

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 III

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2007

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

A.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVORSTEL	2	2.4.2	Kasstroom	15
			2.5	Verdiepingsparagraaf	16
			2.5.1	Bevorderen van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid	16
B.	BEGROTINGSTOELICHTING	5	2.5.2	Nominaal en onvoorzien	18
1	Leeswijzer	5			
2	Ministerie van Algemene Zaken	6	3	Kabinet der Koningin	19
2.1	De beleidsagenda	6	3.1	Algemene doelstelling	19
2.2	Bevorderen van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid	8	3.2	Taken/activiteiten	19
2.2.1	Coördinatie van het algemeen regeringsbeleid	8	3.3	Budgettaire gevolgen	19
2.2.2	Coördinatie van het algemeen communicatiebeleid	9	4	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	21
2.2.3	Het leveren van bijdragen aan de langere-termijn beleidsontwikkeling van het regeringsbeleid	11	4.1	Algemene doelstelling	21
2.2.4	Budgettaire gevolgen van beleid	13	4.2	Budgettaire gevolgen	21
2.3	Nominaal en onvoorzien	13	5	Versterking van het ambt van minister-president	22
2.4	Baten-lastendienst Publiek en Communicatie	14	6	Moties en toezeggingen	35
2.4.1	Begroting van baten en lasten	14			

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGS- WETSVORSTEL

Wetsartikel 1 (begrotingsstaten Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet der Koningin en Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten)

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten voor het jaar 2007 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tesamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2007. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2007.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2007 vastgesteld. De in de begrotingen opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

Wetsartikel 2 (begrotingsstaat baten-lastendienst Publiek en Communicatie)

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de baten en lasten en de kapitaaluitgaven en -ontvangsten van de baten-lastendienst Publiek en Communicatie voor het jaar 2007 vastgesteld. Deze baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten worden toegelicht in onderdeel B van deze memorie van toelichting.

Wetsartikel 4 (bijzondere bepalingen)

Bij brief van 18 december 2003 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 III, nr. 14) is de voorgenomen uitvoering van het amendement Kalsbeek (Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 III, nr. 7) toegelicht. Daarbij is aangegeven dat voor zowel het Kabinet der Koningin als de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een afzonderlijke begrotingsstaat in de begrotingswet van Algemene Zaken (III) zal worden opgenomen. Inmiddels is bedoelde voornemen geëffectueerd. De in dit wetsartikel opgenomen bepalingen strekken er toe om voor 2007, in lijn met voornoemde brief en vooruitlopend op een wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, een tijdelijke voorziening te treffen voor het hanteren van afzonderlijke begrotingsstaten voor het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de wijze waarop deze begrotingsstaten formeel-wettelijk worden vastgesteld en de beheersbevoegdheden die gelden ten aanzien van bedoeld Kabinet resp. bedoelde Commissie.

Wetsartikel 5

In maart 2005 is door de Minister van Financiën met de Tweede Kamer overleg gevoerd over de uitkomsten van het *interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) regeldruk en controletoren* en de naar aanleiding daarvan door het kabinet in december 2004 gedane voorstellen. Tijdens het algemeen overleg op 2 en 3 maart 2005 en in de brief van 9 maart

2005 (Kamerstukken II, 29 949 en 29 950, nr. 5) is toegezegd de getrouwbeeldverklaring van de departementale auditdiensten parallel aan de gewijzigde bedrijfsvoeringsparagraaf over het verslagjaar 2006 in te voeren. De departementen hebben sindsdien belangrijke voortgang geboekt met het treffen van de hiervoor noodzakelijke maatregelen. Om op het ingroeitraject naar met name de getrouwbeeldverklaring geen wettelijke obstakels te laten ontstaan, dienen enkele bepalingen in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) te worden aangepast. Dat zal regulier gebeuren via het moderniseringsproject van die wet, dat thans gaande is. Om de getrouwbeeldverklaring al over het jaar 2007 te kunnen toepassen is echter een tijdelijke – op het jaar 2007 gerichte – afwijking van de wet nodig. Dat gebeurt via het onderhavige wetsartikel. Het betreft concreet de aanpassing van artikel 66, vijfde en zesde lid, van de CW 2001. De gewijzigde insteek voor de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag leidt niet tot een aanpassing van de CW 2001. De inhoud van die paragraaf wordt in de Rijksbegrotingsvoorschriften geregeld.

