgt:

'(…) *besturen in een democratische rechtsstaat is meer dan de voorbereiding en uitvoering van wetten en regels. Besturen is kunnen omgaan met verschillende werkelijkheden: de maatschappelijke werkelijkheid waarin burgers leven en professionele uitvoerders hun werk doen; de politieke werkelijkheid waarin volksvertegenwoordigers hun programma proberen te realiseren; de ambtelijke werkelijkheid waarin inhoudelijk deskundige ambtenaren de continuïteit van het overheidsbeleid*

verzekeren; de internationale (Europese) werkelijkheid waarin de Nederlandse staat zijn positie moet bepalen.'[3]

- *Een kleinere ministerraad*

Met de keuze voor een kernkabinet (met een regeerakkoord op hoofdlijnen) wordt de ministerraad kleiner dan nu en beschikken de ministers over bredere portefeuilles, die voor een belangrijk deel gevuld zijn met prioritaire kabinetsprogramma's. Daardoor komt er meer ruimte voor meer inhoudelijk, politiek en strategisch beraad over de algemene koers van het kabinetsbeleid. Daarbij blijft de ministerraad uiteraard een besluitvormingsorgaan: in de ministerraad worden besluiten genomen over de belangrijkste politieke prioriteiten en speerpunten van het kabinet, worden zogenaamde hamerstukken afgehandeld en worden uiteindelijk eventuele conflicten tussen ministers beslecht. Artikel 45 Grondwet formuleert de wezenlijke rol van de ministerraad als volgt:

Artikel 45 1. De ministers vormen tezamen de ministerraad. 2. De minister-president is voorzitter van de ministerraad. 3. De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

Wanneer sprake is van een kernkabinet, waarbij de ministers in teamverband met hun staatssecretarissen meer dan nu het geval is besluiten van de ministerraad voorbereiden, worden bovendien de onderraden ontlast. Onderraden blijven noodzakelijk ter voorbereiding of ter beslissing van aangelegenheden inzake bepaalde, ingewikkelde en de portefeuilles van meerdere ministers rakende, delen van het algemeen regeringsbeleid.[4] In die onderraden is het leggen van (nieuwe) verbindingen met de samenleving mogelijk. De huidige gedachtewisseling tussen bewindspersonen en topambtenaren zou kunnen worden verbreed door deskundigen uit de samenleving ad hoc of voor een wat langere periode deel te laten nemen aan de beraadslagingen.[5] Ook de teams van ministers en hun staatssecretarissen kunnen op die manier een eerste stap zetten om de dialoog met de samenleving voeren. De mogelijkheden om die dialoog daadwerkelijk aan te gaan in het land en via internet en andere dragers voor communicatie, moeten ten volle worden benut.

---

[3] Raad van State, *Jaarverslag 2009*, Algemene beschouwingen van vice-president Tjeenk Willink, Den Haag, 2010, p. 20.

[4] Artikel 17 van het Reglement van Orde van de ministerraad.

[5] Artikel 23 van het Reglement van Orde van de ministerraad.

- *Kernkabinet nader ingevuld*

De ministers zijn politiek verantwoordelijk voor meer dan één ministerie, waarbij vanzelfsprekend ook de verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke begrotingen van de betreffende ministeries hoort. Dat gegeven alleen al lokt een bredere oriëntatie en een bredere verantwoordelijkheid van ministers uit. Die bredere taak én het voeren van een maatschappelijke dialoog over de prioriteiten van het kabinet, kunnen alleen worden waargemaakt wanneer het feitelijke politieke beheer van de departementen (en alle overige zaken die weliswaar niet in het regeerakkoord zijn benoemd maar wél moeten worden uitgevoerd), elders worden ondergebracht, namelijk in de portefeuilles van staatssecretarissen. Daarmee houden de staatssecretarissen net als nu een zelfstandige politieke verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal – onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister – zodat zij voor het parlement een relevante bewindspersoon blijven.

De minister vormt idealiter een hecht team met zijn staatssecretarissen. Daarbij past niet het beeld van een staatssecretaris die vanuit een coalitiepartij optreedt als 'waakhond' van zijn minister. Door te werken in een team met staatssecretarissen per onderscheiden ministerie wordt de *span of control* van de minister vergroot en kan deze zijn of haar coördinerende functie goed invullen.

