

Balanceren tussen politiek, bestuur, uitvoering en toezicht

Over de inbedding van overheidsorganisaties onder de ministeriële verantwoordelijkheid en de plaats voor politiek

mr. dr. J. Westerweel¹

1. Inleiding

Vermoedelijk heeft iedereen die bij de rijksoverheid komt te werken de eerste jaren dezelfde ervaring: je denkt ongeveer te weten hoe de landelijke overheid in elkaar steekt, maar om de zoveel tijd kom je in aanraking met organisaties waarvan je het bestaan nooit had kunnen vermoeden. In mijn geval duurt deze ervaring tot op de dag van vandaag voort, terwijl ik ondertussen alweer bijna vijf jaar werkzaam ben bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hoe dit komt is niet zo moeilijk te verklaren: de Rijksoverheid is schier onoverzichtelijk groot en verricht een schier onoverzichtelijk groot aantal taken. Ze is zelfs zo onoverzichtelijk groot, dat de Rijksoverheid zelf het ook niet helemaal lijkt te weten. Kijken we op de website rijksoverheid.nl, dan staat er bij het onderwerp 'overheidspersoneel' dat er zo'n 150.000 mensen werken.² Volgens diezelfde website bestaat de Rijksoverheid uit: (1) alle ministeries, (2) uitvoerende diensten zoals de Belastingdienst en Rijkswaterstaat, (3) inspecties zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en (4) zelfstandige bestuursorganen, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek. Kijken we vervolgens op de website werkenvoornederland.nl, een website van dezelfde Rijksoverheid, dan staat daar dat er zo'n 120.000 mensen werken. Wellicht dat deze website alvast voorsorteert op de bezuiniging op het aantal ambtenaren uit het hoofdlijnenakkoord van PVV-VVD-NSC-BBB, maar dat verklaart niet waarom ook de samenstelling van de Rijksoverheid hier anders lijkt te zijn. Naast (1) de ministeries, (2) uitvoerende diensten, (3) inspecties en (4) zelfstandige bestuursorganen maken hier namelijk ook (5) de Hoge Colleges van Staat onderdeel uit van de Rijksoverheid. Om het allemaal nog verwarrender te maken staat dan weer op de website rijksoverheid.nl bij het onderwerp 'Rijksoverheid' dat deze bestaat uit (1) de ministeries, (2) uitvoerende diensten zoals de Belastingdienst, (3) inspecties, (4) de Hoge Colleges van Staat en, nieuw in het rijtje, (5) adviescolleges. Zelfstandige bestuursorganen zijn in deze onderverdeling geen aparte categorie maar worden kennelijk tot de uitvoerende diensten gerekend.

Nu zijn de teksten op de twee bekeken websites natuurlijk niet door dezelfde persoon geschreven, zijn de schrijvers allicht niet gepromoveerd op het onderwerp 'overheidsorganisatie' en zijn de teksten hoogstwaarschijnlijk ook niet met elkaar vergeleken voordat ze geplaatst zijn, dus dat er verschil tussen bestaat is niet gek.³ Sterker nog, het is eigenlijk tekenend voor het onderwerp. Wie in Nederland weet er namelijk echt precies hoe de Rijksoverheid is

¹ Joost Westerweel is werkzaam bij de afdeling Constitutionele Zaken van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij schrijft mee aan het wetsvoorstel voor een kaderwet op de rijksinspecties en houdt zich in bredere zin bezig met de organisatie van de rijksoverheid. Dit preadvies is op persoonlijke titel geschreven.

² Ter vergelijking: Unilever, een van de grootste bedrijven ter wereld, heeft wereldwijd volgens de eigen website zo'n 128.000 mensen in dienst (<https://www.unilever.nl/our-company/>).

³ Ook al is een verschil van 30.000 werknemers toch wel behoorlijk te noemen.

georganiseerd? Er is misschien een handjevol rechtsgeleerden en nog wat meer bestuurskundigen die zich met het onderwerp bezighouden en deze kleine groep is het onderling waarschijnlijk op punten ook niet met elkaar eens. Dat dus twee (vermoedelijk) communicatiemedewerkers niet precies weten hoe de Rijksdienst georganiseerd is, is goed voorstelbaar. Voor hen blijven de verschillen tussen de teksten allicht ook zonder gevolgen. Voor wetgevingsjuristen ligt de zaak helaas anders. Geregeld wordt ons gevraagd om met wet- en regelgeving nieuwe organisaties op te richten, aan bestaande organisaties nieuwe taken toe te kennen of om hierover te adviseren.⁴ Van ons wordt dan verwacht dat we wel precies weten hoe de Rijksoverheid in elkaar steekt, dat we inzicht kunnen geven in de gevolgen van keuzes en dat we weten hoe we het moeten regelen, letterlijk. Daarbij moeten we dan niet alleen rekening houden met politieke wensen, maar ook met bestaande beleidsmatige en juridische kaders.

In mijn ervaring komen achter ogenschijnlijk simpele wensen vaak complexe juridische en beleidsmatige vragen vandaan. Hoe ga je daar als wetgevingsjurist mee om? Tegen wat voor vragen loop je zoal aan en hoe geef je daar een antwoord op? Met wat voor dilemma's word je geconfronteerd? Dit soort vragen en de juridische kaders die daarbij horen zijn het onderwerp van dit preadvies. De aandacht zal in dit preadvies voornamelijk uitgaan naar organisatievormen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Daaronder rekenen we bijvoorbeeld planbureaus, inspecties en regeringscommissarissen. De organisatievormen op afstand, zoals zelfstandige bestuursorganen en stichtingen en de bijbehorende kaders zijn al uitvoerig besproken in het preadvies van Zijlstra. Zij komen hier slechts kort aan bod, met name om bijzonderheden of verschillen te duiden met organisatievormen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Deze insteek betekent dat ik het klassieke onderscheid hanteer tussen organisatievormen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid en organisatievormen op afstand. Over dit onderscheid is voldoende discussie mogelijk,⁵ maar voorlopig blijft het voor wetgevingsjuristen nu eenmaal een van de belangrijkste organisatieprincipes waar zij rekening mee moeten houden.

De indeling van dit preadvies is als volgt. In paragraaf 2 beschrijf ik de bestaande organisatievormen en de bijbehorende juridische kaders eerst in grote lijnen. Ik zal met name aandacht besteden aan hun onderlinge overeenkomsten en verschillen. Vervolgens bespreek ik in paragraaf 3 aan de hand van het wetsvoorstel voor een Wet op de rijksinspecties de vragen en dilemma's waar je zoal als wetgevingsjurist mee geconfronteerd wordt wanneer je een wet schrijft voor onderdelen van ministeries. Daarna ga ik in paragraaf 4 in op een op dit moment populaire organisatievorm in Den Haag en de vraagstukken die daarbij spelen, namelijk regeringscommissarissen en nationaal coördinatoren. In paragraaf 5 reflecteer ik in algemene zin op de voorgaande paragrafen en stel ik voor om een brede juridische blik te hanteren (civiel-, bestuurs- en staatsrechtelijk) bij opdrachten om nieuwe organisaties in te richten of bestaande organisaties nieuwe taken te geven. Ik sluit af in paragraaf 6 met een conclusie.

Dit preadvies is geschreven om wetgevingsjuristen enigszins wegwijs te maken in de wondere wereld van het *interne* overheidsorganisatierecht én om een wetenschappelijke, juridische bijdrage te leveren aan het debat over de organisatie van de rijksoverheid. Zoals Zijlstra in zijn

⁴ Tekenend is ook dat bijna nooit aan ons wordt gevraagd om organisaties op te doeken.

⁵ Zie daarvoor het preadvies van Zijlstra.

preadvies beschrijft, is het broodnodig het debat daarover op een fundamenteel niveau te voeren. Nieuwe organisaties worden om de haverklap opgericht, onafhankelijkheid is daarbij het toverwoord, maar duidelijk, samenhangend (wetgevings)beleid ontbreekt. We doen gevoelsmatig vaak maar wat en we weten eigenlijk niet eens of dat echt erg is. Hoog tijd dus om dieper op het onderwerp in te gaan.

2. Schets van de juridische kaders

Kijken we naar het landschap van overheidsorganisaties dan zien we een bont gezelschap. De ministeries, een aantal Hoge Colleges van Staat, de Staten-Generaal en de rechterlijke macht maken al vanaf het prille begin van het Koninkrijk deel uit van de rijksoverheid. In de loop der jaren is de Staat verder nog (enig) aandeelhouder geworden in een aantal privaatrechtelijke rechtspersonen, wat strikt genomen geen onderdelen zijn van de rijksoverheid. Na de Tweede Wereldoorlog neemt het aantal soorten organisaties een hogere vlucht. Naast de zojuist genoemde organisaties zijn er onder andere zelfstandige bestuursorganen, planbureaus, rijksinspecties, agentschappen, Nationaal Coördinatoren, Regeringscommissarissen en Shared Service Organisations gekomen en neemt de overheid deel aan een (zeer) grote hoeveelheid privaatrechtelijke rechtspersonen. Al met al een nogal onoverzichtelijk geheel zoals in de inleiding al bleek.

Om wat orde in de chaos te scheppen, worden de verschillende organisatievormen meestal op twee assen ingedeeld. Het gaat dan om de as publiekrechtelijk-privaatrechtelijk en de as ministeriële verantwoordelijkheid-geen ministeriële verantwoordelijkheid. Over deze indeling valt te twisten, maar voor het doel van dit preadvies is de indeling bruikbaar. Het overgrote deel van de organisatievormen is publiekrechtelijk van aard.⁶ Van de hiervoor genoemde vormen, vallen alleen stichtingen, NV's en BV's op de privaatrechtelijke as. Zelfstandige bestuursorganen kunnen zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk zijn. Buiten de (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid vallen in ieder geval de Raad van State, de Hoge Raad, de Nationale Ombudsman, de Algemene Rekenkamer, adviescolleges, de Staten-Generaal, de organen van de rechterlijke macht en privaatrechtelijke rechtspersonen. Alle organisaties onder het gezagsbereik van een minister vallen binnen de ministeriële verantwoordelijkheid. Het criterium van 'gezagsbereik' duidt op het belangrijkste verschil tussen organisaties binnen en buiten de ministeriële verantwoordelijkheid: de minister heeft directe zeggenschap over alles wat binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt en verminderde zeggenschap over wat daarbuiten valt. Zelfstandige bestuursorganen vallen om deze reden buiten de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Dit is de theorie, maar ook hier geldt dat de praktijk weerbarstig is. Privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan de staat enig aandeelhouder is, vallen organisatorisch gezien buiten de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd heb je er natuurlijk een hoop over te zeggen als minister of regering als de Staat enig aandeelhouder is. Andersom is de feitelijke zeggenschap van ministers over organisaties die traditioneel tot hun gezagsbereik worden gerekend, zoals rijksinspecties, de laatste jaren juist verminderd.

2.1 De juridische kaders

Voor de privaatrechtelijke organisaties vormt het Burgerlijk Wetboek het juridische kader. Voor zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges vormen respectievelijk de Kaderwet

⁶ Wat nog niet wil zeggen dat het overgrote deel van de *organisaties* dat ook is.

zelfstandige bestuursorganen en de Kaderwet adviescolleges het juridisch kader.⁷ Deze kaderwetten bevatten algemene regels voor de verhouding minister-zbo en minister-adviescollege. Ze vormen zelf geen grondslag voor het instellen van een zbo of adviescollege of voor bevoegdheden van deze organisaties. Daarvoor is een aparte instellingswet vereist.⁸ Bij die instellingswet mag worden afgeweken van de desbetreffende kaderwet (Aanwijzing 2.46, eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving), maar die afwijking moet dan wel goed gemotiveerd worden. Verder is het uitgangspunt van de Kaderwet zbo's en de Kaderwet adviescolleges dat de minister geen bevoegdheden heeft ten opzichte van deze organisaties, tenzij de wet hem expliciet bevoegdheden toekent.⁹ Bij de kaders voor de organisatievormen binnen de ministeriële verantwoordelijkheid is dat precies andersom: de minister is bevoegd, tenzij dat expliciet bij wet is uitgesloten. Voor adviescolleges en commissies geldt daarnaast nog de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en het daarop gebaseerde Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies. Zoals de naam van de wet en het besluit al suggereert, zijn hierin regels opgenomen over de (soorten) vergoedingen voor leden van adviescolleges en commissies.

Ook de organisatievormen binnen de ministeriële verantwoordelijkheid hebben vaak hun eigen juridische kader. Voor de agentschappen, die kunnen worden ingesteld op grond van artikel 2.20 Comptabiliteitswet 2016, geldt de Regeling agentschappen.¹⁰ Deze ministeriële regeling is gebaseerd op artikel 4.20, tweede lid, onderdeel g, van de Comptabiliteitswet 2016 en heeft dus een grondslag in een formele wet. Het onderscheid tussen een agentschap en een regulier dienstonderdeel van een ministerie is dat een agentschap mag kiezen welk financieel beheer wordt gevoerd, ofwel als baten-lastenagentschap ofwel als verplichtingen-kasagentschap. Verder zijn er eigenlijk geen verschillen tussen agentschappen en dienstonderdelen, waardoor deze organisatievorm van alle vormen het meeste op een normaal dienstonderdeel van het ministerie lijkt. Voor de drie planbureaus gelden de Aanwijzingen voor de planbureaus.¹¹ Dit zijn interne voorschriften van de minister-president die zijn geaccordeerd door de Ministerraad. Ze hebben geen externe werking maar alle ministers, staatssecretarissen en ambtenaren zijn eraan gebonden. In de Aanwijzingen voor de planbureaus zijn voorschriften opgenomen die er met name voor moeten zorgen dat de planbureaus onafhankelijk hun onderzoekswerk kunnen verrichten. Vergelijkbaar met deze aanwijzingen zijn er ook de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.¹² Hierin zijn voorschriften opgenomen die de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties moeten waarborgen. Het is de bedoeling dat deze laatste aanwijzingen worden omgezet in een Kaderwet rijksinspecties, waarover meer in paragraaf 3. Naast deze kaders kent elk ministerie ook nog zijn eigen specifieke organisatie- en mandaatbesluiten. Zoals de naam al aangeeft, is in deze besluiten te vinden hoe de ministeries georganiseerd zijn. De

⁷ Het Burgerlijk Wetboek is ook voor privaatrechtelijke zbo's een belangrijk kader.