Samengevat komen de wijzigingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf en in de accountantsverklaring op het volgende neer. Over eventuele rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden die de terzake gestelde artikelsgewijze tolerantiegrenzen te boven gaan, zal door de betrokken minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf van zijn departementaal jaarverslag worden gerapporteerd. De departementale auditdienst verstrekt bij het aldus opgestelde jaarverslag (en saldibalans) een getrouwbeeldverklaring in plaats van een zogenaamde eisenverklaring. De getrouwbeeldverklaring heeft betrekking op de elementen die onder a tot en met d van het nieuwe zesde lid van artikel 66 in de CW 2001 zijn opgenomen. Daarbij beoordeelt de auditdienst op grond van onderdeel b of de rapportage over de rechtmatigheid van de begrotings-uitvoering klopt en op grond van onderdeel d of er in het jaarverslag eventueel sprake is van strijdigheid tussen de gepresenteerde financiële informatie en de opgenomen beleidsinformatie.

Om aan te sluiten bij de in artikel 58 gehanteerde terminologie wordt in lid 6 van artikel 66 gesproken van *deugdelijke weergave* in plaats van de in accountantskring gebruikelijke formulering van *getrouwe weergave*. Daarmee wordt echter hetzelfde bedoeld. Het is geen bezwaar dat de accountant in zijn verklaring het begrip *getrouwe weergave* gebruikt.

De oordeelsvorming van de Rekenkamer blijft ten opzichte van het verleden ongewijzigd.

In het oude vijfde lid van artikel 66 kan de reikwijdte van de accountantsverklaring (een verklaring omtrent de financiële informatie in het jaarverslag en de saldibalans) worden geschrapt. De reikwijdte staat thans geheel in het zesde lid.

De formulering van de aanhef van het onderhavige wetsartikel luidende: «...komt voor de accountantsdienst van het ministerie van Ministerie van Algemene Zaken voor het jaar 2007 als volgt te luiden» is zodanig gekozen, dat de accountantsdienst de gewijzigde reikwijdte van de verklaring zowel dient toe te passen met betrekking tot het departementale jaarverslag van het betrokken departement als met betrekking tot een eventueel niet-departementaal jaarverslag waarvoor de betrokken minister verantwoordelijk is (zoals bijvoorbeeld een jaarverslag van een begrotingsfonds of van een van de begrotingshoofdstukken I, II, IV of IXA).

Er wordt in de wettekst nog gesproken van *accountantsdienst* in plaats

van *auditdienst*, omdat die terminologie in de Comptabiliteitswet 2001 nog wordt gehanteerd. Bij de voorziene modernisering van de Comptabiliteitswet zal *accountantsdienst* worden vervangen door *auditdienst*. Overigens wordt de controle van begroting III feitelijk uitgevoerd door de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken.

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

B. DE BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

Deze memorie van toelichting betreft de begrotingsstaten voor het jaar 2007 van het Ministerie van Algemene Zaken (inclusief die van de baten-lastendienst Publiek en Communicatie), het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Bedeelde begrotingen komen in de paragrafen 2 tot en met 4 aan de orde.

De begroting van het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) sluit aan bij de uitgangspunten en structuur zoals beschreven in de kabinetsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB). Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan het beleid van het ministerie (paragrafen 2.1 tot en met 2.4), de baten-lastendienst Publiek en Communicatie (paragraaf 2.4) en de specifieke details van de voorgestelde begrotingsmutaties (paragraaf 2.5).

