

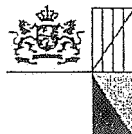
ANDERE OVERHEID

Bijlagen

Departementale Takenanalyse

Ministerie van
Algemene Zaken

20-09-2005



Ministerie van Algemene Zaken

Vooraf

In het kader van het programma "Andere Overheid" worden takenanalyses uitgevoerd door de ministeries. Dit is de takenanalyse van het ministerie van Algemene Zaken. Daarnaast worden rijksbrede analyses uitgevoerd. De rijksbrede analyses op het terrein van rijkscommunicatie, bestuurscoördinatie en veiligheid raken ook dit ministerie. Tevens is een notitie in voorbereiding over de versterking van de positie van de Minister-president (toegezegd in het Hoofdlijnenakkoord); ook is een notitie o.l.v. de minister voor BVK over het "herontwerp van de rijksdienst" voorzien. Al deze zaken kunnen (de taken van) het ministerie van Algemene Zaken raken; zo heeft ook deze taakanalyse een relatie met andere analyse.

Met name is dit natuurlijk het geval met de nog op te stellen notitie inzake de positie van de Minister-president, zoals het kabinet in het Hoofdlijnenakkoord heeft opgenomen. Daaruit vloeien namelijk directe taken en bevoegdheden van het Ministerie van Algemene Zaken voort. Die notitie is echter nog in de maak onder verantwoordelijkheid van de Regiegroep Bestuurlijke Vernieuwing. De takenanalyse van Algemene Zaken kon daarop niet wachten.

Deze departementale takenanalyse is tot stand gekomen na discussie met jonge AZ- ambtenaren, na overleg met de Ondernemingsraad, na overleg in het beraad van Secretarissen-generaal, door inbreng van deskundige externen (de heren Hoekstra, prof. Rosenthal, Kohnstamm, Rehwinkel, prof J. de Vries, prof. Winsemius, Bandell) en vanzelfsprekend door intern beraad binnen de top van Algemene Zaken.

De takenanalyse is onder verantwoordelijkheid van de Secretaris-generaal van Algemene Zaken opgesteld. De Minister-president is akkoord met het uitbrengen van de analyse aan de Minister voor BVK. Doel is immers de Minister van BVK en - via hem - de Ministerraad te voeden met gedachten over de mogelijke ontwikkeling in de taken van het ministerie van AZ en de daarin te maken keuzen.

Uitgaande van de - analytisch - drie belangrijkste elementen van besturen (prof. J. van den Berg):

- Wie zet de hoofdlijnen uit?
- Hoe worden taken verdeeld?
- Hoe is de collegialiteit georganiseerd?

is de centrale vraag bij deze takenanalyse:

Hoe kan - vooral gelet op de externe ontwikkelingen - de effectiviteit van de taakuitoefening van Algemene Zaken (bevordering van de eenheid van regeringsbeleid en de inhoudelijke en communicatieve coördinatie van de besluitvorming) worden vergroot.

1. Inleiding: Taken en organisatie

Het ministerie van Algemene Zaken is een relatief klein en hoogwaardig ministerie. Er werken (2004) 415 medewerkers (378 fte's) ten behoeve van de Minister-president; het grootste deel daarvan vervult uitvoerende en ondersteunende taken. De begrotingsomvang (2004) bedraagt € 51,5 mln.

De doelstelling van het werk van Algemene Zaken vloeit voort uit de taken van de Minister-president die in de Grondwet zijn verankerd, en nader zijn uitgewerkt in het Reglement van Orde voor de Ministerraad (zie ook par. 4). Het ministerie van Algemene Zaken bevordert de eenheid van regeringsbeleid en de coördinatie van het algemene regeringsbeleid (één VBTB - doelstelling), zowel op inhoudelijk als communicatief terrein. De Minister-president bevordert besluitvorming. Hij en zijn ministerie vormen een belangrijke verbinding tussen verschillende invalshoeken in het kabinet en de eenheid van beleid.

Er zijn voor de departementale takenanalyse Andere Overheid vijf relevante onderdelen binnen het ministerie te onderscheiden:

1. Het Kabinet van de Minister-president (KMP). Dit onderdeel ondersteunt de Minister-president op inhoudelijk gebied. Er werken 38 medewerkers (35,3 fte's), waarvan een secretaris Ministerraad met haar secretariaat, 11 raadadviseurs (tevens secretaris van een onderraad van de Ministerraad), 3 adviseurs en 5 adjunct raadadviseurs/ -secretarissen. Allen met bescheiden administratieve ondersteuning. Er wordt sinds 4 jaar gewerkt in (inhoudelijke) clusters.
2. Het Directoraat-generaal Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). Dit onderdeel ondersteunt de Minister-president op communicatief gebied. Daarbij is de RVD ook coördinerend op rijksniveau voor het communicatiebeleid en verzorgt de RVD - ter versterking van de eenheid - de woordvoering van de Minister-president, de Ministerraad en het Koninklijk Huis. Bij de RVD-centraal, op het Binnenhof, werken 84 medewerkers (78 fte's), onderverdeeld in de afdelingen:
 - Communicatiebeleid - vooral t.b.v. de coördinatie van de rijkscommunicatie (Voorlichtingsraad);
 - Analyse en Informatievoorziening Regeringsbeleid - w.o. mediamonitoring en actuele gecoördineerde publieksinformatie met www.regering.nl;
 - Pers en Publiciteit - vooral t.b.v. protocol en begeleiding leden KH - ;
 - Een klein bedrijfsbureau.
3. De RVD/ Dienst Publiek en Communicatie. Dit is het uitvoerende onderdeel van de RVD dat vnl. voor de gezamenlijkheid binnen de rijksdienst uitvoerende werkzaamheden verricht, zoals de Postbus 51 Informatiedienst (publieksvoorlichting), de Pb 51 campagnes, de media-inkoop, consultancy en kennisoverdracht (academie). Er werken 140 medewerkers (123,8 fte's). De dienst P en C is per 1 januari 2005 een "baten - lastendienst" geworden en werkt kostendekkend voor (met name) de rijksdienst. Door gezamenlijke uitvoering binnen de rijksdienst wordt de kwaliteit en de efficiency bevorderd (shared- service).
4. De (staf van de) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Deze Raad is bij wet ingesteld als onafhankelijk adviesorgaan van de regering voor het lange termijn beleid. De staf bestaat uit 33 medewerkers (29,6 fte's) en valt beheersmatig onder het ministerie van Algemene Zaken. De werkwijze van de Raad is de afgelopen jaren sterk gemoderniseerd.