⁸ Tijdelijke en eenmalige adviescolleges (artikelen 5 en 6 Kaderwet adviescolleges) kunnen respectievelijk bij koninklijk besluit en bij koninklijk besluit of ministeriële regeling worden ingesteld. Permanente adviescolleges moeten bij formele wet worden ingesteld (artikel 4 Kaderwet adviescolleges).

⁹ Die bevoegdheden staan in de Kaderwetten en, afwijkend of aanvullend, in de bijzondere instellingswetten.

¹⁰ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>.

¹¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031972/2012-04-01>. Het Centraal Planbureau heeft een wettelijke grondslag in de artikel 2, eerste lid, van de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan. Het Sociaal en Cultureel planbureau en het Planbureau voor de leefomgeving zijn alleen opgenomen in het organisatiebesluit van respectievelijk de ministeries van VWS en I&W.

¹² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037073/2022-01-01>.

besluiten regelen welke directoraten-generaal, directies en programmaonderdelen er zijn, en welke besluiten in mandaat door wie genomen mogen worden.

Artikel 44 Grondwet geldt voor alle organisatievormen binnen de ministeriële verantwoordelijkheid als overkoepelend kader. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat ministeries bij koninklijk besluit worden ingesteld en dat zij onder leiding staan van een minister. Uit dit lid kan worden afgeleid dat de ministeriële verantwoordelijkheid een individuele verantwoordelijkheid is. Alle ministers hebben een zelfstandige bevoegdheid en zijn zelfstandig verantwoordelijk. Dit is een verschil met het stelsel op decentraal niveau. Bij gemeenten en provincies worden bestuursbevoegdheden door het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten als geheel uitgeoefend en zij zijn daarom ook als geheel verantwoordelijk.¹³ Het tweede lid bepaalt dat er ook ministers kunnen worden benoemd die geen leiding geven aan een ministerie, de zogenaamde ministers zonder portefeuille. Uit het eerste lid volgt dat het aan de ministers is om de inrichting van hun ministerie te bepalen, vandaar dat de organisatie- en mandaatbesluiten op dit artikel zijn gebaseerd. Naast de bevoegdheid om de inrichting van het eigen ministerie te bepalen, wordt uit het eerste lid ook een instructiebevoegdheid afgeleid van ministers ten aanzien van alle onder hen ressorterende diensten en ambtenaren. Dat ministers bevoegd zijn hun eigen organisatie in te richten en aan te sturen, betekent dat zij er ook verantwoordelijk voor zijn. Artikel 42, tweede lid, Grondwet bepaalt immers dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk. Er kan, kortom, geen ministeriële bevoegdheid bestaan zonder corresponderende verantwoordelijkheid. Zoals in hierna zal worden besproken, staat dit uitgangspunt wel onder druk, met potentieel verstreckende gevolgen.

Voor alle ministeries en de daaronder vallende organisaties is er ten slotte nog het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst. Net als de organisatie- en mandaatbesluiten is dit koninklijk besluit gebaseerd op artikel 44, eerste lid, Grondwet. In het Coördinatiebesluit zijn aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MBZK) bepaalde bevoegdheden toegekend om na overleg met de andere ministers kaders vast te stellen voor de ministeries. Op grond van artikel 2 van het besluit geldt dat voor kaders ter bevordering van de eenheid, kwaliteit of efficiëntie van de bedrijfsvoering en de informatiesystemen van de ministeries. MBZK kan werkzaamheden aanwijzen die voor alle of een aantal ministeries zullen worden uitgevoerd door een daarvoor aangewezen organisatieonderdeel van een ministerie (onderdeel a). Ook kan MBZK voorzieningen aanwijzingen die in verband met de noodzakelijke interoperabiliteit of beveiliging voor bepaalde informatiesystemen van alle of een aantal ministeries zullen worden gebruikt (onderdeel b). Artikel 3 geeft MBZK de bevoegdheid om, wederom na overleg met de andere ministers, een kader te stellen voor de vaststelling van de organisatie en formatie van de ministeries. Op artikel 2 en 3 van het Coördinatiebesluit zijn tot nu toe een aantal ministeriële besluiten gebaseerd, waarvan het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021¹⁴ en het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingstelsel kantoren¹⁵ de meest in het oog springende zijn. In het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst wordt verplicht gesteld dat elk departement beschikt over een Chief Information Officer (CIO) en Chief Information Security Officer (CISO). De CIO is op grond van artikel 3,

¹³ De juridische collectieve verantwoordelijkheid betekent overigens niet dat er geen individuele wethouders of gedeputeerden politiek verantwoordelijk kunnen worden gehouden.

¹⁴ Stcrt. 2020, 62488.

¹⁵ Stcrt. 2023, 34382.

tweede lid, belast met de ontwikkeling en coördinatie van het informatievoorzienings- en digitaliseringsbeleid en het zorgdragen voor de ontwikkeling en het beheer van de informatiesystemen van het betreffende ministerie conform dit beleid. De CISO is op grond van artikel 6, tweede lid, belast met de ontwikkeling en coördinatie van het departementale informatiebeveiligingsbeleid en het ondersteunen van het verantwoordelijke lijnmanagement bij de implementatie en naleving hiervan. Het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren bevat een bijlage met daarin alle afspraken rondom het Rijkshuisvestingsstelsel. Het betreft het kabinetsbeleid rondom bijvoorbeeld werkpleknormen, beveiligingsnormen en tijd-, plaats- en apparaatonafhankelijk werken.

In 2021 is een evaluatie afgerond van verschillende kaders voor rijksorganisaties op afstand (de Brede evaluatie) zoals agentschappen, zbo's, adviescolleges en rijksinspecties.¹⁶ De hoofdvraag luidde: hoe functioneert het stelsel van rijksorganisaties op afstand rondom vijf centrale thema's en welke rol spelen kaders hierin. De vijf thema's waren: (1) zelfstandigheid, (2) politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid, (3) governance, (4) maatschappelijke verantwoording en inspraak en (5) publieke waarde. Het doel van de evaluatie was niet alleen om de individuele kaders te beoordelen, maar ook om ze onderling te vergelijken en conclusies te trekken over het functioneren van het stelsel voor organisaties op afstand als geheel.¹⁷ Enkele conclusies zijn dat het geheel aan kaders versnipperd, inconsistent en niet op alle terreinen actueel is.¹⁸ De kaders doen elk voor zich over het algemeen doelmatig en doeltreffend wat ze beogen maar ze vormen geen samenhangend stelsel met een eenduidig begrippenkader.¹⁹ Tegelijkertijd blijkt dat de rol van kaders in de praktijk bescheiden is en hun directe impact beperkt. De kaders zijn vooral gericht op het scheppen van randvoorwaarden en het regelen van aspecten die geen betrekking hebben op het dagelijkse werk van organisaties. Meestal zitten ze dat dagelijks werk daarom ook niet in de weg wanneer ze slecht blijken te functioneren. Ook wordt er in de praktijk zo nodig om de kaders heen gewerkt als ze als te knellend worden ervaren. Desondanks is er volgens de onderzoekers wel degelijk reden tot zorg en een noodzaak om te werken aan betere kaders: "De inconsistentie en onoverzichtelijkheid in het stelsel dragen bij aan onduidelijkheid over de reikwijdte van de aanspreekbaarheid van de minister en de verhouding tussen politiek, bestuur en organisaties op afstand [...] Die situatie heeft tot gevolg dat de Kamer haar controlerende rol minder goed kan uitoefenen en dat er veel ruimte is voor ad hoc optreden, wat op zijn beurt voor veel onrust kan zorgen voor zelfstandige organisaties. Een gedeeld beeld ontbreekt over wat bevoegdheden, onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden (zouden moeten) zijn tussen minister, parlement en organisaties op afstand."

Het kabinet Rutte-IV heeft in reactie op de Brede evaluatie aangekondigd een visie te willen ontwikkelen die richting geeft aan het verbeteren van het stelsel voor organisaties op afstand. In de visie moeten dilemma's op fundamentele sturingsprincipes besproken en verduidelijkt worden, zoals democratische controle, ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording in brede zin. De visie moet een langetermijnperspectief opleveren en een beschrijving hoe te komen tot een goed functionerend stelsel van kaders. Op basis van de visie

¹⁶ [Brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand | Rapport | Kennisbank Openbaar Bestuur \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#)

¹⁷ Heldere kaders voor soepel samenspel, Toekomstverkenning, p. 38.

¹⁸ Heldere kaders voor soepel samenspel, Synthese, p. 33.

¹⁹ Kamerstukken II 2021-22, 31490, nr. 323, p. 3.

moeten de individuele kaders worden aangepast. Daarvoor heeft het kabinet alvast vier basisprincipes opgesteld waaraan het stelsel voor organisaties op afstand in de toekomst moet voldoen. Ten eerste moet er een eensluidend en gedragen beeld komen over het op afstand plaatsen van publieke taken dat past in de huidige tijd. Ten tweede moet het stelsel samenhangend en volledig worden. Daarmee bedoelt het kabinet dat onderwerpen die nu nog niet geregeld zijn, geregeld moeten worden en dat de tegenstrijdigheden tussen de verschillende individuele kaders de wereld uit geholpen moeten worden. Ten derde moeten de verschillende kaders geharmoniseerd worden door dezelfde onderwerpen in de kaders terug te laten komen. Ten vierde moet er in de kaders meer aandacht komen voor andere publieke waarden dan alleen doelmatigheid en doeltreffendheid. Het kabinet noemt als voorbeelden maatschappelijke meerwaarde, legitimiteit, ambtelijk vakmanschap en kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Met de val van het kabinet Rutte-IV is voortijdig een einde gekomen aan het ontwikkelen van een visie op het stelsel van organisaties op afstand en een verbetering van de kaders. Onduidelijk is hoeveel prioriteit het nieuwe kabinet aan dit brede streven geeft, maar van één onderdeel weten we met zekerheid dat het nieuwe kabinet dit zal oppakken. In het hoofdlijnenakkoord staat namelijk dat er een wettelijke regeling moet komen “voor en van de onafhankelijke inspecties, toezichthouders en autoriteiten, inclusief hun wijze van handhaving (wet op de rijksinspecties en autoriteiten)”.²⁰ In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV was al aangekondigd dat de onafhankelijkheid van de rijksinspecties beter geborgd zou worden in een Wet op de rijksinspecties.²¹ Het Kamerlid Omtzigt heeft parallel daaraan een initiatiefnota geschreven met voorstellen voor een invulling van zo’n Wet op de rijksinspecties.²² Ook de parlementaire enquêtecommissie Aardgasschade Groningen heeft in het eindrapport enkele aanbevelingen gedaan ten aanzien van rijksinspecties, met name het Staatstoezicht op de Mijnen.²³ In de volgende paragraaf bespreek ik de verschillende dilemma’s die bij het schrijven van zo’n wet aan het licht komen.

3. Wetgeving voor onderdelen van ministeries

3.1 De betekenis van artikel 42 en artikel 44 Grondwet

In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV tussen de VVD, D66, CDA en ChristenUnie uit december 2021 stond: “We zorgen voor een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties. Het kabinet zal daartoe een voorstel uitwerken voor een Wet op de rijksinspecties.”²⁴ In het hoofdlijnenakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van PVV, VVD, NSC en BBB van mei 2024 staat iets soortgelijks, namelijk dat er een wettelijke regeling komt “voor en van de onafhankelijke inspecties, toezichthouders en autoriteiten, inclusief hun wijze van handhaving (wet op de rijksinspecties en autoriteiten).”²⁵ **[PM tekst regeerprogramma]** Even daargelaten dat de doelstelling uit het hoofdlijnenakkoord uit 2024 breder lijkt te zijn dan de doelstelling van het

²⁰ Hoop, lef en trots – hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 18.

²¹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst – coalitieakkoord tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie, p. 2.

²² Kamerstukken II 2021-22, 36149, nr. 2.

²³ Kamerstukken II 2022-23, 35561, nr. 6, p. 76-77.

²⁴ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst – coalitieakkoord tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie, p. 2.

²⁵ Hoop, lef en trots – hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 18.

coalitieakkoord uit 2021, geldt in allebei de gevallen dat er een wettelijke regeling moet komen voor wat nu nog onderdelen van ministeries zijn. Voor rijksinspecties geldt immers dat zij onderdeel zijn van hun respectievelijke ministeries ondanks het feit dat een bijzonder kader van toepassing is in de vorm van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Het wetgevingsvoornemen roept meteen een principiële vraag op: mag je als wetgever überhaupt iets regelen over de inrichting van ministeries en, zo ja, wat dan? Het antwoord op deze vraag zegt iets over de verhouding tussen regering en parlement en zegt ook iets over de normatieve waarde van artikel 44 Grondwet.

Zoals ik hiervoor schreef, is het op basis van artikel 44 Grondwet aan de minister om te beslissen over de inrichting van zijn of haar ministerie. De minister geeft leiding aan het ministerie en heeft gezag over alle daaronder werkzame personen en organisaties. Op basis van deze bepaling is het best logisch om te denken dat de wetgever zich niet mag mengen in de interne aangelegenheden van een ministerie. In de staatsrechtelijke literatuur is deze interpretatie van (de voorlopers van) artikel 44 Grondwet decennialang onomstreden geweest. Buys, bijvoorbeeld, schreef in 1882 over artikel 73, eerste lid, uit de Grondwet van 1848²⁶: “de instelling en bijgevolg ook de opheffing van ministeriële departementen is een koninklijk recht; en natuurlijk want het geldt hier de vraag hoe het gezag dat de Grondwet aan den Koning heeft toevertrouwd zal worden uitgeoefend. De beslissing van die vraag kan aan niemand anders toebehoren dan aan den drager van het recht zelve...”²⁷ Waar Buys wél een rol voor de volksvertegenwoordiging zag weggelegd, is bij de beslissing om geld toe te kennen voor de oprichting en inrichting van nieuwe ministeries.²⁸ Aangezien dit bij begrotingswet moet worden geregeld, is betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging daarbij vanzelfsprekend. 85 jaar later, in 1967, is Oud het grotendeels eens met Buys.²⁹ Over de vaststelling van ministeries schrijft hij: “Zij mag als alle andere handelingen van dat gezag onder controle der volksvertegenwoordiging zijn geplaatst, de handeling zelf behoort uitsluitend aan de Regering te zijn voorbehouden. Dit is te meer noodzakelijk, waar de departementale indeling allerminst een louter administratieve aangelegenheid is. Zij hangt somtijds ten nauwste met de politieke verhoudingen samen.”³⁰

Toch lijkt al in de tijd van Oud deze klassieke lezing van (de voorlopers van) artikel 44 Grondwet zijn beste tijd gehad te hebben. Kranenburg schrijft bijvoorbeeld in 1951: “De Staten-Generaal hebben [...] door het gebruik van hun bevoegdheden een intensieve controle verkregen op de uitoefening der executieve functie. [...] Het beste bewijs voor een verschuiving van het zwaartepunt is wel dit verschijnsel: ook daar, waar in de opsomming der bevoegdheden des Konings in de Grondwet aan de Kroon een *bepaald* recht van uitvoerende macht is opgedragen, is toch ook die speciale uitvoerende functie in de ontwikkeling van ons grondwettelijk recht in steeds sterkere mate afhankelijk gemaakt van de medewerking der Staten-Generaal. Wij zullen

²⁶ “De Koning stelt ministeriële departementen in, benoemt er de hoofden van, en ontslaat die naar welgevallen. De hoofden der ministeriële departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zooverre die van de Kroon afhangt...”