De verhouding tussen een minister en zijn of haar staatssecretarissen is staatsrechtelijk niet anders dan de huidige verhouding tussen een minister en staatssecretaris. Artikel 46 van de Grondwet positioneert de staatssecretaris als volgt:

Artikel 46 1. Bij koninklijk besluit kunnen staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen. 2. Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister.

De staatssecretaris oefent zijn of haar taken weliswaar uit met inachtneming van aanwijzingen van de minister, maar dat laat onverlet dat de staatssecretaris, zeker in de nieuwe constellatie de beschikbare staatsrechtelijke ruimte volop moet gebruiken. Niet de minister, maar de staatssecretaris verantwoordt zich in de Kamer voor zaken die tot de eigen portefeuille behoren. Zoals gezegd, staatssecretarissen hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid, onverminderd de verantwoordelijkheid

van de minister. Grondwettelijk gezien worden zij 'toegevoegd' aan een minister, maar niettemin behartigen zij een onderdeel van de portefeuille van hun ministerie, waarbinnen zij op eigen naam besluiten nemen.[6] Intern bezien is de staatssecretaris onderminister, extern treedt hij op 'als minister' zowel ten opzichte van het parlement als de samenleving, onverminderd de ondergeschiktheid aan de minister en diens eigen verantwoordelijkheid op grond van artikel 42 Grondwet: 'De koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk'.[7]

In het geval van een kernkabinet ligt het in de rede dat de ministers de Nederlandse inbreng in de meer strategische Europese en internationale gremia verzorgen, en dat de staatssecretarissen dit doen in de meer sectorale, specialistische Europese en internationale gremia. En voor zover relevant in die context, treden de staatssecretarissen dan op 'als minister', zoals nu o.a. bijvoorbeeld het geval is met de staatssecretaris van Economische Zaken, die in het buitenland de titel 'minister voor Buitenlandse handel' voert. Dit voorkomt een te grote belasting van de ministers door de groeiende Europese agenda.

- *De ondersteuning van het kernkabinet*

Iedere (grote) gemeente kent een bestuursdienst, die het College van Burgemeester en Wethouders *als college* ondersteunt. Opvallend genoeg kent de ministerraad wel een secretaris, maar verder geen ondersteuning van de raad als geheel. Bij de voorbereiding van besluiten en de uitvoering daarvan staat de historisch gegroeide indeling van departementen centraal, niet de inhoudelijke samenhang van de te behandelen vraagstukken. De afwezigheid van een dergelijke integrale ondersteuning op dit moment onderstreept het karakter van de ministerraad als bijeenkomst van stadhouders. Nu kan alleen de secretaris van de ministerraad als zo'n gezamenlijke ondersteuning worden gezien.

Tegen deze achtergrond is het idee interessant om de secretarissen-generaal toe te voegen aan de minister en de secretarissen-generaal gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor de topambtelijke ondersteuning van het kernkabinet, en de staatssecretarissen te laten bijstaan door directeuren-generaal. Het kernkabinet beschikt dan over een hoogwaardige, gezamenlijke

---

[6] S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer, 2009, p. 164.

[7] E.J. Jansen de Jonge, Koning en ministers. Inleiding artikelen 42-49, in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, derde druk, Deventer, 2000, p. 324.

staf.[8] De functies van de directeuren-generaal die niet worden toegevoegd aan een staatssecretaris, kunnen in dit model vervuld worden door (hoofd-)directeuren.

- *Een kernkabinet **zonder** departementale herindeling*

Pleidooien voor een kernkabinet gaan vaak gepaard – of worden verward – met pleidooien voor het samenvoegen van departementen. Maar daarbij moet worden bedacht dat het *aantal* Nederlandse departementen – dertien – heel gebruikelijk is voor Westerse parlementaire democratieën. Van der Meer & Van den Berg wijzen erop dat slechts drie lidstaten van de Europese Unie minder departementen kennen dan Nederland: Finland (twaalf), Cyprus (elf) en Malta (negen).[9] De Raad voor het openbaar bestuur meent dat voor een kernkabinet zoals door hem bepleit, samenvoeging van bestaande departementen niet nodig is, en dat – sterker nog – een dergelijke samenvoeging allerlei ongewenste effecten zal hebben. De Raad onderbouwt zijn opvatting als volgt.