In afwijking van hetgeen is vermeld in de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt in paragraaf 2.1 (de zgn. «Beleidsagenda») uit doelmatigheids-overweging geen overzichtstabel gegeven met daarin de belangrijkste mutaties. De betreffende informatie is rechtstreeks terug te vinden in de verdiepingsparagraaf (paragraaf 2.5). Omtrent de mogelijkheden tot het vermelden van prestatiegegevens verwijs ik u naar mijn brief van 29 juni 2006 (Kamerstukken II, 2005/2006, 29 949, nr. 53).

In de toelichting bij de begroting van het Kabinet der Koningin wordt achtereenvolgens ingegaan op de algemene doelstelling (paragraaf 3.1), de taken en activiteiten (paragraaf 3.2) en de budgettaire gevolgen (paragraaf 3.3).

In de toelichting bij de begroting van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt kort aandacht besteed aan de doelstelling van de Commissie (paragraaf 4.1) en aan de budgettaire uitgangspunten (paragraaf 4.2).

In het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet Balkenende is een opdracht opgenomen om te komen tot «een grondig en gericht onderzoek ... naar de verschillende modaliteiten van de versterking van het ambt van minister-president, diens bevoegdheden en diens democratische legitimatie, waaronder de argumenten voor en tegen diens rechtstreekse verkiezing». Op de resultaten van dit onderzoek wordt in paragraaf 5 ingegaan.

De toelichting eindigt met een overzicht van de (afhandeling van de) door de Tweede Kamer aanvaarde moties en de door de Minister-President gedane toezeggingen (paragraaf 6).

2. MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

2.1 De beleidsagenda

De Minister-President heeft een algemeen coördinerende taak ten aanzien van de uitvoering van het Beleidsprogramma van het kabinet. Daarnaast wordt een viertal meer zelfstandige prioriteiten onderscheiden, te weten:

- verantwoordelijkheid buitenlands beleid;
- gemeenschappelijk communicatiebeleid;
- Innovatieplatform;
- waarden en normen.

De Minister-President heeft een aantal *verantwoordelijkheden op het gebied van buitenlands beleid*. Deze houden verband met zijn lidmaatschap van de Europese Raad en de contacten met zijn ambtgenoten. Voorts vertegenwoordigt de Minister-President Nederland op diverse andere internationale bijeenkomsten, zoals topontmoetingen van de VN en de NAVO. Ook brengt hij, in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken, bezoeken aan landen en regio's indien het bredere Nederlandse belang daarmee gediend is.

In 2007 zal nader gestalte worden gegeven aan de versterking van de politieke regie in het Europabeleid en de rol van de Minister-President en het ministerie van Algemene Zaken daarin. Deze rol wordt niet alleen ingegeven door de eindverantwoordelijkheid van de Minister-President voor de coördinatie en de eenheid van het regeringsbeleid, maar houdt ook verband met het feit dat Europees beleid en nationaal beleid steeds meer verweven raken.

Als lid van de Europese Raad is de Minister-President voorts intensief betrokken bij de discussie over de toekomst van Europa, die naar verwachting medio 2007 in een nieuwe fase zal belanden. De Nederlandse inzet in deze discussie wordt in nauw overleg met de coördinerende bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en de ministerraad bepaald. De versterkte rol van de Minister-President wordt beschreven in kabinetsstandpunten op onder andere het Rapport van de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden», het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhoudingen en de motie-Herben c.s. over de rol van de Minister-President en zijn ministerie inzake het Nederlandse Europa-beleid. Om de hierin beschreven agenderende en regisserende rol van de Minister-President gestalte te geven, staat hem een versterkt instrumentarium ter beschikking. Het gaat daarbij onder andere om een eigenstandige agenderingsbevoegdheid in de ministerraad, het frequenter bijeenroepen van de REIA (zo nodig in combinatie met een andere onderraad) en de mogelijkheid een ministeriële stuurgroep te convoceren om de politieke sturing en een goede behandeling van strategische onderwerpen in een onderraad dan wel direct in de ministerraad te bevorderen.