²⁷ Buys 1882, De Grondwet, toelichting en kritiek, p. 352.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ondertussen luidde het betreffende artikel 79: (lid 1) De Koning stelt ministeriële departementen in. (lid 2) Hij kan ministers benoemen die niet belast zijn met de leiding van een ministerieel departement. (lid 3) De ministers zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zooverre die van de Kroon afhangt.

³⁰ Oud 1967, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, tweede druk, p. 418.

dat op nagenoeg elk onderdeel der uitvoerende macht hebben te constateren.” Kranenburg wijst niet direct naar de voorloper van artikel 44 Grondwet, maar het is een goed voorbeeld van zijn oordeel over de verhouding regering – Staten-Generaal. Ook Oud zelf erkende al in zijn tijd dat de Staten-Generaal soms een directe beslissing kunnen nemen over, bijvoorbeeld, departementale indelingen en dat dat een zekere wettelijke voorziening kan vereisen.³¹ Hij verwijst in dat kader naar een voorbeeld uit 1919. In 1918 waren bij KB twee nieuwe ministeries ingesteld, namelijk dat van Onderwijs, Kunsten en Wetenschap en dat van Arbeid. In deze KB's waren bevoegdheden, verplichtingen en onderwerpen aan de ministers van deze nieuwe departementen toegekend. Deze zaken werden in wetgeving nog gerekend tot de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, die er vóór de oprichting van de nieuwe ministeries mee belast was. Om deze wetgeving in overeenstemming te brengen met de nieuwe KB's, droeg men met een nieuwe wet alle bevoegdheden, verplichtingen en onderwerpen die voorheen waren toegekend aan de minister van Binnenlandse Zaken over aan de ministers van de nieuwe departementen. De wetgever is hier duidelijk betrokken bij de verdeling van taken en bevoegdheden tussen ministeries, maar de vraag is wel hoe we dit moeten waarderen. Bij het toekennen van bevoegdheden is betrokkenheid van de wetgever simpelweg een vereiste. Daarnaast had de regering met de KB's het voortouw bij een wijziging van de verdeling van taken en bevoegdheden, de wetgever volgde slechts. Dit komt vaker voor, zoals onlangs nog bij een wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Tot voor kort werd daarin de Minister voor Wonen en Rijksdienst genoemd als de voor deze wet verantwoordelijke minister terwijl die minister al in 2017 verdween.³² Wellicht dat in de tijd van Oud dit soort wetgeving minder vaak voor kwam, maar we zouden het vandaag de dag niet echt meer bijzonder noemen.

In meer recente literatuur is weinig te vinden over artikel 44 Grondwet. Wat er over te vinden is, gaat bijna allemaal over de minister zonder portefeuille uit het tweede lid. De vraag of uit het artikel volgt of, en zo ja, hoeveel de wetgever zich mag bemoeien met de inrichting van ministeries wordt naar mijn weten niet gesteld. Deze vraag is ook niet aan bod gekomen tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1983. Aangezien de literatuur en de grondwetsgeschiedenis nauwelijks handvatten geven over hoe we artikel 44 Grondwet vandaag de dag moeten lezen, zijn we aangewezen op andere bronnen. Een logische andere bron is wetgeving zelf. Door een wet wel of niet aan te nemen, kan de wetgever aangeven of een wet naar zijn oordeel in overeenstemming is met de Grondwet. Daarmee geeft de wetgever een gezaghebbende interpretatie van de betekenis van een bepaald artikel in de Grondwet. Kijken we dan naar wetgeving, dan zien we dat er op tal van vlakken door de wetgever wordt ingegrepen in de interne organisatie van ministeries. In artikel 126, eerste lid, van de Mijnbouwwet en in artikel 2, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht is bijvoorbeeld bepaald dat er respectievelijk een Staatstoezicht op de Mijnen is en een Inspectie van het onderwijs. In beide wetten is vastgelegd dat de inspecties ressorteren onder een minister en dus onderdeel zijn van diens ministerie. Door dit wettelijk vast te leggen, kunnen de inspecties niet zomaar eenzijdig worden opgedoekt door hun verantwoordelijke ministers. De wet schrijft immers voor dat ze er zijn. Beiden wetten geven ook voorschriften over de verhouding tussen enerzijds de Inspecteur-Generaal en/of de inspectie en anderzijds de minister. Zo leggen beide wetten vast dat aanwijzingen (instructies) van de minister aan de inspectie alleen in schriftelijke

³¹ Ibidem, p. 419.

³² Dat de wetgeving daarbij achterloopt op de portefeuillevverdeling binnen de regering is logisch. Het duurt immers doorgaans veel langer om wetgeving te wijzigen dan om een KB inwerking te laten treden.

vorm mogen worden gegeven. Een ander voorbeeld van een wet die zaken voorschrijft die zien op de interne organisatie van ministeries is de Comptabiliteitswet 2016. In artikel 4.20 van deze wet is in het vierde lid, onderdelen a en b, bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels worden gesteld over de taken en de organisatie van het dienstonderdeel van een ministerie dat belast is met financieel-economische aangelegenheden en over de taken, de organisatie en de kwaliteitsbeheersing van de Auditdienst Rijk. De Comptabiliteitswet geeft daarmee geen specifieke regels voor de interne organisatie van ministeries, maar geeft wel de regering de opdracht om bepaalde zaken nader te regelen bij amvb. Een ander sprekend voorbeeld van wetgeving die ingrijpt in de interne organisatie van ministeries is de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Daarin heeft de wetgever in artikel 3 bepaald dat ambtenaren van de NVWA die zijn belast met de uitoefening van de in artikel 2 bedoelde taken³³, geen taken vervullen in het kader van de uitvoering, het toezicht op de naleving, de oplegging van bestuurlijke boeten of de opsporing op het beleidsterrein van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur of dat van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Artikel 6, eerste lid, bepaalt dat er een Raad van advies is die erop toeziet dat risicobeoordelingen, onderzoeken en daarmee verbonden adviezen op onafhankelijke wijze tot stand komen en die de wetenschappelijke kwaliteit van risicobeoordelingen moet bewaken. In het tweede lid is bepaald dat de Inspecteur-Generaal van de NVWA en de directeur van de eenheid binnen de NVWA die belast is met het doen van risicobeoordelingen de Raad van advies alle gegevens en inlichtingen verstrekken die deze voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Ten slotte komt het geregeld voor dat de wetgever direct bevoegdheden toekent (attribueert) aan ambtenaren van een bepaald ministerie of dat de wetgever een minister de opdracht geeft om ambtenaren met een bepaalde taak te belasten. Het bekendste voorbeeld van de eerste categorie is de belastinginspecteur, op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Artikel 18a van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is een voorbeeld van de tweede categorie. In dat artikel is bepaald dat 'met het toezicht op de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de daarop berustende bepalingen zijn belast de bij besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaren'. Dit is een gebruikelijke manier van de wetgever om toezichthoudende ambtenaren (indirect) aan te wijzen. Het is daarnaast ook een optie om de minister zelf te belasten met het toezicht, die dan vervolgens ambtenaren kan aanwijzen om die taken te verrichten. Daarvoor is geen expliciete opdracht van de wetgever nodig. Waarom er dan toch vaak voor gekozen wordt om de minister de opdracht te geven ambtenaren met het toezicht te belasten blijft een beetje onduidelijk. Wellicht wil de wetgever ermee uitdrukken dat het toezicht de hoofdtaak moet zijn van de aangewezen ambtenaren en niet slecht iets dat zij ernaast moeten doen. Dat blijft echter gissen.

Bezien vanuit artikel 44 Grondwet vallen een aantal dingen aan deze wetten op:

- De wetgever geeft de regering opdracht nadere regels te stellen voor de interne organisatie van ministeries, maar geeft zelf soms ook regels over die organisatie.
- De wetgever schrijft het bestaan voor van bepaalde onderdelen van ministeries.
- De wetgever geeft voorschriften over de relatie tussen een minister en diens ondergeschikte ambtenaren.

³³ (1) het uitvoeren van risicobeoordelingen op het gebied van voeding en voedsel en op het gebied van andere consumentenproducten, (2) het verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de uitvoering van risicobeoordelingen, (3) het gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen naar aanleiding van risicobeoordelingen en onderzoek als bedoeld in het tweede onderdeel.

- De wetgever geeft een minister opdracht ambtenaren aan te wijzen die door de wet met bepaalde bevoegdheden zijn bekleed en de wetgever belast categorieën ambtenaren met bepaalde taken en bevoegdheden, maar wijst niet zelf de specifieke ambtenaren aan.

Waar bovenstaande voorbeelden geen uitsluitel over bieden is de vraag of wetgeving de *oprichting* van een nieuw onderdeel mag voorschrijven of alleen het *bestaan* van een onderdeel al dan niet expliciet mag *erkennen* of *veronderstellen*. In de Wet op het onderwijstoezicht is evident sprake van het vastleggen van het bestaan van een reeds (veel) eerder opgerichte organisatie. In de Wet onafhankelijke risicobeoordeling NVWA wordt het bestaan van de NVWA verondersteld, net als dat van een beoordelingseenheid binnen de NVWA.

De praktijk laat dus zien dat de wetgever soms behoorlijk vergaand ingrijpt in de interne organisatie van een ministerie. Tekenend voor de omgang met, en misschien ook de betekenis van, artikel 44 Grondwet is dat in slechts één geval expliciet in de memorie van toelichting aandacht is besteed aan de relatie tussen het wetsvoorstel en dit artikel. In de toelichting bij de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit staat dat de bevoegdheid tot het instellen van ministeries op basis van artikel 44 Grondwet aan de Kroon toebehoort en niet aan de formele wetgever. De toelichting vervolgt: “Het onderhavige wetsvoorstel strekt derhalve niet tot instelling van de VWA [Voedsel- en Warenautoriteit] of tot het aanbrengen van wijzigingen in de organisatie, maar beoogt primair het scheppen van procedurele waarborgen die de totstandkoming van onafhankelijke risicobeoordelingen door de VWA kunnen waarborgen. Daartoe is het wenselijk de hiermee samenhangende taken van de VWA nauwkeurig in het wetsvoorstel te omschrijven en af te bakenen van de overige taken van de VWA.” Kennelijk is artikel 44 Grondwet in dit wetsvoorstel zo geïnterpreteerd dat het artikel alleen relevant is voor het instellen van (onderdelen van) ministeries en het aanbrengen van wijzigingen in die organisaties. Aangezien het wetsvoorstel geen betrekking heeft of dit soort zaken, volgens de toelichting, staat artikel 44 Grondwet niet aan het wetsvoorstel in de weg. Die redenering is lastig te volgen. Het wetsvoorstel bracht namelijk wel degelijk wijzigingen aan in de organisatie van de toenmalige Voedsel- en Warenautoriteit. Er werd immers een functionele scheiding doorgevoerd tussen enerzijds de taken ter uitvoering en handhaving van wettelijke voorschriften en de in dat kader te maken risicobeoordelingen en anderzijds de taken met betrekking tot wetenschappelijke risicobeoordelingen en onderzoek uit artikel 2 Wet onafhankelijke risicobeoordeling NVWA. Zo’n scheiding kan niet zonder gevolgen blijven voor de organisatie want dan zou de wet nutteloos zijn. En aangezien de NVWA onderdeel is van het Ministerie van (nu) Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft de scheiding ook gevolgen voor de inrichting van het ministerie. Dit betekent dat óf de redenering in de toelichting niet logisch is óf artikel 44 Grondwet niet de betekenis heeft die eraan wordt toegekend in de toelichting.

Bij andere bestudeerde wetgeving komt artikel 44 Grondwet zoals gezegd niet ter sprake. Wel wordt er in bijvoorbeeld de toelichting bij de Mijnbouwwet en de Wet op het onderwijstoezicht in het kader van de inperking van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister ingegaan op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rijksinspectie. Aan de Mijnbouwwet is in 2017 artikel 128a toegevoegd, waarin is bepaald dat de minister aanwijzingen alleen schriftelijk mag geven en dat hij de aanwijzingsbevoegdheid niet mag mandateren (aan een ambtenaar). Ook mag een aanwijzing niet zien op (a) het weerhouden van de inspecteur-generaal der mijnen om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden, (b) de wijze waarop de inspecteur-generaal

der mijnen een specifiek onderzoek verricht of (c) iedere vorm van bevindingen, oordelen en adviezen van de inspecteur-generaal der mijnen. In de toelichting wordt erkend dat de inspecteur-generaal een ondergeschikte is van de minister en dat de minister zijn verantwoordelijkheid moet kunnen nemen voor het handelen van de inspecteur-generaal. Dit is volgens de toelichting geregeld in de artikelen 10:22 en 10:23 van de Awb; de algemene regeling van de Awb betreffende attributie aan ondergeschikten.³⁴ Tegelijkertijd worden in de wet taken en bevoegdheden geattribueerd aan de inspecteur-generaal die deze onafhankelijk moet kunnen uitoefenen, wat reden is om de aanwijzingsbevoegdheid in te perken. In de toelichting staat dan: "Het feit dat de Minister op bepaalde punten kiest voor een beperking van de sturingsmogelijkheden, doet niet af aan de mogelijkheden van de Staten-Generaal om de Minister om inlichtingen te vragen, ook over de activiteiten van SodM; aan de ministeriële verantwoordelijkheid als zodanig voor het handelen van SodM raakt het wetsvoorstel dan ook niet."³⁵ Opvallend aan deze passage is dat gesproken wordt over de verantwoordelijkheid voor het handelen van het *SodM* terwijl daarvoor in de toelichting staat dat de Minister zijn verantwoordelijkheid moet kunnen nemen voor het handelen van de *inspecteur-generaal*. Of de regering bewust een onderscheid heeft willen maken tussen het SodM en de inspecteur-generaal der mijnen of dat het hier gaat om een verschrijving blijkt niet uit de tekst. Feit is dat artikel 128a alleen de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister ten opzichte van de IG inperkt en niet ten opzichte van andere ambtenaren werkzaam bij het SodM.