5. De Centrale Staf (FEZ, P en O, C.I.D, FAZ). Deze onderdelen ondersteunen de (andere) onderdelen van Algemene Zaken evenals (facilitair) de Ministerraad. Er werken 120 medewerkers (111 fte's). Zoveel mogelijk elementen van het beheer wordt (in toenemende mate) gezamenlijk/ efficiënter door andere ministeries uitgevoerd (ICT BackOffice (door Defensie); salaris- en personeelsadministratie (door BZK), juridisch advies personeelszaken (door VenW), loopbaanbeleid (door de ABD en LNV)).
Op Hoofdstuk III van de Rijksbegroting, waar de Minister-president verantwoordelijk voor is, zijn naast het ministerie van Algemene Zaken ook het Kabinet van de Koningin ondergebracht evenals de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. De staf van Algemene Zaken (met name FEZ) werkt mede voor hen.

Inhoud en communicatie gaan meer en meer gelijk op. AZ is hét voorbeeld van een ministerie waar communicatie "in het hart van het beleid" is geplaatst. Dit komt o.a. tot uitdrukking in de collegiale verantwoordelijkheid van KMP en RVD (SG en DG mét hun plv's) voor de integrale ondersteuning van de Minister-president en de Ministerraad, de strategische ontwikkeling en de (ook bedrijfsmatige) sturing van het ministerie (via een Bestuursraad, waarvan ook de secretaris van de WRR deel uit maakt).

2. Externe ontwikkelingen

Naast bovenstaande interne, organisatorische ontwikkelingen, zijn (tenminste) zeven relevante, externe ontwikkelingen waar te nemen in de omgeving van het ministerie van Algemene Zaken, die hun invloed hebben op het (functioneren van het) ministerie. Ontwikkelingen die allemaal in zekere zin te maken hebben met de ontzuiling, de individualisering, de internationalisering in en van ons land. Daardoor, mede gelet op het gevoel van onzekerheid die daarmee gepaard gaat, wordt in het algemeen bij burgers meer behoefte gevoeld aan een grotere samenhang, verbondenheid en toekomstperspectief voor de samenleving.

Allereerst is er toenemende aandacht voor het internationale en vooral Europese opereren van de Minister-president als regeringsleider. Dit is ook onderdeel van een grote(re) internationale oriëntatie van NL. De MP is o.a. lid van de Europese Raad. Deze Raad krijgt een sterker positie in het nieuwe Grondwettelijke Verdrag. De MP heeft meer dan in het verleden robuuste ondersteuning nodig voor deze taak. Vooral door de recente uitbreiding van de EU is veel aandacht nodig voor afstemming en het vinden van effectieve coalities. De positie als "regeringsleider" in Europa heeft effect op zijn positie in NL. Coördinatie van algemeen regeringsbeleid en van Europees beleid vloeien als het ware in elkaar over. Buitenlands- en binnenlands beleid ontmoeten elkaar in het kabinet en via de Minister-president en Algemene Zaken.

Ten tweede is - door het toenemend internationaal terrorisme - de aandacht van de Minister-president voor veiligheidsvraagstukken (w.o. coördinatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten; vooral ook de buitenlandstaak) toegenomen. Na de aanslagen van "0911" nam de Minister-president en Algemene Zaken zelfs - tijdelijk - de coördinatie op rijksniveau op zich van deze inspanning. Binnenlandse en buitenlandse veiligheid raken verbonden. De Raad Nationale Veiligheid (RNV) o.l.v. de Minister-president speelt daarin een belangrijke rol. Er is ook toenemend contact - ook in strategische zin - tussen de Coördinator "Intelligence"

(de Secretaris-generaal van Algemene Zaken) resp. de Minister-president met de collega's uit andere landen. Er loopt momenteel een Verkenning Veiligheid met het oog op een slagvaardiger organisatie, vooral op rijksniveau.

Ten derde heeft van oudsher de Minister-president een belangrijke (leidende) rol in het sociaal-/ financieel economische "motorblok" van het kabinet. Dat begint al bij de kabinetsformatie en zet zich door in de Vierhoek, het overleg met de STAR en het overleg over een (centraal) Sociaal Akkoord. Daarnaast is er een belang voor een stevige positie van de Minister-president bij de modernisering van de economie naar een kennisintensieve, toekomstbestendige en duurzame economie (ook "Lissabon").

In dat verband wordt, ten vierde, de Minister-president in de samenleving en (dus) het parlement ook meer en meer gezien en aangesproken op andere belangrijke onderdelen van het kabinetsbeleid, de achterliggende visie en de éénheid daarvan. Hij is meer dan vroeger de verpersoonlijking van het beleid geworden (niet alleen voor het Europese en sociale en economische beleid, maar ook voor het (in- en extern) veiligheidsbeleid, het integratiebeleid/ de samenlevingsvraagstukken, de innovatieagenda, waarden en normen, duurzaamheid, etc).

De Minister-president wordt in toenemende mate aangesproken op de verhoudingen in ons land tussen kabinet en bijvoorbeeld sociale partners, mede overheden en (meer algemeen) op het maatschappelijke klimaat

Een concrete uiting van bovenstaande is het toegenomen aantal debatten van de (fractievoorzitters in de) Tweede Kamer met de Minister-president, resp. met een kabinetsdelegatie onder leiding van de Minister-president. Niet alleen de Algemene en Politieke Beschouwingen, ook het Verantwoordingsdebat, debatten over publieke moraal, werkeloosheidsbestrijding, integratiebeleid, waarden en normen, duurzaamheid e.a. worden met de Minister-president gevoerd. Regelmatig wordt de Minister-president ook naar de Tweede Kamer geroepen voor het mondelinge vragenuur.