De overheidscommunicatie heeft de afgelopen jaren, mede onder invloed van verschillende studies en rapporten, een accentverschuiving ondergaan van afzonderlijke naar *gezamenlijke communicatie*. Daardoor heeft de overheidscommunicatie zich meer en meer ontwikkeld tot een volwaardig en breed inzetbaar beleidsinstrument. Beleidscommunicatie van het kabinet is immers meer dan een optelsom van de beleidspresentaties van de afzonderlijke departementen. Zo is de eerstelijns publieksvoorlichting ondergebracht bij Postbus 51 en werkt de

Voorlichtingsraad nadrukkelijker samen aan de presentatie van kabinetsbreed beleid. De interdepartementale samenwerking maakt de onderlinge samenhang tussen de departementen en in de plannen van het kabinet meer zichtbaar.

Het kabinet onderstreept het belang van het bundelen en coördineren van gemeenschappelijke communicatie-activiteiten. Door interdepartementale samenwerking wordt efficiënter gewerkt. Deze interdepartementale samenwerking op het gebied van overheidscommunicatie krijgt dan ook een structureel karakter. In de jaren 2002–2006 zijn in het zogenaamde actieprogramma Wallage verschillende initiatieven ontwikkeld. Deze activiteiten worden voortgezet en uitgebouwd. De tijdelijke financiering van het actieprogramma wordt daartoe omgezet in een structurele financiering, die tot stand komt door een omslag van de geraamde uitgaven over de departementen. Het omzetten van incidentele financiering naar structurele financiering maakt het mogelijk om blijvend te investeren in interdepartementale samenwerking op het gebied van overheidscommunicatie.

Als we in de toekomst een samenleving wensen waar welvaart en welzijn belangrijk zijn, dan moeten we ons menselijk en economisch potentieel volledig benutten. Hiervoor is nodig dat we individuele prestaties en eigen initiatief gaan waarderen. De verschillende actoren in ons land moeten daarnaast hun keuzen beter op elkaar gaan afstemmen, meer gebruik maken van elkaars kennis en vaardigheden en elkaar stimuleren tot ambitie en ondernemerschap.

Sinds de start heeft het *Innovatieplatform* visies op de toekomst en het Nederlandse innovatiesysteem opgesteld en vele concrete acties geformuleerd. Het initiatief van het Innovatieplatform heeft al tot navolging geleid. In diverse regio's is innovatie hoog op de agenda gezet en in sleutelgebieden zijn nieuwe tripartiete netwerken tot stand gekomen en bestaande versterkt. Verwacht mag worden, dat deze netwerken ook in de volgende kabinetsperiode een effectieve gesprekspartner zijn ter versterking van de innovatiekracht van Nederland.

In de tweede helft van 2006 en voor zover nodig nog in 2007 zal het platform zijn werkzaamheden afronden of overdragen aan bedrijven en kennisinstellingen en hun organisaties. Diverse activiteiten worden inmiddels gedragen door de betreffende organisaties zelf. Zo heeft het Innovatieplatform het initiatief genomen tot actie op het terrein van valorisatie.

Steeds meer universiteiten en kennisinstellingen zijn actief bezig om hun kennis, vindingen en octrooien beschikbaar te stellen aan het bedrijfsleven. Het Innovatieplatform ondersteunt dit. Samen met de direct betrokkenen worden kansen en belemmeringen op het terrein van valorisatie in kaart gebracht en wordt in januari 2007 een bijeenkomst georganiseerd.

Dit kabinet hecht groot belang aan respect en aan *waarden en normen* in de samenleving. Het debat en de acties rond waarden en normen sluiten nauw aan bij de breedgedragen behoefte van burgers om in hun eigen leefomgeving te werken aan leefbaarheid, respect en solidariteit. Het kabinet zal zijn inzet, gericht op het bevorderen van de omgang en betrokkenheid tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid voortzetten.