Opvallend is verder dat de verantwoordelijkheid die de Minister moet kunnen nemen voor de IG wordt gekoppeld aan de artikelen 10:22 en 10:23 Awb en niet aan artikel 42 of artikel 44 van de Grondwet. De ministeriële verantwoordelijkheid en aanwijzingsbevoegdheid bestonden al ver voor de artikelen in de Awb, die pas bij de vierde tranche in 2009 werden ingevoerd.³⁶ De wetgever heeft met de introductie van de artikel 10:22 en 10:23 Awb niets anders willen duidelijk maken dan dat attributie aan ondergeschikten het gewone staatsrechtelijke patroon niet doorbreekt.³⁷ Afdeling 10.1.3 van de Awb heeft deze visie expliciet als centrale achterliggende gedachte.³⁸ Over bevoegdheden die aan ondergeschikten worden geattribueerd dient gewoon politieke verantwoording te kunnen worden afgelegd. Daarvoor is het nodig dat het bovengeschatte, politiek verantwoordelijke bestuursorgaan de uitoefening van de bevoegdheid rechtens kan beïnvloeden. Voor ministers is deze politieke verantwoordelijkheid vastgelegd in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet. Een verwijzing naar dit artikel in de MvT bij de wijziging van de Mijnbouwwet was daarom zeker op zijn plaats geweest, aangezien het wetsvoorstel de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt. Wellicht is de reden dat niet naar de Grondwet maar wel naar de Awb wordt verwezen dat een grondwettelijke bepaling niet bij gewone wet kan

³⁴ 10:22, eerste lid: Indien een bevoegdheid tot het nemen van besluiten bij wettelijk voorschrift is toegedeeld aan een persoon of college, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, kan dit bestuursorgaan per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de toegedeelde bevoegdheid.

10:22, tweede lid: Degene aan wie de bevoegdheid is toegedeeld, verschaft het bestuursorgaan op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.

10:23: artikel 10:22 is van overeenkomstige toepassing indien bij wettelijk voorschrift een bevoegdheid tot het verrichten van andere handelingen dan besluiten is toegedeeld aan een persoon of college, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan.

³⁵ Kamerstukken II 2015-16, 34348, nr. 3, p. 19.

³⁶ Stb. 2009, 264.

³⁷ Kamerstukken II 2003-04, 29702, nr. 3, p. 157-158.

³⁸ Kamerstukken II 2003-04, 29702, nr. 3, p. 157-158.

worden ingeperkt maar een andere formele wet wel, ook al is dat een systeemwet. Of dit de reden is, blijkt niet uit de stukken maar het is wel een interessant punt. Er wordt alleen in algemene zin gesteld dat het wetsvoorstel niet raakt aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het SodM. Die bewering is op zijn minst discutabel te noemen aangezien het staatsrechtelijke uitgangspunt nog steeds geldt dat er geen bevoegdheid is zonder verantwoordelijkheid. Omgekeerd geldt ook nog steeds dat er geen verantwoordelijkheid is als je de uitoefening van geattribueerde bevoegdheden niet rechtens kunt beïnvloeden als minister. Aangezien de bevoegdheden van de minister ontegenzeggelijk zijn ingeperkt met dit wetsvoorstel, wat ook expliciet de bedoeling was, kan niet worden volgehouden dat dit geen effect heeft op de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister voor het SodM waarvan de IG aan het hoofd staat.

Ook in de Wet op het onderwijstoezicht uit 2002 is de aanwijzingsbevoegdheid van de minister beperkt, namelijk in artikel 2, tweede lid, en artikel 8, derde lid. Artikel 2, tweede lid, bepaalt dat aanwijzingen van de minister met betrekking tot aan de onderwijsinspectie toegekende bevoegdheden alleen in schriftelijke vorm mogen worden gegeven. Artikel 8, derde lid, bepaalt dat de minister geen aanwijzingen mag geven met betrekking tot de in rapportages neergelegde oordelen van de onderwijsinspectie. In eerste instantie was het niet de bedoeling deze bevoegdheden wettelijk te beperken. Beide leden zijn bij amendement in de wet terecht gekomen, respectievelijk het amendement Van de Camp en het amendement Lambrechts/Cornielje.³⁹ De verplichting om aanwijzingen schriftelijk te geven moest meer transparantie en kenbaarheid in de aanwijzingsprocedure brengen.⁴⁰ De onmogelijkheid om aanwijzingen te geven over in rapportages neergelegde oordelen moest de onafhankelijkheid van de inspectie op dit punt garanderen.⁴¹ Over het amendement Lambrechts/Cornielje gaf toenmalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Hermans aan dat hij deze inperking van de aanwijzingsbevoegdheid bewust niet in het wetsvoorstel had opgenomen.⁴² De minister had aan de Raad van State een oordeel gevraagd over het amendement en de RvS oordeelde dat er geen noodzaak bestond de aanwijzingsbevoegdheid expliciet in te perken. De Raad gaf daarvoor als reden dat de toezichtstaken aan de onderwijsinspectie werden geattribueerd en er zodoende al een scheiding werd aangebracht tussen de bevoegdheden van de minister en de inspectie.⁴³ Ook raadde de RvS het amendement af omdat het een formele verzelfstandiging van de onderwijsinspectie zou betekenen op dit punt en de minister daardoor niet meer volledig verantwoordelijk zou zijn aan en aanspreekbaar zou zijn door het parlement. De RvS gaf aan dat er wel een interne verzelfstandiging zou kunnen worden aangebracht met een statuut of protocol met afspraken tussen de inspectie en de minister. Pas als dit onvoldoende zou blijken, zou een bepaling zoals verwoord in het amendement overwogen kunnen worden.⁴⁴ Hoewel de attributie van bevoegdheden aan de inspectie volgens de RvS dus een scheiding aanbracht tussen de minister en de inspectie, leidde dit kennelijk niet tot een formele verzelfstandiging van de inspectie. Dit is in lijn met de visie zoals die ten grondslag ligt aan Afdeling 10.1.3 van de Awb, namelijk dat attributie aan ondergeschikten niet de normale

³⁹ Kamerstukken II 2000-01, 27783, nr. 10 en nr. 25.

⁴⁰ Kamerstukken II 2000-01, 27783, nr. 25.

⁴¹ Kamerstukken II 2000-01, 27783, nr. 10.

⁴² Kamerstukken II 2000-01, 27783, nr. A, p. 6.

⁴³ Kamerstukken II 2000-01, 27783, nr. A, p. 5.

⁴⁴ Kamerstukken II 2000-01, 27783, nr. A, p. 5.

staatsrechtelijke verhoudingen doorbreekt.⁴⁵ Het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen (instructies) blijft mogelijk voor het bovengeschatte bestuursorgaan, in dit geval de minister. In het nader rapport gaf de Minister van OCW aan het oordeel van de RvS te volgen en met een interne organisatieregeling te komen waarin afspraken zouden worden vastgelegd tussen hem en de inspectie over het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Volgens de minister paste deze handelwijze bij de attributie van bevoegdheden aan de inspectie. Helaas blijkt niet uit de overwegingen van de RvS of de minister waar zij hun opvattingen op baseren. Verrassend is dat de minister uiteindelijk het oordeel over het amendement aan de Tweede Kamer liet.⁴⁶ Zijn bezwaren tegen het wettelijk inperken van de aanwijzingsbevoegdheid waren dus zeker niet principieel te noemen, in tegenstelling tot een van de bezwaren van de RvS. De Kamer was hoe dan ook een andere mening toegedaan en nam het amendement Lambrechts/Cornielje aan.

Op basis van het voorgaande kunnen we concluderen dat uit wetgeving geen ondubbelzinnig beeld naar voren komt over de vraag hoe de wetgever aankijkt tegen de ministeriële verantwoordelijkheid en artikel 44 Grondwet. De wetgever acht het evident mogelijk om bevoegdheden van ministers in te perken en om zaken te regelen rondom de inrichting van ministeries. Er is bijvoorbeeld bij sommige rijksinspecties sprake van een soort interne verzelfstandiging door inperking van de aanwijzingsbevoegdheid van ministers. Het antwoord op de hiervoor gestelde vraag of de wetgever iets mag regelen over de inrichting van ministers kan op basis van de praktijk daarom alleen maar met 'ja' beantwoord worden. Ook lijkt er van artikel 44 van de Grondwet nauwelijks een normatieve werking uit te gaan. Duidelijk is dat de wetgever geen ministeries kan instellen en dat er een minister aan het hoofd van een ministerie moet staan, maar afgezien daarvan zijn er geen duidelijke normatieve uitgangspunten af te leiden uit artikel 44 Grondwet. Overigens lijkt dat niet tot grote problemen te leiden, zoals het geval is op andere punten waar de Grondwet nauwelijks normerend is. Men komt er doorgaan in de praktijk wel uit. Vanuit staatsrechtelijk perspectief valt tegelijkertijd op dat vaak niet expliciet wordt erkend dat met wetgeving de ministeriële verantwoordelijkheid ingeperkt wordt. Er wordt dan gewoon gesteld dat een wetsvoorstel niet raakt aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is lastig om te zeggen of er in zulke gevallen sprake is van wensdenken of dat er sprake is van een legitieme zienswijze. Staatsrechtelijk gezien kan er geen sprake zijn van een inperking van bevoegdheden van een minister zonder ook zijn verantwoordelijkheden te beperken. Vanuit dat perspectief is het niet mogelijk de kool én de geit te sparen. Maar vanuit een meer bestuurskundig perspectief kan dat misschien wel. Bestuurskundigen koppelen verantwoordelijkheid veel minder aan formele bevoegdheden dan staatsrechtjuristen. Weliswaar heeft de minister bij een inperking van bevoegdheden minder instrumenten tot zijn beschikking om verantwoordelijkheid te kunnen nemen, maar hij blijft beschikken over enkele andere instrumenten om dat te kunnen doen, ook allerlei informele. Hij blijft bijvoorbeeld beschikken over de bevoegdheid beleidsregels te stellen voor gemandateerde bevoegdheden en hij kan altijd een gesprek initiëren met een rijksinspectie. Het ligt er dus vanuit dit perspectief in het geheel aan hoe je 'verantwoordelijkheid nemen' opvat. De minister blijft bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het goed functioneren van het SodM ondanks het

⁴⁵ Hoewel de opvattingen van de RvS en de minister van OCW over de aanwijzingsbevoegdheid overeenkomen met de opvattingen van de Awb-wetgever van de vierde tranche, zijn de opvattingen van de eerstgenoemden daar natuurlijk niet op gebaseerd. De vierde tranche Awb trad immers pas jaren later in werking.

⁴⁶ Kamerstukken II 2000-01, 27783, nr. 27.

inperken van de aanwijzingsbevoegdheid. Vanuit bestuurskundig perspectief zou je zelfs kunnen betogen dat de rijksinspectie door die inperking beter gaat functioneren omdat hij minder risico loopt op oneigenlijke politieke beïnvloeding.⁴⁷ Daarnaast staat tegenover het inperken van bevoegdheden van de minister vaak een vergroting van de verantwoordingsverplichtingen van de meer zelfstandige organisatie. Een vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid gaat daarom niet per se ten koste van bijvoorbeeld de transparantie over het handelen van een organisatie. Hoewel er dus verschillende op zichzelf legitieme zienswijzen op de ministeriële verantwoordelijkheid naast elkaar kunnen bestaan, moet een (wetgevings)jurist naar mijn mening toch altijd bijzondere aandacht vragen voor een belangrijke consequentie van het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk: inperking van de bevoegdheden van de minister leidt onvermijdelijk tot een inperking van de politieke verantwoording die de minister aan het parlement kan afleggen en daarmee tot een inperking van de invloed die het parlement kan uitoefenen over de op afstand geplaatste bevoegdheid. De uitoefening van de bevoegdheid onttrekt zich vanaf het moment dat deze op afstand wordt geplaatst aan de democratische controle en invloed van de volksvertegenwoordiging. Immers, het parlement controleert en oefent invloed uit over de band van de ministeriële verantwoordelijkheid, het afleggen van politieke verantwoording is op basis van artikel 42 van de Grondwet voorbehouden aan ministers en ministers kunnen alleen verantwoording afleggen over bevoegdheden die zij rechtens kunnen beïnvloeden. Dit democratische perspectief op de ministeriële verantwoordelijkheid is iets dat in de context van zelfstandige bestuursorganen als vanzelfsprekend wordt gezien en soms ook als iets wenselijks, maar ik vraag mij af of het in de context van de discussie over verzelfstandiging binnen de ministeriële verantwoordelijkheid voldoende op waarde wordt geschat.⁴⁸

3.2 De Wet op de rijksinspecties

Zoals gezegd is het wetsvoorstel voor een Wet op de rijksinspecties de plek waar veel van de discussies samenkomen rondom de vraag hoe ver de wetgever mag gaan bij het wettelijke normeren van verhoudingen tussen ministers en hun ambtenaren. Het kabinet Rutte-IV gaf bij monde van minister van BZK Hanke Bruins Slot aan dat de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties het startpunt vormden voor een wetsvoorstel, aangevuld met bepalingen over het werkprogramma⁴⁹, de financiering van rijksinspecties en het contact tussen rijksinspecties en het parlement.⁵⁰ Het lastige hieraan is dat de aanwijzingen niet zijn geschreven vanuit het idee dat ze ooit nog eens omgezet zouden worden naar een formele wet. Het is een regeling van de minister-president die is vastgesteld in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad. De regeling heeft geen externe werking maar ministers, staatssecretarissen en ambtenaren zijn er wel aan gebonden.⁵¹ De taal in de regeling is niet overal even precies of duidelijk, wat voor interne voorschriften niet zo'n probleem is maar voor een wet des te meer. Het gevolg hiervan is dat er zaken in de aanwijzingen geregeld zijn waarvan niet meteen duidelijk is of zij op dezelfde

⁴⁷ Waarbij dan 'goed functioneren' wordt ingekleurd door het criterium dat hij onafhankelijk van de politiek zijn oordeel moet kunnen vellen.