Ten vijfde is er het belang van beeldvorming en de dominante rol van de media daarbij. In dit verband is er ook groeiende aandacht voor gecoördineerde en afgestemde rijkscommunicatie, zoals ook tot uitdrukking is gebracht in het kabinetsstandpunt op het advies van de Commissie Wallage (2002). Het kabinet heeft aangegeven meer aandacht hieraan te willen besteden. De Catshuisberaden, over beleid/ besluitvorming én beeldvorming, zijn hier een uitdrukking van.

Deze ontwikkeling wordt gedeeld door de directeurs Voorlichting van de ministeries (VoRa), die meer aandacht bepleiten voor het gezamenlijk uitvoeren van taken op het gebied van communicatiestrategie (rapport "Wisselwerking"). Het kabinet heeft inmiddels besloten tot instellen van de Coördinatiegroep van de Voorlichtingsraad, t.b.v. gezamenlijke communicatie over kabinetsbrede thema's.

In het verlengde daarvan wil het kabinet ook gebruik maken van de signalerende analyse- en adviesfunctie vanuit Algemene Zaken voor politieke- en mediasignalen (elke week in de Ministerraad) in belang van de eenheid.

Ten zesde wordt in het Programma Andere Overheid voorzien in een doorlichting van de advies- en kennisfunctie van het Rijk (actielijn 3.1.3). Dit raakt o.a. de WRR, die in een nieuw te ontwerpen advies- en kennisinfrastructuur een meer prominente plaats kan innemen vanuit de wens tot een betere coördinatie en stroomlijning van de adviesfunctie te komen. In het

werkprogramma “Kennis van het heden, wegen naar de toekomst” (november 2003), heeft de raad blijk gegeven van een verruiming van zijn taakopvatting en daarmee samenhangend een verandering van de werkwijze aangekondigd. Het ligt zeer voor de hand meer samenhang in de advisering van de regering te brengen door de WRR een verbindende en afstemmende taak te geven ten aanzien van de werkprogramma's van de strategische adviesorganen.

Ook de nieuw gevormde strategiefunctie bij Algemene Zaken speelt een belangrijke rol bij de coördinatie van activiteiten in het kader van de advies- en kennisinfrastructuur. De Minister-president is belangrijker geworden in het “zetten” van de strategische agenda van het kabinet.

Ten zevente vergt al een aantal jaren de – weliswaar niet exclusieve maar in de praktijk wel bijzondere – rol van de Minister-president voor het Staatshoofd en voor het Koninklijk Huis meer zijn aandacht, en vergt het meer precieze en nadrukkelijk georganiseerde activiteiten van zijn ministerie. Het aantal leden van het Koninklijk Huis dat ondersteund moet worden is toegenomen en de aandacht die deze leden vragen van met name de RVD is - door de grotere media-aandacht - gestegen.

Deze zeven ontwikkelingen zijn direct van invloed op de rol en positie van de Minister-president en zijn ministerie en zijn samen te vatten in drie categorieën:

1. De groeiende betekenis van Europa en het buitenland.
2. De toenemende invloed van de media en de daarmee samenhangende ontwikkeling naar een personendemocratie: de politiek wordt persoonlijker en de positie en de persoon van de Minister-president wordt voor het regeringsbeleid centraler gesteld.
3. Het profiel van het kabinet in een bepaalde periode. De beleidsonderwerpen die binnen het betreffende profiel en periode passen kunnen per kabinet(speriode) verschillen. Voor de gekozen accenten dienen voorzieningen getroffen te worden bij Algemene Zaken om de Minister-president daarin meer specifiek te kunnen ondersteunen. Het is daarbij – gelet op de positie van Algemene Zaken - wel van belang daarin selectief te zijn.

Kortom, mede gelet op bovenstaande ontwikkelingen is het heel begrijpelijk dat het kabinet in het Hoofdlijnenakkoord een afspraak gemaakt heeft over een op te stellen notitie over de *versterking* van de positie van de Minister-president.

In het licht van bovenstaande externe ontwikkelingen kan de **conclusie** niet anders luiden dat - in het belang van de effectiviteit van de doelbereiking - de positie van het ministerie van Algemene Zaken eerder steviger/ robuuster zal (moeten) worden dan lichter. De mate waarin dat gebeurt, is onderwerp van politieke besluitvorming. Deze taakanalyse kan daarin behulpzaam zijn.

3. Reactie op de concrete vragen in het kader van de taakanalyse "Andere Overheid".

Alle ministeries is gevraagd in de analyse aandacht te besteden aan de centrale vraag van het Programma Andere Overheid: Kan het anders?

Voor Algemene Zaken kan daarop voor de onderscheiden taken als volgt worden gereageerd:

1. De centrale taken van AZ lijken niet eindig, zolang er een Minister-president is. Dat de positie moeten worden versterkt ligt, gelet op de ontwikkelingen en de erkenning in het Hoofdpijnenakkoord, voor de hand.
2. De (coördinerende) taak in het primaire proces kan niet goed anders worden uitgevoerd; het gebeurt nu met een minimale staf. Minder intensief gaat tegen de trend in, maar kán natuurlijk als dat gewenst wordt. De MP wordt dan minder intensief ondersteund en kan zijn verantwoordelijkheid minder goed waarmaken. Meer taken en bevoegdheden en versteviging van de adviescapaciteit liggen eerder voor de hand, gelet op de ontwikkelingen (zie verder).
3. Een internationale vergelijking laat zien dat de taken en functies die Algemene Zaken uitvoert (zowel vanuit het KMP als vanuit de RVD) ook in andere landen voorkomen. De plaats en omvang van de taak en functie wordt m.n. bepaald door de positie van de regeringsleider en het vigerende politieke stelsel (twee/ drie- partijen stelsel of meerpartijen stelsel en coalitie- kabinetten). In sommige landen is er een duidelijker, ook inhoudelijk, onderscheid tussen een "Cabinet Office" en een "Prime Minister's Office". In de Nederlandse verhoudingen lijkt dat niet gewenst. In een enkel land is een van de ministers woordvoerder van de regering (in een één- partij- situaties); dat is in ons land niet het geval.
Een functie als die van de WRR komt niet veel voor; veel landen zijn daar wel jaloers op. In sommige landen ligt het benoemingsbeleid van topambtenaren (lees: TMG/ABD) bij de MP. De sturing van het Europese beleid is vaak belegd bij de regeringsleider en het Prime Minister's Office. De coördinatie van de Inlichtingen en Veiligheid is ook meestal bij de MP/ het PMO neergelegd. Tot slot is (bijv. Zweden, Noorwegen) soms de constitutionele functie bij de MP belegd.
4. De uitvoering van de rijkscommunicatie (DPC) zou privaat kunnen, maar dat is niet goedkoper en verhoudt zich niet tot de ministeriële verantwoordelijkheid die aanwezig is bij de beleidscommunicatie en de directe contacten met burgers. Er wordt waar mogelijk al samengewerkt met marktpartijen voor onderdelen van de uitvoering; het opdrachtgeverschap gebeurt onder gezag van de minister. Dat moet zo blijven. Overdracht naar een ander ministerie zou overwogen kunnen worden als daarmee de effectiviteit gediend is. BZK komt dan als eerste in aanmerking vanwege de verantwoordelijkheid voor de overheidsinformatievoorziening en de relatie burger - bestuur.
5. De taak van de WRR zou in principe kunnen worden beëindigd; dan moet wel de wet worden ingetrokken. Daarmee ontnemen regering en parlement zich echter wel een onafhankelijke denktank voor het lange termijnbeleid. De WRR neemt binnen de advies- en kennisinfrastructuur een specifieke plaats in. Hij heeft tot taak wetenschappelijk

gefundeerde inzichten te verstrekken in zaken die op de langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden ten behoeve van het ontwikkelen van een regeringsbeleid. Een overheid die, conform het Programma Andere Overheid, 'selectief is, anders stuurt en beter presteert' heeft aan een dergelijke onafhankelijke kennis- en adviesfunctie, die is aangesloten op de grote vraagstukken waarmee de samenleving wordt geconfronteerd én op de in dat kader relevante kennis, meer dan ooit behoefte. De verruiming van de eigen taakopvatting (o.a. door een verbreding van de forumfunctie en door een intensivering van de beleidsdialoog met politici en andere betrokkenen) sluit hierbij aan. In het licht van een stroomlijning van de advies- en kennisinfrastructuur kan de WRR een meer regisserende en pro-actieve rol krijgen t.b.v. de Ministerraad. Hier ligt ook een rol voor de strategische adviesfunctie bij Algemene Zaken.

4. Toekomstscenario's bij de takenanalyse Algemene Zaken in het kader van "Andere Overheid".

Vanuit bovenstaande beschrijving volgt onderstaand een korte duiding van vier te beredeneren scenario's voor de toekomst, die op verzoek van de visitatiecommissie zijn opgesteld en die voortkomen uit een ambtelijke brainstorm, en een bijeenkomst met deskundige externen, alsook een internationale vergelijking. Helder moet daarbij zijn dat dit geen wensbeelden van (de leiding van) Algemene Zaken zijn. Een dergelijk misverstand is al snel aan de orde (in "Den Haag"; overigens zelfs als dit erbij wordt geschreven). Het zijn analytische exercities.

Bij deze scenario's moet telkens bedacht worden wat het voordeel is van een klein en hoogwaardig ministerie/ beleidsstaf van de Minister-president (waar nu de kracht in ligt) t.o.v. een groter ministerie met meer taken. De "economies of scale" kunnen op enig moment omslaan van een voordeel in een nadeel. Hiervoor dient te worden gewaakt. AZ zal relatief klein, hoogwaardig en flexibel/ niet-hiërarchisch moeten blijven.

Scenario 1. "Nu-plus"

Doorgaans is de Minister-president de formateur van het kabinet, waardoor hij het hoofdlijnenakkoord – de hoofdlijn en visie van het kabinetsbeleid - bewaakt en de verdediging van het algemene kabinetsbeleid in het parlement op zich neemt. De laatste decennia is de premier veelal de politieke leider van de grootste regeringspartij, die als lijsttrekker de verkiezingscampagne is ingegaan. Sinds de wijziging van de Grondwet in 1983 is bepaald dat de Minister-president bij Koninklijk Besluit wordt benoemd, samen met de overige ministers (art. 43) en dat hij voorzitter is van de Ministerraad (art. 45, lid 2).

In het Reglement van Orde van de Ministerraad is een aantal taken van de Minister-president opgenomen. Afgezien van invloed op een aantal benoemingen (art. 2, art. 4 en art. 19), is er de plicht tot overleg met de Minister-president over zaken waarvan niet bij voorbaat vaststaat, of zij tot het algemene regeringsbeleid horen (art. 5). Voorts kan de Minister-president arbitrerend in competentiegeschillen tussen bewindslieden (art. 6); hij kan de Ministerraad bijeenroepen indien hij dat nodig vindt (art. 8); hij stelt de agenda vast (art. 9); hij regelt de orde tijdens de vergaderingen van de raad (art. 10); bij staking van stemmen geeft de zijne de doorslag (art. 11, lid

3). Voordrachten aan de Koningin worden door de Minister-president getekend (art. 15). Hij ziet toe op naleving van het reglement van orde en van in de raad genomen besluiten en kan aanwijzingen voor de werkwijze van de MR vaststellen (art. 16). Voorts is de Minister-president voorzitter van alle onderraden en commissies uit de raad (art. 18 en art. 25).