Pleidooien voor het verminderen van het aantal ministeries zijn vooral gestoeld op de verwachting dat daarmee een bijdrage geleverd wordt aan minder verkokering en meer samenhang op brede beleidsterreinen. Bovendien zou, zo wordt vaak verondersteld, samenvoeging van ministeries een aanzienlijke kostenbesparing met zich brengen.
De Raad merkt daarbij in de eerste plaats op dat de huidige departementale indeling *op zich* geen beletsel lijkt te vormen voor een succesvolle organisatie en uitvoering van brede, departementsoverstijgende programma's. Recent onderzoek naar de voortgang van dertien departementsoverstijgende programma's en projecten wijst uit dat daarbij de interdepartementale samenwerking constructief is georganiseerd en dat deze brede programma's en projecten (ruim) voldoende voortgang kennen. De rijksdienst is – zo concluderen de onderzoekers – tegenwoordig zeer wel in staat om bij de aanpak van departementsoverstijgende programma's bureaupolitieke strijd en negatieve verkokering te voorkomen.[10]

---

[8] Dit idee is o.a. geopperd door Ton Horrevorts & Ralph Pans in: *Kerndepartementen. Een nieuwe overheid, ook aan de top*, Amsterdam, 2005. Wanneer de beweging naar één concern Rijk, met flexibele beleidsdirecties, verder doorzet, ligt het in de rede dat een kernkabinet ondersteund wordt door een eigen, hoogwaardige staf van kabinetsadviseurs.

[9] Frits van der Meer & Caspar van den Berg, 'Samenvoegen van ministeries is inefficiënt en levert niets op' in: *de Volkskrant*, 13 april 2010, p. 20.

[10] A.F.A. Korsten, P. de Jong & C.J.M. Breed, *Regeren met programma's. Interdepartementale programma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, rapport in opdracht van de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag, februari 2010. Onderzocht zijn o.a. het Programma Randstad Urgent, het Programma

In de tweede plaats wijst de Raad met instemming op de toelichting van vice-president van de Raad van State op zijn algemene beschouwingen bij het *Jaarverslag 2009* van de Raad van State, waarin hij stelde dat het samenvoegen en dus vergroten van departementen leidt tot een toename van het ambtelijk overwicht, 'terwijl juist de politiek het voortouw moet nemen'. Het bedrijfsleven is er – aldus Tjeenk Willink – allang achter dat kleinere, homogene eenheden beter zijn aan te sturen dan grote, heterogene eenheden. Hij vindt het daarom 'opmerkelijk' dat nog geen enkele partij heeft gepleit voor meer, kleinere departementen.[11] In lijn met de opvatting van Tjeenk Willink brengen de bestuurskundigen Van der Meer & Van den Berg naar voren dat het vormen van 'superministeries' haaks staat op de notie dat de rijksdienst juist flexibeler en wendbaarder moet worden met het oog op veranderende maatschappelijke uitdagingen: 'Dan moet je werken met kleine eenheden die al naar gelang de aard van het probleem samenwerken, en juist minder met grote bureaucratische molochs'.[12]

In de derde plaats moet gesteld worden dat samenvoeging van ministeries *op zich*, zonder gelijktijdige afstoting van rijkstaken, weinig of geen besparingen op zal leveren. De heroverwegingswerkgroepen 'Openbaar bestuur' en 'Bedrijfsvoering' schatten dat per ministerie dat wordt samengevoegd, de directe en indirecte besparingen in bestuurskosten gemiddeld vier miljoen euro zullen bedragen[13], maar dat de veranderkosten van een andere departementale indeling 'in de regel een veelvoud zijn van deze besparing'.[14]

Politici die aanzienlijke besparingen op de kosten van de rijksdienst willen realiseren, dienen fundamentele keuzes te maken inzake het ambitieniveau en de taakopvatting van het Rijk. Met het inboeken van forse besparingen op de kosten van de rijksdienst zonder daaraan voorafgaand een inhoudelijk en fundamenteel debat te hebben gevoerd en een daaruit voortvloeiende politieke visie te hebben gegeven op de relatie tussen staat, markt en samenleving, strooien politici de burger zand in de ogen. 'Aanzienlijk minder ambtenaren' kan niet worden gerealiseerd door het samenvoegen van ministeries op zich, maar zal alleen worden bereikt met

---

Energietransitie, het Programma Nationale Veiligheid en het Project Voortijdig Schoolverlaten.