⁴⁸ Wat overigens niet wil zeggen dat er geen goede argumenten kunnen zijn om de bevoegdheden en dus de verantwoordelijkheid van de ministers in te perken.

⁴⁹ Het werkprogramma is een overzicht van de in een of meer begrotingsjaren door een rijksinspectie uit te voeren werkzaamheden en de daarvoor benodigde middelen. Anders gezegd is het een document waarin een rijksinspectie aangeeft waar en hoe hij zijn toezichtscapaciteit het komende jaar of jaren gaat inzetten. Aanwijzing 10 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

⁵⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2021-22, 31490, nr. 323, p. 13.

⁵¹ Aanwijzing 3 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

manier in de wet geregeld kunnen worden of waarvan het de vraag is of ze zich überhaupt lenen voor opname in de wet. Een voorbeeld van het eerste is Aanwijzing 5, waarin staat dat een rijksinspectie in de departementale organisatie direct onder de secretaris-generaal is gepositioneerd. Deze bepaling zorgt ervoor dat de rijksinspecties niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan andere onderdelen van het ministerie, zoals beleidsdirecties waar zij soms ook toezicht op moeten houden. Dit is een effectieve en misschien zelfs noodzakelijke manier om de onafhankelijke positie van rijksinspecties binnen een ministerie te waarborgen en is dus in principe iets dat ook zijn beslag moet krijgen in de wet. Maar bij het uitwerken van deze bepaling rijst een simpele vraag: kan je de secretaris-generaal noemen in de wet? Voor zover ik kan nagaan, is de secretaris-generaal in geen enkele wet als zodanig terug te vinden. Wel is er een koninklijk besluit uit 1988 over de functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal met welgeteld één inhoudelijk artikel: “Bij elk ministerie is een secretaris-generaal die, met inachtneming van de aanwijzingen van Onze Minister, belast met de leiding van het ministerie, belast is met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft.”⁵² Een reden waarom de functie niet in wetgeving voorkomt is nog niet zo eenvoudig te geven als je bedenkt welke functies allemaal wel al in wetgeving genoemd zijn. Misschien is er tot nu toe simpelweg geen sprake geweest van een inhoudelijke wettelijke taak die direct aan de secretaris-generaal moest worden toegekend. Misschien vervult de secretaris-generaal zo’n cruciale rol voor de regering dat de wetgever toch een bepaalde schroom ervaart om zich daar expliciet mee te bemoeien. Misschien is het noemen van de secretaris-generaal in wetgeving wel helemaal geen probleem. Maar dat zelfs zo’n bekende en bestendige functie als de secretaris-generaal niet in wetgeving is terug te vinden, geeft hoe dan ook te denken.

Een ander voorbeeld van een Aanwijzing waarvan onduidelijk is hoe die overgenomen zou kunnen worden in de wet is Aanwijzing 2, waarin een rijksinspectie is gedefinieerd als “dienst die ressorteert onder een minister en die bij of krachtens de wet is belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten.” In de toelichting bij deze aanwijzing is vervolgens opgesomd op welke organisaties de aanwijzingen van toepassing zijn. De reikwijdte van een wet in formele zin kan niet op dezelfde manier bepaald worden, dat is duidelijk, maar het overnemen van de definitie van een rijksinspectie biedt ook geen uitkomst. Niet alle rijksinspecties die onder het bereik van de wet moeten vallen, zijn namelijk bij of krachtens de wet belast met een toezichtstaak. De Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD), de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) voeren helemaal geen wettelijke taken uit maar zijn slechts gebaseerd op een ministeriële regeling zonder grondslag in een wet in formele zin.⁵³ Ook de reikwijdte van de wet regelen blijkt dus niet zo eenvoudig als het lijkt.

Dan zijn er nog aanwijzingen waarvan je je kunt afvragen of ze überhaupt op het niveau van een formele wet geregeld zouden moeten worden, bijvoorbeeld Aanwijzingen 8 en 9. Aanwijzing 8 luidt: “Een rijksinspectie informeert de beleidsonderdelen van het ministerie en uitvoeringsdiensten over de uitvoering van bestaande regels en de werking van beleid in de praktijk.” Aanwijzing 9 luidt: “Beleidsdelen van het ministerie leggen beleidsvoornemens die voor de uitvoering van de toezichtstaken van een rijksinspectie van belang zijn en ontwerpen voor regelgeving in een vroeg stadium voor aan de betrokken rijksinspectie ten behoeve van een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, en op de

⁵² Stb. 1988, 499.

⁵³ Respectievelijk Stcrt. 2022, 17683 en Stcrt. 2019, 21612.

gevolgen voor het werkprogramma van de rijksinspectie.” Dit zijn voorbeelden van procedures en werkwijzen waarvan het begrijpelijk is dat ze in interne voorschriften vastgelegd worden maar waarvan het de vraag is of de wetgever zich met zulke gedetailleerde zaken moet bezighouden.

Het omzetten van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties naar een Wet op de rijksinspecties is dus makkelijker gezegd dan gedaan. Het kabinet Rutte-IV gaf met de kabinetsreactie op de initiatiefnota van Omtzigt een eerste inkijkje in de contouren van de wet, hoewel er ook nog veel uitgewerkt moest worden. De worsteling tussen enerzijds het waarborgen dat rijksinspecties onafhankelijk hun toezichtstaken kunnen uitvoeren en anderzijds het waarborgen dat voldoende verantwoording kan worden afgelegd door de minister is in veel onderdelen van de kabinetsreactie terug te zien. Zo wilde het kabinet de aanwijzingsbevoegdheid procedureel clausuleren, maar niet de mogelijkheid schrappen om aanwijzingen te geven over het niet handhaven van wet- en regelgeving of de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in zijn geheel afschaffen.⁵⁴ Voor beide gevallen gold volgens het kabinet dat zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die het geven van een dergelijke aanwijzing kunnen rechtvaardigen. Voor de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid gold daarnaast dat afschaffing ervan tot gevolg zou hebben dat de rijksinspecties buiten de ministeriële verantwoordelijkheid zouden komen te vallen. Het verschil namelijk tussen een zelfstandig bestuursorgaan en een dienstonderdeel van een ministerie is dat de minister bij de eerste organisatievorm niet en bij de tweede organisatievorm wel de mogelijkheid heeft om instructies in een individueel geval te geven. Zijlstra merkt hierover op dat dit gegeven in de weg staat aan een legitieme behoefte aan een organisatievorm die het midden houdt tussen een zbo in de zin van de Kaderwet zbo's en een normaal dienstonderdeel van een ministerie. Hij merkt ook terecht op dat dit verschil tussen zbo's en organisaties die wel volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen al verregaand is genuanceerd.⁵⁵ Voor sommige rijksinspecties geldt immers dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wettelijk is ingeperkt, iets dat ook geldt voor het RIVM.⁵⁶ Voor de planbureaus en de overige rijksinspecties is de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid ingeperkt middels Aanwijzingen van de minister-president.⁵⁷ Hoewel de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid dus al niet meer onverkort geldt en het afschaffen ervan ook naar mijn mening tegemoet komt aan een legitieme door de praktijk gevoelde behoefte, ben ik het ook eens met het kabinet dat afschaffing wel degelijk negatieve gevolgen heeft voor de verantwoordingsrelatie tussen rijksinspectie, minister en parlement voor wat betreft de taken en bevoegdheden waar een minister geen zeggenschap meer over zou hebben.⁵⁸

Dit punt komt in de kabinetsreactie op de initiatiefnota Omtzigt ook expliciet naar voren bij de vraag hoe de goedkeuringsbevoegdheid van ministers met betrekking tot het werkprogramma van rijksinspecties moet worden vormgegeven. Op dit moment werkt het zo dat een rijksinspectie zelf eerst het werkprogramma vaststelt en het vervolgens ter goedkeuring

⁵⁴ Het voorstel om geen aanwijzingen meer te geven over het niet-handhaven van wet- en regelgeving kwam uit de koker van Omtzigt. Het afschaffen van de mogelijkheid een bijzonder aanwijzing te geven kwam uit de koker van de Inspectieraad.

⁵⁵ PM preadvies Zijlstra.

⁵⁶ Artikel 5 Wet op het RIVM.

⁵⁷ Aanwijzing 4 van de Aanwijzingen voor de planbureaus.

⁵⁸ Kamerstukken II 2022-23, 36149, nr. 4, p. 8.

aanbiedt aan de beheersmatig en, zo nodig, beleidsmatig verantwoordelijke minister.⁵⁹ De minister kan het werkprogramma op inhoudelijke gronden afkeuren en kan de rijksinspectie opdragen waar hij zijn toezichtscapaciteit op moet inzetten. Bezien vanuit de rijksinspecties strookt dit niet met de vereisten voor onafhankelijk toezicht. Rijksinspecties stellen hun werkprogramma op aan de hand van risicoanalyses om te bepalen waar toezicht heeft meest nodig is en waar het effectief en efficiënt kan worden ingezet. Aan de hand daarvan en op basis van kennis, kunde en professionaliteit bepalen zij waar hun toezichtscapaciteit moet worden ingezet. De minister kan door zijn goedkeuringsbevoegdheid deze beredeneerde verdeling doorkruisen, eventueel ook op oneigenlijke politieke gronden. Dat is natuurlijk een risico voor rijksinspecties die toezicht houden op het eigen departement, zoals de IBTD. Vandaar dat bij de instelling van deze inspectie ervoor is gekozen dat de minister zijn goedkeuring van het werkprogramma alleen mag onthouden wanneer het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen.⁶⁰ Wat er precies bedoeld wordt met ‘ondeugdelijke totstandkoming’ blijkt niet uit de toelichting bij de ministeriële regeling, noch uit de uitwisselingen tussen kabinet en Kamer over de oprichting van de IBTD. Gezien de ontstaansgeschiedenis van deze inspectie mogen we aannemen dat het werkprogramma slechts procedureel wordt getoetst en dat de minister van Financiën het werkprogramma niet mag afkeuren omdat hij vindt dat de toezichtscapaciteit anders moet worden ingezet. Wat geldt voor inspecties die toezicht houden op het eigen ministerie, geldt ook voor inspecties die voornamelijk toezicht houden op burgers en bedrijven. Ook daarbij bestaat het risico dat een minister de rijksinspectie opdraagt zijn toezichtscapaciteit anders in te zetten, bijvoorbeeld om een bevriend bedrijf uit de wind te houden of juist om een bedrijf extra te laten controleren. In de kabinetsreactie werd dit risico op oneigenlijk politieke beïnvloeding erkend.⁶¹ Ook erkende het kabinet dat de goedkeuringsprocedure zoals die geregeld is in de IBTD-regeling de sterkste formele waarborgen bevat tegen oneigenlijke politieke beïnvloeding van het werkprogramma. Tegelijkertijd betekent dit volgens het kabinet ook dat “over de inhoud van de werkprogramma’s en de keuzes die gemaakt worden bij de invulling daarvan door de betreffende bewindspersoon geen politieke verantwoording aan de Kamers meer kan worden afgelegd.”⁶²

Het kabinet omschrijft de keuze voor de inrichting van de totstandkoming van het werkprogramma als een dilemma tussen sterkere waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties enerzijds en anderzijds behoud van de mogelijkheid om politieke verantwoording af te leggen door ministers aan het parlement. Een brief van de Inspectieraad aan de minister van BZK laat zien dat niet iedereen het hier mee eens is. In de brief schrijft de Inspectieraad het volgende over de ministeriële verantwoordelijkheid:

“Om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht te kunnen waarmaken heeft de minister in het algemeen diverse instrumenten tot zijn/haar beschikking. De minister bepaalt – samen met het parlement – bijvoorbeeld via wetgeving de wettelijke basis, de taken en kaders voor het toezicht en de bevoegdheden van inspecties. De minister kan daarnaast ook aanvullende beleidsregels stellen en een rijksinspectie algemene aanwijzingen geven voor de toepassing van wet- en regelgeving en werkwijze (inclusief prioritering).

⁵⁹ Aanwijzing 10 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

⁶⁰ Artikel 2, lid 5, regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD.

⁶¹ Kamerstukken II 2022-23, 36149, nr. 4, p. 9.

⁶² Ibidem, p. 9.

Om de onafhankelijke uitoefening van het toezicht te versterken en (de schijn van) oneigenlijke sturing en beïnvloeding te voorkomen, is het nodig enige bevoegdheden van de minister wettelijk met voorwaarden te omkleden of te beperken. Het is daarbij aan de wetgever, dat wil zeggen regering en parlement, om de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wettelijk vast te stellen. Dit strookt met het uitgangspunt van de kabinetsreactie op de initiatiefnota-Omtzigt en het is de koninklijke (staatsrechtelijke) weg. Naar onze overtuiging is van een tegenstelling met de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijk uitgangspunt dan ook geen sprake.

Het met voorwaarden omkleden of beperken van de bevoegdheden ontslaat de minister niet van de politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wet- en regelgeving, de uitvoering van beleid en het inspectietoezicht op zijn/haar beleidsterrein. Het begrenst wel de directe sturingsmogelijkheden van de minister om daarmee, in de woorden van de kabinetsreactie, oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen en het vertrouwen in onafhankelijk en onpartijdig toezicht te vergroten. Onderweg naar de Wet op de rijksinspecties moeten we voorkomen dat een fictieve tegenstelling wordt geconstrueerd tussen het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de ene kant en het waarborgen van onafhankelijk inspectietoezicht aan de andere kant. Naar het oordeel van de inspectieraad kunnen onze voorstellen opgevolgd worden zonder afbreuk te doen aan het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid.”⁶³

Eerder in dit preadvies schreef ik dat er verschillende legitieme visies op de ministeriële verantwoordelijkheid bestaan. Het bovenstaande stuk van de Inspectieraad is daar een goed voorbeeld van. Twee van de voorstellen van de Inspectieraad houden in dat (1) de minister zijn goedkeuring van het werkprogramma alleen kan onthouden wanneer dit op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen en (2) de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wordt geschrapt.⁶⁴ Volgens de Inspectieraad is het mogelijk hun voorstellen op te volgen zonder afbreuk te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister houdt namelijk verschillende instrumenten om zijn verantwoordelijkheid te kunnen nemen, zoals het samen met het parlement bepalen van de wettelijke basis, de taken en de kaders voor het toezicht en de bevoegdheden van de inspecties. Ook behoudt de minister de bevoegdheid aanvullende beleidsregels vast te stellen en algemene aanwijzingen te geven voor de toepassing van wet- en regelgeving en werkwijze (inclusief prioritering).⁶⁵ De Inspectieraad lijkt daarmee een meer bestuurskundig perspectief te hanteren. In staatsrechtelijke zin doen de voorstellen van de Inspectieraad namelijk wel degelijk afbreuk aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens de Inspectieraad is er geen tegenstelling tussen wettelijke waarborgen voor de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties en tussen de verantwoordelijkheid van de minister. Het is namelijk de wetgever zelf die de waarborgen voor de onafhankelijke taakuitoefening instelt en het is de wetgever die daarmee bepaalt hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid reikt. De koninklijke weg lijkt dan volgens de Inspectieraad dat als de wetgever de verantwoordelijkheid van de minister anders wil zien, niet de waarborgen voor onafhankelijke taakuitoefening moeten worden verzwakt,

⁶³ Kamerstukken II 2022-23, 36149, nr. 6, p. 4.