Dit overziend heeft de Minister-president (en dus het ministerie van Algemene Zaken) formeel weinig bevoegdheden. Zo is in veel Europese landen het recht op voordracht voor benoemingen en ontslag bij het staatshoofd in de constitutie opgenomen. De Minister-president in Nederland is "primus-inter-pares". Hij regisseert de balans tussen de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de collegiale besluitvorming. De MP is verantwoordelijk voor de eenheid van kabinetsbeleid en coördineert de besluitvorming in de Ministerraad m.b.t. het algemene regeringsbeleid, zowel op de inhoud als qua communicatie. Daarbij hoort ook in toenemende mate de strategieontwikkeling op rijksniveau en aandacht voor de goede werking van het staatsrechtelijke en politieke systeem.

Coördinatie voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten is van oudsher een taak van Algemene Zaken en is vergelijkbaar met de situatie in veel andere landen.

De medeverantwoordelijkheid voor en bepaling van het Europese Beleid is meer bij de Minister-president en Algemene Zaken komen liggen door de deelname van de Minister-president, als lid, in de Europese Raad met collega regeringsleiders/staatshoofden.

De Minister-president en het ministerie van Algemene Zaken hebben in de "gereedchapskist" instrumenten als bijeenroepen, interveniëren, ondersteunen, waarschuwen, etc, alles gebaseerd op kwaliteit en een relatieve onafhankelijke positie t.o.v. de andere ministers. Daartoe heeft de Minister-president een kleine, hoogwaardige beleidsstaf (met in het primaire proces 17 directe adviseurs).

Het ministerie van Algemene Zaken is effectief door nauwe contacten te onderhouden met de overige departementen, externe (belangen-) organisaties, andere overheden, media en door coördinatieproblemen vroegtijdig te signaleren en over mogelijke oplossingen voor allerlei functionele, bureaupolitieke en politieke verschillen van mening te adviseren. Omdat het om een klein en hoogwaardig ministerie gaat is het gemakkelijk elkaar te informeren en consulteren zodat de MP vroegtijdig kan worden geadviseerd. Hierbij kan een beroep worden gedaan op de niet belanghebbende inbreng. Het enige belang is het algemene belang, de bevordering van goede besluitvorming en het doorbreken van patstellingen.

De ontwikkelingen die zijn waar te nemen (zie 2 'Ontwikkelingen') zorgen voor steeds meer spanning tussen de formele en materiele positie van de Minister-president en zijn ministerie. Mogelijk kan dit betekenis hebben voor de *bevoegdheden* van de MP en de betrokkenheid bij enkele *taken* die relevant zijn voor de eenheid. Dat is primair een politieke keuze.

In de onderzoeksfase van deze taakanalyse zijn daartoe de volgende mogelijkheden/accenten geïnventariseerd:

Taken

Allereerst is er de verantwoordelijkheid voor het Europese Beleid van Nederland. Door de positie van de Minister-president in de Europese Raad zal de Minister-president meer en meer

beleidsbepalend moeten worden in de voorfase. Daarbij kan in de ondersteuning gebruik gemaakt worden van de desbetreffende onderdelen van Buitenlandse Zaken. Een goede samenwerking tussen de Minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken is effectief.

Ten tweede is de mede-verantwoordelijkheid voor het Constitutionele Bestel van belang. De Minister-president is eerste ondertekenaar van de Grondwet en het Statuut van het Koninkrijk. De Minister-president heeft een grote verantwoordelijkheid voor de werking van het politiek-democratische systeem in Nederland. Hij is als eerste verantwoordelijk voor het functioneren van de constitutionele monarchie. In Europees verband zal de aandacht voor de constitutionele positie van groter belang worden (o.a. de bepaling van subsidiariteit).

Ten derde is grotere betrokkenheid bij en inzicht in het benoemingenbeleid en het werkgeverschap van de top van de rijksdienst relevant.

Tot slot ligt voor de hand de coördinatie van de inlichtingen en veiligheidsdiensten te versterken en te beschouwen als coördinatie van nationale veiligheid. Dit sluit aan bij de realiteit, waarbij de Minister-president direct wordt aangesproken als de nationale veiligheid in het geding is. Daarbij wordt primair de verbinding gelegd tussen de aandacht voor de binnenlandse en buitenlandse veiligheid (mede hierover wordt een aparte verkenning "Veiligheid" uitgebracht). Het gaat hier in essentie om de integriteit van de nationale grenzen, het beschermen van het democratische en politieke systeem, het bevorderen van de maatschappelijke stabiliteit. Het sluit aan bij de bevoegdheden van de Minister-president voor de noodwetgeving en richt zich op de het voorkomen en bestrijden van (met nationale veiligheid samenhangende) crisissituaties.

Hier tegenover staat dat, bij een eventuele ontwikkeling in deze richting, tegelijkertijd overwogen kan worden de meer uitvoerende taak van de RVD, zijnde de dienst Publiek en Communicatie, af te stoten en over te brengen naar bijvoorbeeld het ministerie van BZK, dat immers verantwoordelijk is voor de relatie overheid - burger en de informatievoorziening in het openbare bestuur. Hier moet een afweging gemaakt worden tussen de aanhaking bij de overheidscommunicatie (AZ/RVD en bij de relatie overheid – burger (BZK).

Bevoegdheden

In de sfeer van (meer) bevoegdheden om het hoofd te kunnen bieden aan de spanning tussen formele en materiele positie van de Minister-president en Algemene Zaken, lijken de mogelijkheden beperkt. Deze beperking wordt voornamelijk bepaald door enerzijds het feit dat de Minister-president geen directe legitimatie heeft (zie de discussie over de gekozen formateur resp. de gekozen Minister-president, waar in deze taakanalyse niet op wordt ingegaan); anderzijds door het feit dat in Nederland altijd coalitiekabinetten bestaan (mede a.g.v. het kiesstelsel, waar ook in deze analyse niet verder op wordt ingegaan).