[11] 'Tjeenk Willink: minder ministeries geen goed idee', in: *Trouw*, 14 april 2010.

[12] Frits van der Meer & Caspar van den Berg, 'Samenvoegen van ministeries is inefficiënt en levert niets op', in: *de Volkskrant*, 13 april 2010, p. 20.

[13] Daarbij gaat het om besparingen bij de ondersteunende diensten.

[14] *Van schaven naar sturen*. Rapport brede heroverwegingen nr. 19 'Bedrijfsvoering', Den Haag, april 2010, p. 61.

minder overheidsbeleid en minder beleidsuitvoering, kortom 'minder overheid'. Vanuit het Rijk bezien zal dit dan wel moeten samengaan met het toedelen van taken aan de andere overheden, de burgers of de markt. Zonder taakafstoting is er geen uitzicht op een wezenlijke vermindering van het aantal ambtenaren in Den Haag! Daarbij moet worden bedacht dat het aantal *beleid*sambtenaren op rijksniveau slechts een fractie is van het aantal rijksambtenaren dat met de uitvoering is belast.[15]

- *Kernkabinet*: *een kwestie van politieke wil*

Samengevat heeft een kernkabinet grote te verwachten voordelen:

- Profilering van het kabinet door het benoemen van enkele speerpunten van beleid, neergelegd in kabinetsprogramma's die onderdeel zijn van de portefeuilles van ministers;
- Een betere politieke sturing op de hoofdlijnen van beleid;
- Organisatie en beheer van departementen zijn belegd bij staatssecretarissen;
- Ministers hebben daardoor meer ruimte om over 'hun' programma('s) een open en inhoudelijke dialoog te voeren met de samenleving en de Kamer;
- Besluitvormingsprocessen in een kernkabinet verlopen effectiever, collegialer en meer op hoofdlijnen (enigszins vergelijkbaar met besluitvormingsprocessen in Colleges van Burgemeester en Wethouders).

De Raad gaat hier niet nader in op de relatie tussen het constitutionele kader en de voorstellen in het briefadvies. Dat is ook niet de opdracht van de Rob. Verwacht mag worden dat de Raad van State daar op een passend moment aandacht aan zal geven. Voor zo'n oordeel lijken in ieder geval de volgende Grondwetsartikelen relevant:

Artikel 42
1. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.
2. De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.

Artikel 44
1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.
2. Ook kunnen ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie.

[15] Ultimo 2008 werden 164.419 rijksambtenaren geteld. Daarvan werkte ruim tachtig procent in uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat, de Belastingdienst en het Gevangeniswezen.

De Grondwet bepaalt dát er ministeries moeten zijn en dat aan het hoofd van een ministerie een minister staat. De Grondwet spreekt zich niet uit over het aantal ministeries en verbiedt niet dat een minister aan het hoofd staat van twee of meer ministeries.

Het al dan niet vormen van een kernkabinet is hoe dan ook een kwestie van *politieke wil*. De Raad voor het openbaar bestuur dringt er bij u en de formerende partijen met klem op aan deze politieke wil uit te spreken en over te gaan tot de vorming van een kernkabinet. Zo kan een belangrijke voorwaarde worden geschapen om een betere verbinding te leggen tussen de verticale Haagse realiteit en de horizontale netwerksamenleving.