⁶⁴ Kamerstukken II 2021-22, 31490, nr. 319, p. 3.

⁶⁵ Wat precies bedoeld wordt met ‘(inclusief prioritering)’ bij het geven van algemene aanwijzingen is niet duidelijk. Als bedoeld wordt dat het mogelijk is een algemene aanwijzing te geven om de inhoud van het werkprogramma aan te passen aan de wensen van de minister, zou dat tegenstrijdig zijn aan wat beoogd wordt met de inperking van de goedkeuringsbevoegdheid van ministers ten aanzien van werkprogramma’s. Dat heeft juist expliciet als doel de inhoudelijke sturing van ministers uit te bannen.

maar de taken en bevoegdheden van de minister in de sectorwetgeving anders moeten worden ingevuld.

Even los van de vraag of afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid betekent dat rijksinspecties aangemerkt moeten worden als zelfstandig bestuursorgaan, klopt de redenering van de Inspectieraad dat het de wetgever is die de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid bepaalt. Door bevoegdheden en taken in wetgeving aan te passen, bijvoorbeeld door bevoegdheden wel of niet direct aan een rijksinspectie te attribueren, kan de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid worden vergroot of verkleind. Het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid hoeft daarom niet automatisch te betekenen dat de minister geen verantwoordelijkheid draagt. Dit is een werkwijze die sterke waarborgen biedt voor de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties, mits de rijksinspecties over rechtsreeks in wetgeving toegekende taken en bevoegdheden beschikken. Voor het wijzigen van de verhouding tussen een rijksinspectie en zijn minister is dan namelijk een wetswijziging vereist en dat is een langduriger proces dan het geven van een aanwijzing. Wetgevingstechnisch zijn er wel twee opmerkingen bij deze werkwijze te plaatsen. Allereerst is deze werkwijze vele malen omslachtiger en minder flexibel dan een systeem waarbij de minister altijd verantwoordelijk is omdat hij altijd de mogelijkheid heeft om het gebruik van de bevoegdheid rechtens te beïnvloeden, ongeacht of de bevoegdheid aan hem zelf is geattribueerd of niet. Daarnaast is het de vraag wat voor gevolgen deze werkwijze heeft voor (de mate van gedetailleerdheid van) wetgeving. Stel de wetgever voelt bij het toekennen van taken en bevoegdheden omtrent het toezicht de behoefte om ruimte voor zichzelf te laten om het gebruik van deze bevoegdheden te kunnen sturen. Dan zal een bevoegdheid worden toegekend aan de minister en niet rechtstreeks aan de rijksinspectie. Ook kan de wetgever ervoor kiezen taken en bevoegdheden die wel rechtstreeks aan een rijksinspectie worden toegekend zo nauwkeurig mogelijk af te bakenen zodat er op andere onderdelen voor de politiek meer ruimte is.

Of rijksinspecties meer ruimte krijgen om onafhankelijk en onpartijdig hun toezichtstaken te vervullen, hangt dus niet alleen af van de waarborgen die in de Wet op de rijksinspecties worden opgenomen maar ook van de keuzes die de wetgever maakt bij het opstellen van sectorwetgeving. Uiteindelijk hangt dit af van de vraag wat voor rol de politiek voor zichzelf weggelegd ziet op het toezichtsterrein. Door taken en bevoegdheden bij rijksinspecties te beleggen en tegelijkertijd de mogelijkheden van de minister te beperken om rechtens invloed uit te oefenen op het gebruik van die bevoegdheden, zou de wetgever ervoor kiezen de rol van de politiek bij het uitoefenen van toezicht in te perken.⁶⁶ Het is niet uitgesloten dat de wetgever bij het maken van dit soort keuzes inconsistent zal zijn. Dezelfde Tweede Kamer die namelijk oproept de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties wettelijk te waarborgen, roept ook met grote regelmaat op tot het inzetten van de Onderwijsinspectie of de NVWA bij willekeurig welk probleem er op dat moment op hun toezichtsterrein in het nieuws is.

4. Regeringscommissarissen en Nationaal Coördinatoren⁶⁷

In de voorgaande paragraaf beschreef ik de invloed van de formele wetgever op de inrichting van ministeries, op de verhouding tussen ministers, hun ambtenaren en het parlement en de

⁶⁶ Aangenomen dat je vindt dat wat rijksinspecties doen, geen politiek is.

⁶⁷ De informatie in deze paragraaf heb ik voor een deel gebaseerd op het werk van (oud) collega's bij de afdeling Constitutionele Zaken, waarvoor veel dank.

gevolgen daarvan voor controle, verantwoording en uiteindelijk de ruimte voor politiek. In deze paragraaf richt ik de blik meer specifiek op de regering en op de verhouding tussen ministers onderling en tussen ministers en hun ambtenaren. Dat zal ik voornamelijk doen aan de hand van de twee ogenschijnlijk meest populaire instrumenten in politiek Den Haag van dit moment, namelijk regeringscommissarissen en nationaal coördinatoren. Tussen regeringscommissarissen en nationaal coördinatoren is geen duidelijk uit de theorie afgeleid verschil aan te wijzen, vandaar dat ik ze hier als één organisatievorm bespreek. Dat er geen duidelijk theoretisch verschil tussen beide aan te wijzen is, komt mede doordat er geen specifiek beleids- of juridisch kader voor bestaat, anders dan voor bijvoorbeeld rijksinspecties of planbureaus. De vraag wat een regeringscommissaris of nationaal coördinator is, is daarom eigenlijk niet te beantwoorden. Wat ze zijn en wat ze doen moet vooral uit de regelgeving worden gehaald waarmee ze worden ingesteld. Toch lijkt het in algemene zin zo te zijn dat voor een regeringscommissaris of nationaal coördinator wordt gekozen wanneer er behoefte is aan één persoon die over de grenzen van ministeries of bestuurslagen heen met het oog op één specifieke opdracht alle betrokken spelers in staat stelt om hun noodzakelijk bijdrage te leveren aan het vervullen van die opdracht.

De vragen die spelen bij het instellen en functioneren van regeringscommissarissen en nationaal coördinatoren, kunnen het beste geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: ACOI)⁶⁸ constateert in het advies 'Alles is niets' uit mei 2024 dat meerjarenplannen van overheidsorganisaties om de digitale informatiehuishouding te verbeteren nu nog teveel een verzameling losse plannen en projecten zijn en te weinig samenhang vertonen.⁶⁹ Hierdoor dreigt de aanpak om de informatiehuishouding van de overheid te verbeteren te verzanden. De bewindspersonen van BZK en OCW moeten dit oplossen door de meerjarenplannen aan te vullen of samen te voegen tot een nationale aanpak. Dat zou ertoe moeten leiden dat overheidsorganisaties gaan samenwerken op basis van een inhoudelijke visie, met landelijke regie én dat inspanningen langdurig worden volgehouden. Een van de manieren waarop het adviescollege denkt deze landelijke regie te kunnen bereiken is door een Nationaal Coördinator Openbaarheid en Informatiehuishouding aan te stellen, niet te verwarren met de Regeringscommissaris Informatiehuishouding. Het is het waard de passage hierover uit het advies van het ACOI uitvoerig te citeren omdat er veel onderwerpen in voorkomen die in dit preadvies besproken worden:

“De Nationaal Coördinator is nadrukkelijk geen buitenboordmotor of aanjager. Integendeel, hij of zij fungeert (op hoog-ambtelijk niveau) als een binnenboordmotor en als aannemer. Zijn of haar taak is om de dagelijkse regie te voeren over de inhoud én uitvoering van de nationale aanpak, en de verankering daarvan in meerjarenplannen van de verschillende bestuurslagen. Hij of zij kan bovendien onder gezag van de bewindspersonen discussies beslechten, knopen doorhakken én afspraken bindend maken. Zo wordt politieke wil vertaald in eigenaarschap, terwijl tegelijkertijd de bewindslieden politiek aan het roer blijven staan. Dit alles moet niet alleen gebeuren voor de rijksoverheid, maar óók met een scherp oog voor decentrale overheden. Dit

⁶⁸ Dit adviescollege is ingesteld op grond van artikel 7.1, eerste lid, Wet open overheid en valt onder de Kaderwet adviescolleges.

⁶⁹ 'Alles is niets. Advies over meerjarenplannen van de overheid voor de digitale informatiehuishouding', Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, mei 2024.

betekent dat de Nationaal Coördinator nauw samenwerkt met bestuurders bij de VNG [Verenging van Nederlandse Gemeenten], het IPO [Interprovinciaal Overleg] en de UvW [Unie van Waterschappen].”⁷⁰

Verderop in het advies staat aanvullende informatie over de Nationaal Coördinator. Er staat onder andere (1) dat hij of zij opereert in dienst van de bewindspersonen van zowel BZK als OCW, (2) dat hij of zij ondersteund wordt door medewerkers van de betrokken beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties van beide ministeries, (3) dat hij of zij geen bevoegdheden overneemt van de bewindspersonen, ook niet van de Rijksarchivaris noch de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: IOE), maar dat hij of zij de bewindspersonen voorstellen doet om beleidsmatig knopen door te hakken en zo nodig hun bevoegdheden in te zetten.⁷¹

Het klinkt allemaal erg goed wat het ACOI hier voorstelt: iemand die discussies beslecht, knopen doorhakt, eigenaarschap creëert en dat allemaal terwijl de verantwoordelijkheid voor keuzes bij de politici blijft, daar waar hij hoort. Maar wanneer je dieper gaat kijken en dit moet gaan uitwerken, wordt het al snel lastig. We moeten ons bijvoorbeeld afvragen wat het betekent dat de Nationaal Coördinator ‘onder gezag van’ en ‘in dienst van’ de bewindspersonen van BZK en OCW opereert.⁷² We kunnen aannemen dat de Nationaal Coördinator onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt en dus onderdeel is van een ministerie. Dan rijst meteen de vraag: welke dan? Als de Nationaal Coördinator een binnenboordmotor is, dan verwacht je toch dat deze ergens ingebed is. Wat betekent het verder dat de Nationaal Coördinator de dagelijkse regie voert over de inhoud en de uitvoering van de nationale aanpak en de verankering daarvan in meerjarenplannen van de verschillende bestuurslagen? Bij ministeries wordt er geregeld gewerkt met programmadirecties of programma directoraten-generaal als er beleid gemaakt en uitgevoerd moet worden over de grenzen van directies of DG’s of zelfs ministeries heen. Is de Nationaal Coördinator dan op eenzelfde manier vormgegeven? Is er dan nog een verschil met een programmadirectie of programma DG? Kan je daarnaast überhaupt in dienst opereren van twee bewindspersonen? Zijn die bewindspersonen dan gelijkwaardig of heeft een van de twee doorzettingsmacht? Aan de hand van voorbeelden van de instelling van andere Regeringscommissarissen en Nationaal Coördinatoren zal ik deze vragen hieronder bespreken. Ik zal daarbij met name kijken naar (1) hun verankering in wet- en regelgeving, (2) positionering binnen het ministerie, (3) takenpakket en (4) contact met Kamer en de media

4.1 Enkele grondslagen nader bekeken

Op dit moment bestaan er verschillende regeringscommissarissen en Nationaal Coördinatoren. In willekeurige volgorde is er de Nationaal Coördinator tegen discriminatie en racisme, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, de Regeringscommissaris transitie pensioenen, de Regeringscommissaris informatiehuishouding, de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding, de Nationaal Coördinator Groningen, de Regeringscommissaris

⁷⁰ ‘Alles is niets. Advies over meerjarenplannen van de overheid voor de digitale informatiehuishouding’, Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, mei 2024, p. 6-7.

⁷¹ Ibidem, p. 20.

⁷² Of er tussen deze twee omschrijvingen een verschil bestaat, laat ik hier maar even voor wat het is.

Omgevingswet en ten slotte de Deltacommissaris.⁷³ De Deltacommissaris is de enige uit deze opsomming die een grondslag heeft in een formele wet, namelijk artikel 3.6a van de Waterwet. Volgens artikel 3.6b Waterwet bevordert de Deltacommissaris de totstandkoming en uitvoering van het deltaprogramma, wat een langlopend programma is met allerlei maatregelen en voorzieningen op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening.⁷⁴ De Deltacommissaris is in 2012 wettelijk verankerd om zo continuïteit en verbinding over opeenvolgende kabinetten heen mogelijk te maken.⁷⁵ Zijn taak beperkt zich namelijk niet tot een kabinetsperiode.⁷⁶ Het garanderen van een onafhankelijke positie wordt opvallend genoeg niet als motief genoemd om de Deltacommissaris wettelijk te verankeren, terwijl zijn positie wel als onafhankelijk wordt omschreven.⁷⁷ Artikel 3.6a, waarin staat dat de Deltacommissaris rechtstreeks ressorteert onder de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, staat aan die onafhankelijke positie klaarblijkelijk niet in de weg. Ook de Regeringscommissaris Omgevingswet wordt omschreven als zowel een onafhankelijke deskundige als iemand wiens positie ressorteert onder een minister, in dit geval de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁷⁸ Datzelfde geldt voor de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld,⁷⁹ ressorterend onder de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en de Regeringscommissaris transitie pensioenen, ressorterend onder de minister die pensioenen in de portefeuille heeft.⁸⁰ De Regeringscommissaris informatiehuishouding,⁸¹ ressorterend onder de minister van BZK, is de enige wiens positie of functioneren in het instellingsbesluit niet expliciet als onafhankelijk wordt omschreven. Ook in de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), waarin de instelling van deze regeringscommissaris werd aangekondigd, werd zijn positie niet als onafhankelijk omschreven.⁸²

Kijken we naar de instellingsregelingen van nationaal coördinatoren, dan levert dat een behoorlijk gevarieerd beeld op. In de toelichting bij het instellingsbesluit van de Nationaal Coördinator tegen discriminatie en racisme staat dat deze een regeringscommissaris is.⁸³ Ook staat er dat de Nationaal Coördinator valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK én dat deze ook beheersmatig onder het Ministerie van BZK valt. Dat laatste is eigenlijk onnodig om expliciet te vermelden aangezien dat al volgt uit het feit dat de NCDR valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Noch in het instellingsbesluit noch in de functieomschrijving⁸⁴ wordt de functie omschreven als onafhankelijk. In totaal heeft de NCDR acht taken opgelegd gekregen in artikel 3 van het instellingsbesluit, variërend van het voeren

⁷³ Of dit alle regeringscommissarissen en nationaal coördinatoren zijn durf ik niet met zekerheid te zeggen. Het zijn er in ieder geval genoeg om een goede afspiegeling te zijn van deze organisatievorm.