Als dan, binnen deze beperking, toch suggesties aangedragen moeten worden voor aanvullende bevoegdheden van de MP resp. AZ op de geconstateerde spanning op te heffen, kan gedacht worden aan de volgende aspecten:

Ten eerste de mogelijkheden die de beoogde Minister-president (formateur) heeft in de bepaling van de ministers die hij voor benoeming voordraagt. Nu is dat een zaak primair van fractievoorzitters. Het zou voor een sterkere positie van de MP en dus voor een effectievere taakuitvoering (bevorderen van de eenheid) pleiten als de (beoogd) MP - samen met de (beoogde) vice-MP's - meer bepalend kan zijn bij de invulling van de ploeg ministers.

Ten tweede kan er aan gedacht worden om naast de huidige, bij de "primus-inter-pares" behorende, beperkte bevoegdheden van de MP, na te denken over bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid richting Ministers. Dit staat in zekere zin op gespannen voet met de formele positie van de MP en is dan ook vooral te zien als een aanvaarding van de rol van de Minister-president om knopen door te hakken, ook als de bevoegdheid ongebruikt blijft ("stok achter de deur"). Dit zal kunnen leiden tot sneller besluitvorming. Het kan echter de relaties, ook in politieke zin, binnen een coalitie op scherp zetten. Daarnaast heeft het een potentieel juridiserend effect. Het gaat dan ook meer om een "aanmoedigingsbevoegdheid". Daarom is wellicht een sterkere (lees: directe) agenderingsbevoegdheid voor de Minister-president in de Ministerraad een meer voor de hand liggende optie. Deze houdt het collegiale karakter van de besluitvorming in stand, maar geeft de MP meer instrumenten in handen dan nu. De Minister-president kan dan in bijzondere situaties meer de leiding van de Ministerraad op zich nemen dan dat hij alleen voorziet.

Ten derde kan, in navolging van het voorzitterschap van de VoRa, overwogen worden in de Ministerraad te bepalen dat de Secretaris-generaal van Algemene Zaken voorzitter wordt van het beraad van SG's, onder gelijktijdige aanpassing van de taakstelling van dit college, waarbij het beraad - namens het Kabinet - een taak krijgt in het bevorderen van de eenheid van kabinetsbeleid en beheer.

Scenario 2 "De Minister-president als baas"

Dit scenario is relatief simpel. Hier gaat het in feite over de gekozen Minister-president (of formateur). Dit is een afzonderlijk, politiek onderwerp. De in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigde notitie "versterking positie Minister-president" gaat daar mede op in. Het zou betekenen dat de MP zijn directe legitimatie krijgt van de kiezers. Dan zou hij - meer dan nu - zijn eigen kabinet kunnen samenstellen en dus ministers kunnen benoemen en ontslaan, zoals in veel andere landen. Dat is een krachtig middel voor het effectief bevorderen van eenheid van beleid. Daarnaast mag ervan uit gegaan worden dat hij in deze situatie meer bevoegdheden en taken heeft dan nu.

Gedacht kan dan worden – zie ook scenario 1 - aan:

- I. Wat betreft het functioneren van de Ministerraad - naast de agenderingsbevoegdheid - een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van beleid (richting, tempo, inhoud, menskracht). Ook al is hier een spanning aanwezig met de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de coalitieverhoudingen, kan de directe legitimatie tot een introductie van een dergelijke bevoegdheid leiden. Het hebben van de aanwijzingsbevoegdheid alleen kan al voldoende zijn t.b.v. het beleid (de MP kan ook worden aangesproken op het niet-gebruiken ervan). De SG van AZ zal in deze figuur het SG-beraad kunnen voorzitten

- II. Als het om verantwoordelijkheden/ taken gaat die de Minister-president zelf zou kunnen aansturen ter bevordering van de eenheid, komen taken/ verantwoordelijkheden in het vizier als:
- Het Europese Beleid; Europees beleid is in feite onderdeel van het te coördineren algemene regeringsbeleid (zie boven);
 - Benoemingen in de top van de rijksdienst (zie bijvoorbeeld de "Civil Service" in het V.K.);
 - Het constitutionele beleid (zie boven; vgl. de situatie in Zweden);
 - De Nationale Veiligheidscoördinatie (zie boven);
 - De coördinatie en zelfs bepaling van de Voorlichting/ het communicatie(beleid) zal in dit model veel centraler geschieden dan nu.
 - Ook de advisering van het kabinet zal centraler georganiseerd worden via bijvoorbeeld de WRR.

Voordelen:

- Er wordt sterker gestuurd vanuit het centrum; besluiten komen sneller tot stand en de coördinatie van het beleid verloopt gemakkelijker (tegengaan verkokering);
- Versterking van de invloed van kiezers op het regeringsbeleid/-bestuur;
- Een gekozen Minister-president leidt waarschijnlijk tot een snelle, heldere formatie;
- Een gekozen Minister-president bevestigt het beeld van kiezers voor wie hij toch al de baas van het kabinet is (vgl. de burgemeester in gemeenten);
- Meer duidelijkheid wie op 'falend beleid' kan worden aangesproken.

Nadelen:

- Dubbele legitimatie/kiezersmandaat Minister-president en Parlement kan tot patstelling leiden en de slagvaardigheid uithollen;
- Het huidige stelsel is gebaseerd op (bestuurs-)tradities in Nederland;
- In coalitiekabinetten is de gekozen Minister-president een spanningsvolle; consensuspolitiek raakt op de achtergrond.
- Nu geldt de vertrouwensregel: een meerderheid van de Tweede Kamer kan de regering naar huis sturen. Als de vertrouwensregel gehandhaafd blijft bij een gekozen MP wordt aan de democratische legitimatie van het parlement een zwaarder gewicht toegekend dan aan het kiezersmandaat van de regering. Dit schept voor kiezers een onduidelijke situatie.