- *Naar een flexibele rijksdienst, verbonden met de samenleving*

Een kernkabinet zoals hierboven beschreven, heeft baat bij een flexibele rijksdienst die binding heeft met de samenleving. Personeelscapaciteit en bijbehorende middelen dienen op flexibele wijze te kunnen worden ingezet ten behoeve van prioritaire kabinetsprogramma's die qua inhoud van kabinet tot kabinet kunnen verschillen. Ultieme flexibiliteit wordt bereikt wanneer sprake is van 'één concern Rijk': alle rijksambtenaren zijn dan formeel en *de facto* 'in dienst van het Rijk'. De weg daar naar toe is lang, maar de Raad stelt vast dat op een organische wijze, zonder een van bovenaf opgelegde blauwdruk, geleidelijk aan al wordt toegewerkt naar dat ene 'concern Rijk'. Het nieuwe kabinet dient die gewenste beweging te faciliteren en stimuleren. Een duidelijke richtinggevende uitspraak over de noodzaak van het ene 'concern Rijk' in het op te stellen regeerakkoord kan dat proces een verdere impuls geven.

Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij majeure maatschappelijke thema's, hun informatie, kennis en expertise ten aanzien van die thema's, zijn in de gehorizontaliseerde en geëmancipeerde samenleving op veel plaatsen 'gelokaliseerd', in fysieke én virtuele zin. Die maatschappelijke thema's en problemen houden zich steeds minder aan de grenzen tussen de dertien departementen die ons land kent, vertonen een grote dynamiek, vragen om de inbreng van vele actoren in ketens en netwerken, en – derhalve – om een zekere regie. Duurzaamheid, sociale cohesie, mobiliteit, veiligheid, bevolkingskrimp in grensgebieden, maatschappelijke gezondheidszorg – om maar enkele van die thema's te noemen – overschrijden zoals gezegd departementale grenzen. Een adequate aanpak van deze thema's vraagt om ontkokerde en flexibele werkwijzen binnen de rijksdienst: **de vorm moet de inhoud volgen**. In andere woorden: de gehorizontaliseerde samenleving en ingewikkelde, departementsoverstijgende problemen vragen om een rijksdienst die over departementale grenzen heen werkt in wisselwerking met de samenleving.

Het gaat daarbij in essentie om een andere bestuurscultuur, om andere werkwijzen en houdingen: het denken, organiseren en handelen vanuit organisaties – vanuit kokers – zal meer en meer plaats moeten maken voor het denken, organiseren en handelen vanuit een maatschappelijk thema of probleem. Of anders gesteld: 'Werken ***bij*** een ministerie' moet steeds meer worden: 'Werken ***aan****, samen met anderen, binnen en buiten de rijksdienst'*.

Scheidslijnen tussen – maar ook binnen – departementen kunnen zeker functioneel zijn, met name voor de aanpak van overzichtelijke, sectorale problemen waarbij specialistische kennis en routine een eerste vereiste zijn. Voor de adequate aanpak van maatschappelijke problemen die het domein van een departement overstijgen, zijn echter 'ontkokerde' werkwijzen en houdingen wenselijk en noodzakelijk. In het project 'Ambtenaar voor de Toekomst' – een project van het kabinetsprogramma Vernieuwing Rijksdienst – wordt in dit verband gesproken van de 'nieuwe' ambtenaar:

'*Het samenspel van ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal, economisch, politiek als maatschappelijk, stelt nieuwe eisen aan de ambtenaar die vooral te maken hebben met communicatie, flexibiliteit, creativiteit en innovatie. Er wordt gesproken van de 'nieuwe' werknemer die adequaat moet zijn in het uitvoeren van afwisselende complexe taken binnen steeds wisselende teams van collega's en binnen voortdurend veranderende netwerken van burgers, organisaties en belanghebbenden*'.[16]

Web 2.0, het interactieve en sociale web (hyves, facebook, twitter, wiki's), biedt technologische mogelijkheden om op een efficiënte en transparante manier kennis en informatie te delen rond bepaalde thema's. De 'rijksambtenaar voor de toekomst' gebruikt de nieuwe sociale en interactieve media niet alleen om kennis en informatie met collega's te delen, maar óók om in contact te komen met de samenleving. Juist daarin schuilt winst voor de (rijks)overheid en samenleving:

'*De gesignaleerde kloof met de burger kan worden gedicht door meer transparantie, meer feedback, betere informatie. Samenwerken over allerlei grenzen is mogelijk, waarmee men oplossingen vanuit de praktijk kan laten ontstaan – met leraren, onderwijzers, wetenschappers, kunstenaars, buurtbewoners. Het menselijk kapitaal zal beter worden*