⁷⁴ Artikel 4.9 Waterwet.

⁷⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32304, nr. 3, p. 13.

⁷⁶ Dit blijkt ook impliciet uit de termijn waarvoor een deltacommissaris kan worden benoemd, namelijk maximaal twee keer voor een periode van ten hoogste zeven jaar, langer dan een kabinetsperiode.

⁷⁷ Kamerstukken II 2009-10, 32304, nr. 3, p. 14.

⁷⁸ Staatscourant 2023, nr. 31709, p. 2.

⁷⁹ Staatscourant 2022, nr. 9585, artikel 3, onderdeel c, en p. 3.

⁸⁰ Staatscourant 2023, nr. 34492, p. 3.

⁸¹ Staatscourant 2021, nr. 48052.

⁸² Kamerstukken II 2020-21, 35510, nr. 4.

⁸³ Staatscourant 2021, nr. 44309, p. 2.

⁸⁴ Kamerstukken II 2020-21, 30950, nr. 249, bijlage 987112.

van overleg met relevante maatschappelijke organisaties tot het op verzoek bijstaan van de Minister in het parlement tot het bevorderen van de communicatie over het Nationaal Programma tegen discriminatie en racisme.

Een geheel ander soort nationaal coördinator is de Nationaal Coördinator terrorismebestrijding en veiligheid, die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid valt. Volgens de website van de NCTV⁸⁵ en het organisatiebesluit van het Ministerie van J&V is de NCTV organisatorisch en beheersmatig op vergelijkbare wijze bij dit ministerie ondergebracht als een directoraat-generaal.⁸⁶ Ook bij deze nationaal coördinator staat niet vermeld dat hij onafhankelijk is, maar hij doet gevoelsmatig toch minder onafhankelijk aan als de NCDR door de vormgeving als directoraat-generaal waardoor het in feite niet te onderscheiden is van een gewone onderdeel van het ministerie. Dat geldt in zekere zin ook voor de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding, die in het organisatiebesluit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt omschreven als een dienstonderdeel van het cluster Secretaris-Generaal.⁸⁷ De NCAB vindt zijn oorsprong in een initiatiefnota van de Kamerleden Yesilgöz en Segers en is ontleend aan voorbeelden uit het buitenland.⁸⁸ Een motie van het lid Van der Graaf verzocht de regering om de NCAB onder te brengen bij het Ministerie van J&V. In geen van deze stukken noch in het besluit waarbij de NCAB werd ingesteld⁸⁹ wordt de positie of de functie van de nationaal coördinator omschreven als onafhankelijk. Wel wordt in artikel 13a, derde lid, aan de NCAB expliciet toestemming verleend om zich te wenden tot leden van de Staten-Generaal en staat in de toelichting bij de wijziging van het organisatiebesluit waarmee de NCAB werd ingesteld dat het hem vrij staat om te spreken met de media. Hoewel zijn positie dus nergens expliciet als onafhankelijk wordt omschreven, zijn deze vrijheden wel sterke indicaties dat het geen gewoon dienstonderdeel is.

De laatste Nationaal Coördinator die voor dit preadvies is onderzocht is de Nationaal Coördinator Groningen. Deze is in 2015 ingesteld, in eerste instantie met een apart instellingsbesluit zoals de NCDR.⁹⁰ In de toelichting van dat instellingsbesluit is te vinden dat de nationaal coördinator leiding gaf aan een Overheidsdienst Groningen, die eveneens met het besluit werd ingesteld. Aan een onafhankelijke positie wordt slechts gerefereerd in een van de taken van de nationaal coördinator, namelijk het onafhankelijk adviseren, bijstaan en vertegenwoordigen van de minister in intern en extern overleg.⁹¹ Het instellingsbesluit is in 2021 ingetrokken en sindsdien is de Nationaal Coördinator Groningen opgenomen in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019.⁹² Dit besluit lijkt op het moment van schrijven nog niet actueel te zijn aangezien er nog gesproken wordt van het Ministerie van EZK. Hoe dan ook wordt de Nationaal Coördinator Groningen zowel in dit besluit als in het organogram te vinden op de website van het Ministerie van Economische Zaken⁹³ omschreven als een 'buitendienst'. Juridisch gezien heeft de term 'buitendienst' geen bijzondere betekenis. Andere 'buitendiensten'

⁸⁵ [Organisatie-indeling | Organisatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid \(nctv.nl\)](#)

⁸⁶ Artikel 2, lid 2, onderdeel i, Organisationsbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁸⁷ Artikel 4, lid 2, onderdeel i, Organisationsbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁸⁸ Kamerstukken II 2018-19, 35164, nr. 2.

⁸⁹ Staatscourant 2021, nr. 32515.

⁹⁰ Staatscourant 2015, nr. 12511.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Staatscourant 2024, nr. 23465. Bijlage, artikel I, lid 3, onderdeel g.

⁹³ [Organogram ministerie van Economische Zaken | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

die in het besluit staan opgesomd zijn het Centraal Planbureau, de Dienst ICT Uitvoering, het SodM, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de Rijksinspectie digitale infrastructuur en de Nederlandse Emissieautoriteit. Een verzameling dus van agentschappen, rijksinspecties en uitvoeringsorganisaties. Volgens de website van de Nationaal Coördinator Groningen valt deze sinds 1 januari 2020 onder de laatste categorie aangezien het de uitvoeringsorganisatie is voor de versterkingsopgave Groningen.

Al met al zijn er met name veel verschillende soorten nationaal coördinatoren. Zij variëren van een persoon die belast is met onder andere de voortgang en coördinatie van een nationaal programma, tot organisaties die in feite niet te onderscheiden zijn van beleidsonderdelen en uitvoeringsorganisaties van een ministerie. De regeringscommissarissen vertonen op het eerste gezicht meer onderlinge overeenkomsten, maar ook hiervoor geldt dat het geen vastomlijnde functie betreft. Regeringscommissarissen uit het verleden, bijvoorbeeld de Regeringscommissaris voor de algemene regels van het bestuursrecht en de Regeringscommissaris voor de digitalisering van het strafvorderingsproces, werden benoemd vanwege hun juridische expertise en om complexe en technische wetgevings- of financiële processen te ondersteunen.⁹⁴ De huidige regeringscommissarissen zullen allicht ook op enig moment tijdens hun werkzaamheden met dit soort processen te maken hebben, maar de kern van hun werk is het aanpakken van een beleidsprobleem. Overigens voeren de beschreven nationaal coördinatoren en regeringscommissarissen hun werkzaamheden uit zonder over eigen publiekrechtelijke bevoegdheden te beschikken. Dat is niet meer dan logisch als je bedenkt dat zij geen grondslag in een wet hebben en er ook geen grondslag bestaat in wetgeving voor dergelijke bevoegdheden. Ook voor de Deltacommissaris, de enige regeringscommissaris met een wettelijke grondslag, geldt dat aan hem geen bevoegdheden zijn toegekend. Voor zover zij bevoegdheden uitoefenen, zoals de NCTV of de Nationaal Coördinator Groningen, zijn het van ministers afgeleide bevoegdheden die zij in mandaat uitoefenen.

4.2 Een nationaal coördinator naar het voorbeeld van het ACOI?

Aan het begin van deze paragraaf beschreef ik het voorbeeld van de nationaal coördinator zoals de ACOI die voor zich ziet. Op de meeste vragen die ik aan de hand van die omschrijving heb geformuleerd, kan een antwoord worden gegeven met de voorbeelden uit paragraaf 4.1 in het achterhoofd. Allereerst zijn alle op dit moment functionerende regeringscommissarissen en nationaal coördinatoren ingebed in een ministerie en werkzaam onder ministeriële verantwoordelijkheid. Wat dit betekent voor de vraag of zij onafhankelijk kunnen functioneren, is uitvoerig behandeld in paragraaf 3 en is in wezen hetzelfde als voor de meeste rijksinspecties. Gezien de taak van de nationaal coördinator openbaarheid en informatiehuishouding zou deze ook in een ministerie ingebed moeten worden. Een apart instellingsbesluit is niet vereist, maar wel op zijn minst vermelding en omschrijving in het organisatiebesluit van een ministerie. Voor zover de nationaal coördinator daarnaast discussies beslecht, knopen doorhakt én afspraken bindend maakt, zou hij dit alleen kunnen doen door gebruik te maken van gemandateerde bevoegdheden.⁹⁵ Zonder eigen wettelijke grondslag kan hij niet over eigen bevoegdheden beschikken. Het voorbeeld van de NCTV laat verder zien dat een nationaal coördinator de

⁹⁴ S. Riezebos, Regeringscommissarissen in de afgelopen 5 jaar. Een verkenning, deel 2.

[Regeringscommissarissen in de afgelopen 5 jaar - Platform O \(platformoverheid.nl\)](https://platformoverheid.nl/onderzoek/rapporten/2019/09/18/regeringscommissarissen-in-de-afgelopen-5-jaar)

⁹⁵ De aard van de bevoegdheid mag zich dan niet, conform artikel 10:3, eerste lid Awb, tegen mandatering verzetten.

dagelijkse regie kan voeren over de inhoud en de uitvoering van een nationale aanpak en de verankering daarvan in meerjarenplannen, aangenomen dat dat is wat de NCTV doet.⁹⁶ Staatsrechtelijk interessanter is de wens van het ACOI om de nationaal coördinator onder zowel het gezag van de minister van BZK als die van OCW te laten vallen en te laten ondersteunen door ambtenaren van beide ministeries. Om te bepalen of dat mogelijk is, is het nodig wat dieper in te gaan op hoe ministers zich onderling tot elkaar verhouden.

De ministeriële verantwoordelijkheid is in Nederland een individuele verantwoordelijkheid, wat tot uitdrukking komt in de tekst van artikel 44 Grondwet. Iedere minister geeft leiding aan een eigen ministerie en is verantwoordelijk voor wat daar gebeurt. Op decentraal niveau is dit anders. Gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders kennen juist een collectieve verantwoordelijkheid, hoewel in politieke zin provinciale staten en gemeenteraden wel degelijk onderscheid kunnen maken tussen individuele bestuurders. De collectieve verantwoordelijkheid van het college van B&W betekent dat gemeenteambtenaren formeel voor het gehele college werkzaam zijn en niet voor een individuele wethouder. Op nationaal niveau werken ambtenaren juist wel voor een individuele minister. Dit staat er niet aan in de weg dat ambtenaren werkzaam kunnen zijn op het beleidsterrein van de ene minister maar beheersmatig vallen onder de verantwoordelijkheid van de andere minister. Dat is de manier waarop ambtenaren ter beschikking worden gesteld aan een minister zonder portefeuille. Wat dan weer een overeenkomst is met het decentrale niveau is dat ministers onderling gelijkwaardig zijn. Zij vormen volgens artikel 45, eerste lid, van de Grondwet samen de ministerraad en de stem van iedere minister weegt daarin in staatsrechtelijke zin even zwaar. De gelijkwaardigheid tussen ministers betekent dat zij niet de baas kunnen spelen over elkaar. Doorzettingsmacht van de ene minister ten opzichte van de andere minister is uit den boze want in strijd met de onderlinge gelijkwaardigheid.

In de loop der jaren zijn er wel allerlei bijzondere gevallen ontstaan die de onderlinge verhoudingen tussen ministers iets kunnen vertroebelen. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende Shared Services Organisations (SSO). Dit zijn rijksbrede diensten waarin de bedrijfsvoeringstaken van alle departementen zijn ondergebracht, zoals ICT en huisvesting, en waarvan de ministeries gebruik (moeten) maken. Een SSO valt onder één minister die daarmee verantwoordelijk is voor het bedrijfsvoeringsbeleid voor de gehele rijksoverheid op het gebied van die specifieke SSO. Een ander voorbeeld zijn de bevoegdheden die de Minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet. Deze minister heeft op basis van de wet soms een instemmingsrecht, zoals bij het instellen van nieuwe agentschappen⁹⁷, en kan nadere regels stellen waar andere ministers zich aan moeten houden, zoals over het begrotings- en verantwoordingsproces.⁹⁸ Ook kan hij bezwaar maken tegen een ontwerpbegroting van een collega minister⁹⁹ en zijn andere minister verplicht hem alle informatie te verstrekken die naar

⁹⁶ Of dat ook kan over de grenzen van bestuurslagen heen is een vraag die ik hier niet zal beantwoorden omdat hij buiten het bestek van dit preadvies valt. Dat zou namelijk een uitweiding vergen van de aard van onze decentrale eenheidsstaat.

⁹⁷ Artikel 2.20, tweede lid onderdeel b Comptabiliteitswet. Vergelijk ook de verplichting uit artikel 6 Kaderwet zbo's en artikel 7 Kaderwet adviescolleges voor een vergelijkbare bevoegdheid van de Minister van BZK ten aanzien van zbo's en adviescolleges.

⁹⁸ Artikel 4.20, eerste lid, onderdeel b, Comptabiliteitswet.