Scenario 3 "Collegiaal bestuur"

De Minister-president is in dit scenario voorzitter van een collegiaal bestuur. Voorbeelden zijn voorhanden op lokaal en provinciaal niveau, maar ook op Europees niveau. Naar dit voorbeeld zou ook op rijksniveau een dergelijke keuze gemaakt kunnen worden. Kenmerkend zijn dan: Relativeren/ verminderen van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid (aanpassing Grondwet is wellicht nodig), alle besluiten worden collectief genomen in de Ministerraad en ondertekend door voorzitter en secretaris. De secretaris (voor de hand ligt dan: de Secretaris-generaal van Algemene Zaken) is dan in principe de eerst verantwoordelijke voor de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de MR en stuurt de bedrijfsvoering van de

rijksdienst namens de MR aan; vgl. de situatie in andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Noorwegen. Deze benadering zou passen in de ontwikkeling naar een "concern RIJK".

Een aanvullende mogelijkheid hierbij is, dat de individuele ministeries worden "ontmanteld"; de directoraten-generaal zijn dan de primaire diensten die als "blokken", in een samenhangende combinatie, geplaatst kunnen worden onder verantwoordelijkheid van een minister of staatssecretaris. De flexibiliteit van de politieke portefeuille-indeling neemt op deze manier toe. Een Secretaris-generaal wordt dan toegevoegd aan een minister om leiding te geven aan deze clusters van directoraten. De middelenfuncties zijn dan relatief centraal in de rijksdienst belegd.

Als de organisatie van gemeenten en provincies zou worden gevolgd, dan zou ook de aansturing van de centrale middelenfuncties (op lokaal en provinciaal niveau bij de Bestuursdienst onder leiding van de gemeentesecretaris of griffier) kunnen worden gepositioneerd bij Algemene Zaken. Dat lijkt echter op rijksniveau niet een logische noch gewenste ontwikkeling met uitzondering van wellicht een "juridische dienst", gekoppeld aan de constitutionele taak (vgl. de Europese Commissie).

In dit model zou Algemene Zaken zich ontwikkelen tot een ministerie dat zowel de inhoudelijke voorbereiding van de Ministerraad steviger coördineert als de bijbehorende communicatie bepaalt en verzorgt. Een ontwikkeling richting "Cabinet Office".

Voordelen:

- Grotere collegialiteit en eenheid; weerspiegelt de complexe samenleving
- Grotere flexibiliteit mogelijk bij samenstelling portefeuilles bewindslieden. Betere voorbereiding ministerraden mogelijk

Nadelen:

- Ministers kunnen zich minder identificeren met hun portefeuille vanwege het relativeren van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Bovenstaande behelst een enorme veranderingsoperatie die enkele jaren zal duren.
- Bestuursrechtelijke gevolgen.

Scenario 4. "Een Kernkabinet"

In dit scenario gaan we er van uit dat naast de Minister-president enkele (zeg 5) coördinerende ministers en/of vice-MP's leiding geven aan grotere, samenhangende beleidsclusters. MP en coördinerende ministers/ Vice MP's vormen samen het (politiek-bestuurlijk) dagelijks bestuur van de Ministerraad. Afhankelijk van het aantal coalitiepartijen en de precieze vormgeving, kan dit "Kernkabinet" bestaan uit MP + 2 vice-MP's tot MP + 5 vice-MP's en/of kernministers. Het eerste (MP + 2) is vergelijkbaar met de huidige situatie (zij vormen dan als het ware een dagelijks bestuur), maar zal dan beter bewerktuigd moeten worden; bij het laatste voorbeeld is uitgegaan van 5 beleidsclusters, elk met een vice-MP resp. coördinerende "kernminister" (dat is meer een kernkabinet; breder van inhoud en samenstelling).

De (5) beleidsclusters/ velden zouden in dat laatste geval kunnen bestaan uit:

- economie en geld (FIN, EZ, SZW);
- omgevingsbeleid (VenW, VROM, LNV),
- sociaal-cultureel beleid (VWS, OCW); eventueel 'levensloop'-beleid; dan + SZW.
- rechtsorde en bestuur (Ju, BZK)
- internationaal beleid (BZ, DEF).

Eén van de ministers in een cluster kan als coördinerend worden aangewezen (als "kernminister" en/of vice-Minister-president).

NB.: Hier is uitgegaan van de huidige indeling en is geen rekening gehouden met evt. departementale herschikkingen; eventuele 'grenscorrecties' kunnen nuttig zijn.

Naast de vice-Minister-presidenten of "Kernministers" bestaan (gewone/"junior") ministers op een ministerie of zonder portefeuille en staatssecretarissen. In dat geval is geen grootschalige reorganisatie van de rijksdienst nodig.

Dit is wel het geval als de "kernministers" de enige ministers zijn (dan gaat het om vorming van bijvoorbeeld 6 - 8 ministeries) met een groter aantal staatssecretarissen voor beleidsvelden daarbinnen (dit is als alternatief te beschouwen voor bovenstaande). Dit kan bij de voorstellen voor herontwerp van de rijksdienst aan de orde komen.

Het ministerie van Algemene Zaken o.l.v. de SG zou in dit scenario de ondersteunende taken vervullen voor de Minister-president en de vice-MP's resp. het "Kernkabinet" als geheel als het gaat om de politiek-bestuurlijke, staatsrechtelijke en strategische ondersteuning. Ook de Communicatie wordt dan - ten behoeve van het Kernkabinet - centraler en breder opgezet bij en o.l.v. de DG RVD.

Eventueel kunnen elementen van verandering in de taken en bevoegdheden van de Minister-president als beschreven onder punt 1 en 2 (uitbreiding van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden) ook hier in de beschouwing worden betrokken.

Voordelen:

- Er is een kleinere groep ministers die de politieke hoofdlijnen uitzet; dat komt de slagvaardigheid ten goede;
- Collegialiteit/consensuspolitiek is gewaarborgd omdat een sterkere rol van de MP wordt gecompliceerd met versterking van de rol van vice-MP's/ coördinerende Kernministers;
- Verkokering wordt tegengegaan.