[16] *Van het oude werken, de dingen, die voorbijgaan. Het Nieuwe Werken bij het Rijk* (concept, eind 2009), p. 9.

benut waardoor de rijksdienst in haar geheel slagvaardiger kan anticiperen op toekomstige vraagstukken'.[17]

De hier geschetste nieuwe manieren van werken binnen de rijksdienst vormen een uitdaging voor de departementen die nu nog in essentie gekenmerkt worden door een verticale, gelaagde structuur die niet meer past bij de dynamiek in de publieke ruimte. De Raad voor het openbaar bestuur spreekt in dit verband van een gehorizontaliseerde samenleving waarin informatie, kennis, meningen en betrokkenheid zich op vele plekken ontwikkelen en via allerlei kanalen snel door (kunnen) werken in de politieke agenda.[18] De rijksoverheid gaat deze uitdaging langzamerhand aan, bijvoorbeeld door het opzetten van een experiment met internetconsultatie. Sinds juni 2009 kan iedereen via de website www.internetconsultatie.nl reageren op nieuwe voorstellen voor wet- en regelgeving. Het experiment loopt vooralsnog twee jaar. In die periode bieden alle ministeries minstens tien procent van hun voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving ter consultatie aan op www.internetconsulatie.nl. Het Rijk bood burgers eerder ook al mogelijkheden tot een dergelijke consultatie, maar internet geeft daaraan een nieuwe dimensie. Hoe dan ook blijft het van belang goed te monitoren *wie* van die mogelijkheden gebruik maken (de 'usual suspects' zoals gevestigde belangenorganisaties, en/of 'nieuwe' organisaties en individuen), *hoe* de diversiteit van meningen wordt verwerkt, en *dat* en *op welke wijze* de insprekende burgers en organisaties van het Rijk feedback krijgen: burgers en organisaties die de moeite nemen te reageren op voorstellen voor wet- en regelgeving dienen serieus te worden genomen.

- *Ontwikkelingen in de rijksdienst: vervagende grenzen tussen departementen*

Twee hoofdbewegingen hebben geleid tot functieverlies van de departementen.[19] In de eerste plaats is er sprake van een *deconcentratie* van activiteiten en *decentralisatie* van bevoegdheden door de beleidsuitvoering en de handhaving 'op afstand' van de departementen te plaatsen. Een groot deel van de beleidsuitvoering en handhaving is via externe verzelfstandiging ondergebracht bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en, vooral vanaf het begin van de jaren negentig, langs de weg van

[17] Ibidem.

[18] Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari 2010.

[19] Cees Paardekooper, 'De huidige departementen hebben hun langste tijd gehad. Een radicaal perspectief', in: Hans Bekke, Kees Breed & Pieter de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, p. 277-295.

interne verzelfstandiging bij zogenaamde baten-lastendiensten (voorheen agentschappen genoemd). De op afstand van de kerndepartementen geplaatste uitvoeringsorganisaties en inspecties vormen nieuwe knooppunten binnen het domein van de rijksdienst, werken in toenemende mate met elkaar samen (op inhoudelijk en op operationeel gebied) en leveren steeds meer diensten ook aan andere departementen en bijbehorende doelgroepen dan alleen aan hun 'moederdepartement' en de daarbij horende 'klanten'.

De andere hoofdbeweging is tegenovergesteld: een zeker *concentratie* van activiteiten en *centralisatie* van bevoegdheden leidt tot functieverlies van de departementen als knoop- of kristallisatiepunten van beleid, uitvoering en toezicht. Het gaat dan niet alleen om een toenemende concentratie en centralisatie van de bedrijfsvoeringsfunctie (bijvoorbeeld *shared service centra* op het vlak van PIOFACH), maar óók van de beleidsfunctie. Gedacht kan worden aan de vele commissies die de regering instelt om complexe en politiek gevoelige vraagstukken te behandelen, om de twee door het kabinet-Balkenende IV geïntroduceerde programmaministers, voor Jeugd & Gezin, en voor Wonen, Wijken & Integratie, en om de tientallen andere kabinetsprogramma's en -projecten die een interdepartementale configuratie kennen. Op het terrein van de beleids*ontwikkeling* neemt de bestuurslaag 'Europa' het Rijk steeds meer uit handen. De *uitvoering* van Europese richtlijnen en regels legt overigens tegelijkertijd een toenemend beslag op Nederlandse beleids*uitvoering*. Al met al wordt de Nederlandse rijksoverheid gaandeweg een soort middenbestuur.