⁹⁹ Artikel 4.12, vierde lid, Comptabiliteitswet.

zijn oordeel noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taken.¹⁰⁰ De Comptabiliteitswet stelt onderwerpen op hoofdlijnen vast, zoals de inrichting en het beheer van de begroting, en geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om nadere invulling te geven aan de wet. Enigszins vergelijkbaar met de positie die de Minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet is de positie van de Minister van BZK op grond van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst. Op basis van artikel 2, eerste lid, van dit besluit kan deze minister, na overleg met de andere ministers, kaders vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering en de informatiesystemen van de ministeries. De hiervoor genoemde SSO's zijn op dit artikel gebaseerd. Ook kan de minister van BZK, wederom na overleg met de andere ministers, op grond van artikel 3, eerste lid, kaders vaststellen voor de vaststelling van de organisatie en formatie van de ministeries. Het coördinatiebesluit is gebaseerd op artikel 44 Grondwet. Daarmee lijken er dus twee manieren te zijn waarop ministers een wat meer coördinerende rol kunnen krijgen, namelijk of op basis van bevoegdheden gebaseerd op een wet in formele zin of op basis van bevoegdheden vastgelegd in een KB gebaseerd op artikel 44 Grondwet. In het laatste geval zou dan de redenering kunnen zijn dat er niet per se sprake is van ongelijkwaardigheid tussen ministers omdat zij allemaal hebben ingestemd met de vaststelling van het KB. Dit is een vergelijkbare redenering als die ten grondslag ligt aan aanwijzingen van de minister-president zoals de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, de Aanwijzingen voor de planbureaus en de Aanwijzingen inzake de externe contacten van rijksambtenaren.

Op basis van de gelijkwaardigheid tussen ministers is een nationaal coördinator (of willekeurig welke ambtenaar dan ook) die onder het gezag staat van meer dan een minister lastig denkbaar. Een gedeelde verantwoordelijkheid, zoals het geval is op het decentrale niveau, is met dit uitgangspunt niet te verenigen. Stel nu dat er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid en dat er een verschil van inzicht is tussen ministers over hoe de desbetreffende taak zou moeten worden uitgevoerd door de betreffende ambtenaar. Wie trekt er dan uiteindelijk aan het langste eind? Politiek gezien komt men er uiteindelijk vast wel uit, maar staatsrechtelijk is er geen ankerpunt. Ministers zijn immers gelijkwaardig en hebben geen doorzettingsmacht ten opzichte van elkaar. Ook de wetgever gaat in de Comptabiliteitswet niet zo ver dat er echt sprake is van doorzettingsmacht.¹⁰¹ Voor het parlement is een gedeelde verantwoordelijkheid in beginsel ook niet wenselijk. Op voorhand is dan niet duidelijk wie er bevoegd is en wie er ter verantwoording moet worden geroepen. Tegelijkertijd is dit in de praktijk waarschijnlijk niet zo'n probleem. Op gemeentelijk en provinciaal niveau weten volksvertegenwoordigers zich ook gewoon raad met de collectieve verantwoordelijkheid van bestuurders. Ook kan de Kamer een minister altijd ter verantwoording roepen, al dan niet onder het mom van systeemverantwoordelijkheid en ongeacht of deze nou bevoegd is of niet. Dat voelt misschien niet altijd eerlijk, maar er zijn voorbeelden genoeg van dergelijke situaties. Lastiger is het voor de ambtenaren. Naar wie moeten zij namelijk uiteindelijk luisteren? Als twee ministers verantwoordelijk zijn, wiens instructies worden zij dan uiteindelijk geacht op te volgen? Voor ambtenaren geldt dat er niet twee kapiteins op één schip kunnen zijn. Zonder iets te doen aan de gelijkwaardigheid van ministers en aan de individuele ministeriële verantwoordelijkheid lijkt mij daarom een voornemen zoals dat van het ACOI niet mogelijk.

¹⁰⁰ Artikel 4.15, eerste lid, Comptabiliteitswet.

¹⁰¹ Wel de macht om te blokkeren, door instemming te onthouden.

5. Verschillende perspectieven

Ik rond het inhoudelijke deel van dit preadvies af met een algemene reflectie op de voorgaande paragrafen, die naar mijn mening behulpzaam is voor wetgevingsjuristen die met de materie uit dit preadvies aan de slag moeten. Uit paragrafen 2, 3 en 4 blijkt dat er in de loop der tijd verschillende soorten organisatievormen zijn ontstaan en dat de behoefte aan deze verschillende soorten door de jaren heen wisselt. Op dit moment is er bijvoorbeeld behoefte aan een meer onafhankelijke positionering van de rijksinspecties. Er is ook behoefte aan organisaties die de grenzen van ministeries overstijgen en die problemen ‘integraal’ kunnen aanpakken, zoals blijkt uit de instelling van allerhande regeringscommissarissen en nationaal coördinatoren. Verder gaan er soms stemmen op voor een soort superminister die wel doorzettingsmacht heeft ten opzichte van andere ministers.¹⁰² Vanuit die behoeften worden soms voorstellen gedaan waar je vraagtekens bij kunt plaatsen. Een rijksinspectie die onder de ministeriële verantwoordelijkheid staat maar ook onafhankelijk is, voelt staatsrechtelijk toch als inherent tegenstrijdig. Hetzelfde geldt voor een nationaal coördinator die onder de verantwoordelijkheid van twee ministers functioneert. Ook een minister met doorzettingsmacht ten opzichte van zijn collega's doet op het eerste gezicht vreemd aan. Het is in dat soort gevallen noodzakelijk om helder te krijgen wat precies gevraagd wordt en waar precies behoefte aan is. In mijn ervaring worden de wensen om bijvoorbeeld een onafhankelijker positie voor organisaties niet geformuleerd met de precieze juridische kaders in het achterhoofd. Een beleidsmedewerker, inspecteur of adviescollege is daar helemaal niet toe verplicht en het kan ook lang niet altijd van ze verwacht worden. Eerder heeft men een bepaald (beleidsmatig) einddoel op het netvlies. Maar de wetgevingsjurist moet er uiteindelijk chocola van zien te maken en een wens vertalen naar een norm. Wat dan helpt is om te bedenken dat wat ik hierboven steeds heb aangeduid als ‘organisatie’ of ‘organisatievorm’ verder ontleed kan worden. Je kunt een wens civielrechtelijk, bestuursrechtelijk en staatsrechtelijk aanvliegen. Civielrechtelijk draait het om rechtspersonen en de vraag of de organisatie mensen in dienst kan nemen, overeenkomsten kan sluiten en vermogen kan beheren.¹⁰³ Bestuursrechtelijk draait het om bestuursorganen en de vraag of de organisatie publiekrechtelijke bevoegdheden kan uitoefenen. Staatsrechtelijk draait het om ambten en de vraag of de organisatie onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt en wat dat dan betekent voor de politieke verantwoording.

Twee voorbeelden kunnen dit illustreren. De rechterlijke macht kan staatsrechtelijk geduid worden als een van de drie poten van de trias politica. Rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad vallen uiteraard niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid, dat is helder. Civielrechtelijk is het echter nodig geweest om een bijzondere voorziening te treffen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ook op dat vlak te garanderen. Artikel 35a van de Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt dat gerechtsbesturen, in afwijking van de hoofdregel in artikel 4.6, eerste lid, Comptabiliteitswet,¹⁰⁴ namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen verrichten voor zover die voortvloeien uit het door hem beheerde

¹⁰² Vergelijk bijvoorbeeld de oproep tot instellen van een Minister voor Digitale Zaken met doorzettingsmacht: [Een minister voor Digitale Zaken moet doorzettingsmacht krijgen - iBestuur](#).

¹⁰³ Zie ook met name hoofdstuk 5 van Huisman en Van Ommeren, Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen, Wolters Kluwer 2019.

¹⁰⁴ Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is, verrichten namens de Staat de privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit het beleid en de bedrijfsvoering die aan hun begrotingen ten grondslag liggen, tenzij bij of krachtens de wet is bepaald dat een van Onze andere Ministers de rechtshandeling verricht.

deel van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit betekent dat gerechtsbesturen bijvoorbeeld griffiers kunnen aannemen die dan wel in dienst zijn van de Staat maar waarover de Minister van J&V, die de begroting van de rechterlijke macht beheert, geen bevoegdheden over de band van het civiele recht kan uitoefenen. Hetzelfde geldt voor de Kiesraad. Als zbo valt deze niet onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, maar vergelijkbaar met de rechterlijke macht zijn er civielrechtelijk bijzondere voorzieningen getroffen. De Kiesraad is in de Comptabiliteitswet aangemerkt als college en kan op grond van artikel 4.6, tweede lid, Comptabiliteitswet, privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten namens de Staat zonder dat de Minister van BZK, als beheerder van de begroting, civielrechtelijk iets in de melk te brokkelen heeft.

In de inleiding bij dit preadvies begon ik met een aantal voorbeelden van websites waarin verschillende organisaties tot de Rijksoverheid werden gerekend en waartussen ook grote verschillen bestonden wat betreft het aantal mensen dat werkzaam is bij de Rijksoverheid. Wellicht dat deze verschillen (deels) verklaard kunnen worden doordat vanuit verschillende perspectieven naar de Rijksoverheid wordt gekeken. Met behulp van deze verschillende perspectieven kunnen niet alleen bestaande organisaties nauwkeuriger beschreven worden, maar kan ook beter in kaart worden gebracht waar precies behoefte aan is en kunnen ontwerpen daarop worden aangepast. Onderdeel van deze exercitie kan zijn dat een bepaalde wens vanuit een bepaald perspectief simpelweg niet ingewilligd kan worden. Hiervoor heb ik een aantal voorbeelden daarvan beschreven. Het hanteren van verschillende perspectieven helpt om dit inzichtelijk te maken, helpt om de norm helder te krijgen die juristen uiteindelijk in regelgeving moeten vastleggen en helpt mogelijk om spraakverwarring tussen juristen en niet-juristen te voorkomen.

6. Conclusie

Hoewel ik hiervoor een poging heb gedaan om wat orde in de chaos te scheppen, vrees ik dat de organisatie van de overheid als geheel nooit echt goed inzichtelijk zal worden. Zelfs wanneer we de overheid proberen te categoriseren in organisatievormen blijft er een versnipperd beeld over. Dat komt niet alleen de grote hoeveelheid categorieën en het niet altijd even duidelijke onderscheid daartussen, maar ook door alle uitzonderingen op die algemene categorieën.¹⁰⁵ Dat uit zich ook in de opdrachten die aan wetgevingsjuristen gegeven worden om bijvoorbeeld een nieuwe organisatie op te richten of aan een bestaande organisatie nieuwe taken toe te kennen of om de relatie tussen ministers en hun ambtenaren anders vorm te geven. Bijna elke opdracht is anders en elke keer zal zo'n opdracht nauwgezet bestudeerd moeten worden om te bepalen wat er nu precies gevraagd wordt en of, en zo ja, hoe de opdracht kan worden voltooid. Misschien troost de gedachte dat als je zo'n opdracht krijgt, je niet de enige bent die ermee worstelt.

Als afronding wil ik aandacht vragen voor een fundamentele punt. De materie die in dit preadvies is behandeld kent enerzijds hele basale technische kanten, zoals hoe je huisvesting regelt voor een nieuwe organisatie of hoe je mandaat verleent aan een directeur. Het is uiteraard van belang ook dat soort zaken goed te regelen. Maar vaak spelen er ook hele principiële vragen die naar mijn mening te weinig aandacht krijgen. Onlangs heb ik het boek

¹⁰⁵ Zie daarvoor ook het preadvies van Zijlstra en zijn rake beschrijving van alle uitzonderingen op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Europese lente van Christopher Clark gelezen over de revoluties in Europa van 1848-1849. Hij eindigt dit boek door te schrijven dat na die revoluties in Europese landen nieuwe contrarevolutionaire regeringen aantraden die de onrust van de voorbije jaren eerst en vooral wilden voorkomen (en daarmee hun eigen positie veiligstellen) door bepaalde problemen van onderdanen op technocratische wijze te managen. Clark schrijft dat dit een hoop goeds met zich meebracht, zoals stijgende levensstandaard en meer aandacht voor sociale kwesties, maar ook dat een wezenlijk aspect van de revoluties van de radar verdween. Voorafgaand en tijdens die revoluties werden fundamentele debatten gevoerd over wat een overheid moet zijn, in wat voor soort samenleving wij willen leven en hoe je dat dan vervolgens vorm kan geven. Niet voor niets is de ondertitel van het boek van Clark *De strijd voor een nieuwe wereld*. Clark schrijft dat net als het postrevolutionaire tijdperk ook onze tijd in grote mate gekenmerkt wordt door het managen van problemen en het weg relativeren van verschillende politieke visies. Van Francis Fukuyama's *The end of History* tot het New Public Management, het zijn allemaal uitdrukkingen van diezelfde tendens. Persoonlijk herken ik dit beeld in het overheidsorganisatiebeleid van de laatste decennia. Nieuwe organisaties worden ingesteld en taken worden overgedragen aan zogenaamd apolitieke organisaties¹⁰⁶ omdat er een bepaald probleem is dat gemanaged moet worden, het liefst door deskundigen en op afstand van de politiek. Daar kunnen in individuele gevallen goede redenen voor zijn, zoals het tegengaan van willekeur en het verzekeren van rechtsgelijkheid, maar de tendens over de gehele linie is zorgwekkend. Controle van bestuursmacht en invloed op de uitoefening daarvan komt steeds verder op afstand van de politiek te staan en de ruimte om politiek te bedrijven wordt navenant minder. Het is de vraag of de balans intussen niet zoek is. Na alle schandalen van de afgelopen jaren is het te begrijpen dat het vertrouwen in het bestuur en de politiek ver te zoeken is, maar wantrouwen is een slechte raadgever en een slechte fundering om langetermijnbeleid op te bouwen. Het is zeer de vraag of zogenaamde depolitisering de oplossing is voor het tanende vertrouwen in de overheid en zelfs als het daarvoor een oplossing is, is het de vraag of het middel op de lange termijn niet erger is dan de kwaal. Naar mijn mening kunnen wij wetgevingsjuristen vanuit de fundamentele beginselen van onze staatsinrichting helpen deze discussie met een meer open en constructieve houding te voeren en is het ook onze taak om daar blijvend aandacht voor te vragen. Niet om een soort revolutionaire toestanden te bevorderen, maar wel om elkaar scherp te houden en elkaar te doordringen van de gevolgen van bepaalde keuzes. Hopelijk leidt dat dan, uiteindelijk, tot een beter functionerende overheid en een betere nieuwe wereld.

¹⁰⁶ Ik gebruik het woord 'zogenaamd' omdat je een taak wel kunt opdragen aan een apolitieke organisatie maar daar wordt het werk dat die organisatie moet doen niet ineens apolitiek van. Als er schaarse middelen zijn, moeten keuzes gemaakt worden en die keuzes zijn wat mij betreft in veel gevallen politiek.