Nadelen:

- Bij keuze voor de huidige organisatie komen er A en B ministers.
- Bij de keuze voor een forse herindeling is veel reorganisatieleed te voorzien en ontstaan grote bureaucratische complexen.

5. Slotbeschouwing

In deze takenanalyse van het ministerie van Algemene Zaken wordt de huidige organisatie beschreven in termen van doelstelling, bevoegdheden, taken en middelen. Geconfronteerd met de meest bepalende externe ontwikkelingen (in politiek, maatschappij en media) blijkt een toenemende spanning tussen de formele positie van de Minister-president / Algemene Zaken en de materiele werkelijkheid. Dit is een door allen bij de analyse betrokken deskundigen gedeelde conclusie en wordt ook wel omschreven als 'het spel van doen alsof'. Prof. Van den Berg heeft dit "spel" ooit als volgt omschreven: 'De Minister-president is in Nederland al geruime tijd de "chef" in het kabinet, van wie ook daadwerkelijk door zijn collegae leiding wordt verwacht, maar wij doen alsof hij slechts *primus inter pares* is. Sterker nog, dit doen alsof bepaalt waarschijnlijk in hoge mate het succes van zijn leiderschap. Een succesvol Nederlands Minister-president geeft geen bevelen of richtlijnen; hij "jaagt aan" en "denkt mee", om de termen van oud-premier Lubbers te gebruiken. Wee echter de minister die zich aan de jacht onttrekt dan wel het denken niet kan of wil volgen'.

Vanuit deze vaststelling ligt de vraag voor wat daarvan de betekenis is voor de positie van de Minister-president. Dat deze versterkt moet worden staat vast (zoals in het Hoofdlijnenakkoord is opgeschreven). Hierover wordt een aparte notitie geschreven onder verantwoordelijkheid van de Regiegroep Bestuurlijke Vernieuwing. De thematiek van de bedoelde notitie is verweven met de thema's die in deze takenanalyse aan de orde worden gesteld. Deze takenanalyse dient echter als een zelfstandig document te worden beschouwd. Het is immers vooralsnog onbekend wat de inhoud zal zijn van de notitie die in het Hoofdlijnenakkoord is aangekondigd.

In deze takenanalyse wordt vanuit het ministerie van Algemene Zaken een beschouwing gegeven over de taakontwikkeling. Centraal daarbij staat de vraag of de effectiviteit van de taakuitoefening kan worden vergroot en zo ja, hoe. Daarbij is vanzelfsprekend sprake van een één-op-één relatie tussen de positie van de Minister-president en de taken van Algemene Zaken, waarbij de positie van de Minister-president leidend is. Als uitgangspunt geldt hierbij dat de staf van de Minister-president relatief klein, hoogwaardig en flexibel blijft. Dit is een positief kenmerk van de huidige organisatie, dat algemeen wordt (h)erkend en gewaardeerd.

In de vorm van scenario's wordt een handreiking gedaan aan de politiek verantwoordelijken om - desgewenst - een keuze te maken die kan bijdragen aan het opheffen van de spanning tussen formele en materiële positie ("doen alsof") en dus kan bijdragen aan een effectievere taakuitoefening van Algemene Zaken: bevordering van de eenheid van regeringsbeleid en coördinatie van besluitvorming (inhoudelijk en communicatief).

De keuzemogelijkheden rond de taken en bevoegdheden van de Minister-president worden weerspiegeld in vier scenario's die in deze rapportage zijn uitgewerkt:

1. "Nu plus";
2. "De Minister-president als baas";
3. "Collegiaal bestuur";
4. "Een Kernkabinet".

De opzet van deze scenario's maakt het mogelijk tot combinaties te komen. Daarbij is scenario 2 niet aan de orde. Bijvoorbeeld:

Vanuit scenario 1:

Meer betrokkenheid bij eenheid bevorderende taken en aanvullende bevoegdheden onderbrengen/leggen bij Algemene Zaken;

Vanuit scenario 4:

Vorming van een Kernkabinet ter bepaling van de politiek-bestuurlijk hoofdlijnen met de Minister-president en (zeg) 5 Kernministers die elk beleidscomplex/ enkele ministeries coördineren;

Vanuit scenario 3:

Meer collegiaal bestuur.

Dat zou dan bijvoorbeeld leiden tot een Kabinet dat bestaat uit een Minister-president die een grotere betrokkenheid bij taken heeft en meer bevoegdheden dan nu, die samen met de Kernministers, die elk coördinerend zijn voor een breed beleidscomplex resp. groot ministerie, in een grotere collegialiteit en gezamenlijk ondersteund tot bepaling van het Kabinetsbeleid komt.

Voor Algemene Zaken zou dat betekenen:

- Meer instrumenten voor bevordering van de eenheid doordat er meer bevoegdheden (bijvoorbeeld agendering) zijn;
- Meer betrokkenheid bij voor de eenheid belangrijke taken;
- Ondersteunen in politiek-bestuurlijke zin van een collegiaal Kernkabinet en daarmee een ontwikkeling naar niet alleen een Kabinet Minister-president, maar ook een "Cabinet Office";
- SG AZ als voorzitter van het college van SG's ter bevordering van de eenheid (beleidsvorming en -uitvoering) namens het kabinet (vgl. DG RVD - VoRa);
- Versterkte coördinatie en sturing van de communicatie van het Kernkabinet;
- Versterkte strategiebepaling en coördinatie van de (externe) adviesprogramma's;
- Onder evt. gelijktijdige afstoting van de uitvoerende taak van de dienst Publiek en Communicatie naar BZK.

Interessante en spannende toekomstperspectieven die door politieke besluitvorming realiteit kunnen worden. Niet in het belang van Algemene Zaken, maar in het algemeen belang en het belang van burgers die eenheid, slagkracht en transparantie van bestuur verlangen en verdienen.