Deze twee tegengestelde ontwikkelingen leiden er toe dat de grenzen tussen departementen aan betekenis verliezen. Die grenzen eroderen langs organische weg, zonder dat daar een masterplan of blauwdruk achter zit. Deze min of meer natuurlijke gang van zaken wordt niet alleen mee 'veroorzaakt' door het in toenemende mate departementsoverstijgende, programmatisch en projectmatig werken binnen de rijksdienst, maar maakt die manieren van werken tevens eenvoudiger en logischer. De Rob beoordeelt deze in gang gezette beweging naar één bestuursdienst van het Rijk als zeer positief: het past bij een kernkabinet waarvan de leden beschikken over een portefeuille die goeddeels gevuld is met kabinetsprogramma's (geformuleerd op basis van de in het regeerakkoord benoemde 'prioriteiten'). Personeelscapaciteit en bijbehorende middelen, ondergebracht in hoogwaardige, relatief kleine, beleidskernen kunnen met het verder vervagen van departementale grenzen op flexibele wijze worden ingezet ten behoeve van prioritaire kabinetsprogramma's. De hier globaal geschetste beweging dient waar mogelijk te worden gefaciliteerd. De Raad ziet daarbij twee aangrijpingspunten: hogere politieke prioriteit van

bedrijfsvoeringsvraagstukken, en verdere clustering van uitvoeringsorganisaties.

- *Bedrijfsvoering in de politieke aandacht*

Voor een verdere uitbouw van departementsoverstijgende programma's is een gecentraliseerde en genormaliseerde bedrijfsvoering binnen de rijksdienst van groot belang. Recent onderzoek naar de voortgang van dertien departementsoverstijgende programma's en projecten wijst uit dat daarbij de interdepartementale samenwerking in de regel constructief is georganiseerd en dat deze brede programma's en projecten (ruim) voldoende voortgang kennen. De onderzoekers concluderen dat de rijksdienst goed in staat is om bij de aanpak van departementsoverstijgende programma's bureaupolitieke strijd en negatieve verkokering te voorkomen.[20] Maar die positieve voortgang is er *ondanks*, aldus de betrokken programma- en projectleiders, allerlei operationele knelpunten op het gebied van bijvoorbeeld ict, huisvesting, wijze van detachering van personeel et cetera. Via de nodige improvisaties worden in het algemeen wel redelijke en werkbare oplossingen voor die praktische problemen ('klein leed') gevonden, maar dat kost veel tijd en energie.

Verdere uniformering en centralisering van de bedrijfsvoering binnen de rijksdienst, bijvoorbeeld door de uitbreiding van het aantal *shared services*, kunnen niet alleen besparingen opleveren, zoals de heroverwegingswerkgroep 'Bedrijfsvoering' in het voorjaar van 2010 aanvoerde, maar ook en vooral flexibeler werken binnen de rijksdienst beter faciliteren. De Raad beseft dat 'bedrijfsvoering' geen sexy politiek onderwerp is. Maar gezien het belang ervan voor een goede uitvoering van brede, departementsoverstijgende programma's en projecten, verdient het aanbeveling 'bedrijfsvoering rijksdienst' expliciet onder te brengen bij één lid van het kernkabinet.

- *Verdere clustering van uitvoeringsorganisaties*

Uitvoeringsorganisaties van de rijksdienst werken in toenemende mate samen, op operationeel gebied en inhoudelijk. Die samenwerking komt tot stand omdat de betrokken organisaties bijvoorbeeld dezelfde doelgroep hebben of overeenkomen wat betreft hun belangrijkste activiteit

---

[20] A.F.A. Korsten, P. de Jong & C.J.M. Breed, *Regeren met programma's. Interdepartementale programma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, rapport in opdracht van de secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag, februari 2010.

