

Organisatie van het rijk - de ministeriële verantwoordelijkheid als sturingsmechanisme

Over flexibiliteit, transparantie en eenduidige verantwoordingslijnen in de wondere wereld van de rijksorganisatie.

De rijksoverheid kan in verschillende gedaanten optreden. De functionele trits beleid, toezicht en uitvoering wordt als onderscheid veelvuldig gebruikt. De aard en omvang van deze overheidsfuncties verandert daarbij telkens door het bundelen, afstoten, of op afstand zetten van taken. De overheid als zodanig moet kenbaar zijn, en de bestuurlijke organisatie als geheel toegankelijk en doorzichtig. Maar is onze overheidsorganisatie wel zo transparant? Als het Rijk bijv. aanbestedingsplichtig is, wat valt er dan allemaal onder het Rijk?

Er zijn velerlei organisatievormen met elk eigensoortige bevoegdheden onder het Rijk te scharen. Dat maakt het precieze inzicht in de rijksorganisatie lastig. Laat staan dat er altijd een eenduidig antwoord te geven valt op de vraag wanneer we een zbo moeten oprichten of juist een rechtspersoon met een wettelijke taak? Of op welk moment we toch meer heil zien in een agentschap of een overheidsstichting? We hebben weliswaar een Kaderwet ZBO's en financiële voorschriften in de Comptabiliteitswet maar een algemene organisatiewet rijksoverheid ontbreekt.

Voordeel van een ontbrekende wettelijke afbakening van organisatievormen is dat de organisatiestructuur van de rijksoverheid flexibel is. Voor elke taak wordt een geschikte organisatievorm gevonden of gecreëerd (met de benodigde aanwijzingsbevoegdheden), tegen de achtergrond van een overheidsorganisatie die voortdurend streeft naar interdepartementale samenwerking en ontkokerd werken. Coördinerende projectministers, programmaministers en pijlers zijn daartoe de instrumenten van het kabinet Balkenende IV.

In deze veelvormigheid (of verrommeling?) is het enige sturende mechanisme voorsnog de *individuele ministeriële verantwoordelijkheid*. Dit sturende mechanisme voorkomt echter niet dat nieuwe gewenste organisatievormen buiten de gebaande departementale indeling ontstaan en leiden tot een troebele of verminderde verantwoordingslijn richting Kamer. Ten eerste leidt bundeling van taken in de uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering (shared services, concern Rijk) tot complexe bevoegdheidsverdelingen en een onduidelijke verantwoordelijkheids-verdeling. Ook binnen het beleid is er een tendens naar departementsoverstijgende programma's en samenwerking waarbij er voor meerdere ministers tegelijk wordt gewerkt. Bieden mandaatconstructies daarbij voldoende soelaas? En wat betekenen deze ontwikkelingen voor de huidige departementale structuur en de individuele ministeriële verantwoordelijkheid? Ten tweede leidt uitvoering van taken die op afstand zijn geplaatst - bijvoorbeeld middels ZBO's, overheidsstichtingen, privatisering of publiek-private samenwerking - in meer of mindere mate tot ministeriële verantwoordelijkheid op afstand. Moet dat niet worden gecompenseerd met nieuwe, meer horizontale, vormen van verantwoording?

Deze studiedag gaat over de veelvormige taakuitoefening en organisatie van de rijksoverheid, en de daarbij horende bevoegdheidsverdeling en controle- en verantwoordingsmechanismen. Een dag over bestuurlijk organisatierecht met een staatsrechtelijke spits rond de ministeriële verantwoordelijkheid. Doelstelling is enerzijds inzicht te krijgen in de complexe organisatie van het Rijk (zowel de verschillende modaliteiten en instellingscriteria van organisatievormen als de daarmee samenhangende bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en betreffende onderdeel). Anderzijds beoogt deze dag inzicht te geven in toekomstige ontwikkelingen in de organisatie van het Rijk en te bekijken wat dit betekent voor de bevoegdheidsverdeling en ministeriële verantwoordelijkheid.

Programma

09:30-09:40

Opening en introductie door dagvoorzitter drs. J.W. Holtslag

09:40 – 10:30

Lezing I: Organisatie van het Rijk – overzichtslezing

Spreker: prof. mr. S.E. Zijlstra (VU)

Zijlstra gaat in op de verschillende wijzen waarop publieke taken kunnen worden toegedeeld. Hij zal op die manier duiding geven aan de veelvormige rijksorganisatie en de wijze waarop de bevoegdheden zijn verdeeld. Hij gaat in op de gevolgen van de gekozen constructies voor de bevoegdheden van de minister en wijst op mogelijke risico's en manco's in de huidige wijze van taaktoedeling.

10:30-10:45

Korte discussie en vragen

10:45- 11:00

Pauze

11.00-11:45

Casus uitwerken (werkgroepen)

In werkgroepen wordt een casus uitgewerkt waarbij de werkgroep onderzoekt of de huidige wijze van bevoegdheidsverdeling helderheid biedt in crisissituaties.

11:45-12:30

Casus presenteren (plenair)

met commentaar Zijlstra

Lunch 12:30-14:00

14.00-14:45

Lezing II: Trends en ontwikkelingen in de Rijksorganisatie

Spreker: drs. C. Paardekooper (politicoloog/bestuurskundige, consultant WagenaarHoes)

Paardekooper gaat in op trends en hoofdbewegingen in de rijksorganisatie en de betekenis hiervan voor de positie van departementen. Hij gaat tevens in op de betekenis van deze trends voor het functioneren van de individuele ministeriele verantwoordelijkheid.

14:45-15:00

Pauze

15:00-15:30

Lezing III: Departementsoverstijgend werken: programma WWI/J&G als best practice?

drs. L.A.M. van Halder (DG Wonen, Wijken en Integratie)

Van Halder zal ingaan op het fenomeen van de programmaminister en zijn programma. Hoe is dit vormgegeven? Leidt dit tot de gewenste ontkokering en is er verschil in werkwijze en resultaat tussen het programma WWI en J&G? Welke lessen zijn er na twee jaar te trekken en tegen welke grenzen en beperkingen loopt men op?

15:30-16:30

Forumdebat en zaaldiscussie

*Forum: prof. S.E. Zijlstra, drs. C. Paardekooper, drs. L.A.M. van Halder
o.l.v. drs. J.W. Holtslag*

16.30 ev

Afronding studiedagen en borrel