(bijvoorbeeld subsidieverlening). Een dergelijke samenwerking kan niet alleen kosten besparen, maar ook en vooral de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven verminderen.

Al langer geleden, in 2000, hebben vijf grote zbo's (RDW, COA, de toenmalige IB-Groep, Staatsbosbeheer, Kadaster) samenwerking gezocht in de zogenaamde 'Handvestgroep'. Zij brachten toen het *Handvest Publieke Verantwoording* uit. Daarin gaven zij te kennen zich niet te willen beperken tot het afleggen van verantwoording die nodig is voor de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid (verticale verantwoording), maar zich ook publiek te willen verantwoorden voor hun handelen en de kwaliteit van de dienstverlening. Het gaat bij deze 'horizontale verantwoording' om instrumenten als klantenpanels, kwaliteitshandvesten, zelfevaluaties en visitaties.[21] Die 'horizontale verantwoording' vormt een aanvulling op de klassieke vorm van verticale verantwoording, die nodig is voor de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zorgvuldig ontworpen en uitgevoerde vormen van horizontale verantwoording kunnen bestaande verticale verantwoordingsprocessen ontlasten. Nu doen de departementen en het formele toezicht vaak meer dan dunnetjes over wat de leden van de Handvestgroep zelf via visitatie al hebben gerapporteerd. Het verdient aanbeveling vormen van horizontale verantwoording zoals toegepast door de Handvestgroep over de gehele breedte van de rijksdienst te institutionaliseren.

In dit advies beargumenteert de Raad zijn keuze voor een kernkabinet en de consequenties, die zo'n keuze heeft voor de organisatie van de rijksdienst.

In de komende jaren van beperkte groei, bezuinigingen en hervormingen is een nieuw besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid en gezamenlijke toekomstvisie wenselijk. Verder zal een kernkabinet, met een regeerakkoord op hoofdlijnen, meer tijd en energie kunnen besteden aan

---

[21] Zie: www.publiekverantwoorden.nl. De zogenaamde Handvestgroep bestaat anno 2010 uit de volgende uitvoeringsorganisaties (vooral zbo's, maar ook baten-lasten-diensten): COA, College voor zorgverzekeringen, Centrum Indicatiestelling Zorg, IND, Dienst Uitvoering Onderwijs (de baten-lastendienst DUO: een fusie van IB-Groep en CFI), Kadaster, Kamer van Koophandel, Prorail, RDW, Staatsbosbeheer, SVB, UWV). In 2005 presenteerde de Handvestgroep de 'Code Goed Bestuur'. Zie ook: Sandra van Thiel, Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen, in: *Management in overheidsorganisaties*, mei 2003. En: Raad voor het openbaar bestuur, *Commentaar op het rapport Een herkenbare staat, van de IBO-werkgroep Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau ('werkgroep Kohnstamm')*, december 2004.

het organiseren van draagvlak in de samenleving. De kiezersuitspraak van 9 juni 2010 is voor de vorming van het kabinet weliswaar de basis, maar schept voor de te nemen maatregelen op zichzelf nog geen voldoende draagvlak. Daaraan kan de vorming van een kernkabinet, dat de maatschappelijke dialoog serieus weet te voeren, en dat collegialer en meer inhoudelijk functioneert dan een vergadering van 'stadhouders', een belangrijke bijdrage leveren.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich in dit advies niet willen beperken tot een pleidooi voor de vorming van een kernkabinet, maar ook zijn visie willen geven op de ondersteuning van een kernkabinet. Daarbij heeft Raad zijn weerstand tegen energieverslindende samenvoegingen van departementen onder woorden gebracht en getracht aan te tonen, dat de route naar één rijksdienst en een meer flexibele, aan de prioriteiten van het nieuwe kabinet verbonden, werkwijze én meer besparingen oplevert én de energie richt op een meer ín de samenleving functionerende rijksdienst.

De ontwikkeling op weg naar één rijksdienst en een verbeterde samenhang in de uitvoering is voor de kwaliteit van de overheid van dusdanige betekenis dat het aanbeveling verdient een lid van het kernkabinet te belasten met de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rijksdienst.

De Raad voor het openbaar bestuur,

Prof. drs. J. Wallage (voorzitter) Dr. C.J.M. Breed (secretaris)