De inzet van dit kabinet op het terrein van waarden en normen is zichtbaar geworden in het beleid op het terrein van integriteit, grondrechten, veiligheid, jeugd, onderwijs en integratie, ook zonder dat de specifieke noemer «waarden en normen» wordt gebruikt. Dit betreft bijvoorbeeld

burgerschap en de maatschappelijke stages in het voortgezet onderwijs (in 2007 ontvangen alle scholen daarvoor € 15 000,-), gedragsregels in het openbaar vervoer, activering door sport en bestrijding van radicalisering. Met de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning krijgen gemeenten mogelijkheden om er voor te zorgen dat mensen daadwerkelijk mee kunnen doen. De aanpak die in 2006 in elf wijken is gestart en waarbij wonen, werken, leren, veiligheid en welzijn gebundeld worden opgepakt, zal worden voortgezet. Deze inzet van het kabinet op het gebied van waarden en normen zal ook volgend jaar onderdeel zijn van het beleid van de betreffende departementen.

In 2005 heeft het kabinet aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) een opdracht verleend om onderzoek te doen naar burgerschapsinitiatieven. De UvA heeft tevens de opdracht gekregen om samen met maatschappelijke organisaties een Open Source Database Burgerschap te ontwikkelen. Deze ligt in het verlengde van de website *www.zestienmiljoenmensen.nl*, die de afgelopen jaren een verzamelpaats van maatschappelijke initiatieven is geworden. Deze database bestaat uit informatie over wat burgers onder burgerschap verstaan en uit een groot aantal burgerinitiatieven. De database beschikt tevens over mogelijkheden om burgers in staat te stellen hun eigen burgerinitiatieven onder de aandacht te brengen. Ook biedt de website burgers volop ruimte om met andere betrokkenen in contact te komen. De database wordt vóór het einde van de lopende kabinetsperiode overgedragen aan een of meer maatschappelijke organisaties die zich toeleggen op vrijwilligerswerk en burgerschapsinitiatieven. Dit zal waarschijnlijk reeds plaatsvinden in november 2006.

2.2 Bevorderen van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid

De verantwoordelijkheid van de Minister-President, zoals neergelegd in de Grondwet en diverse regelgeving, is tot uitdrukking gebracht in de formulering van de algemene beleidsdoelstelling: «het bevorderen van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid». In termen van activiteiten is deze doelstelling nader te clusteren in een drietal operationele doelstellingen:

- coördinatie van het algemeen regeringsbeleid;
- coördinatie van het algemeen communicatiebeleid;
- het leveren van bijdragen aan de langere-termijn beleidsontwikkeling van het regeringsbeleid;

De Minister-President is in dit verband verantwoordelijk voor het instandhouden en zo nodig aanpassen van het stelsel van overleg en besluitvorming, zoals dat vorm krijgt in de ministerraad, onderraden, ministeriële commissies enz. Daarbij moet worden opgemerkt, dat de coördinerende verantwoordelijkheid van de Minister-President een ander karakter heeft dan die van andere ministers met een coördinerende taak. «Eenheid» en «algemeen regeringsbeleid» zijn hier staatsrechtelijke begrippen. Er is geen sprake van een beleidsveld.

2.2.1 Coördinatie van het algemeen regeringsbeleid

Motivering

De coördinatie van het algemeen regeringsbeleid kan worden gesplitst in een inhoudelijk aspect en een woordvoeringsaspect. Beoogd worden een adequate ambtelijke ondersteuning van de Minister-President (in zijn

coördinerende rol) en het optimaal uitvoeren van de woordvoering van de Minister-President, de ministerraad en de leden van het Koninklijk Huis.

Instrumenten/activiteiten

De ambtelijke ondersteuning van de Minister-President bestaat uit de inhoudelijke advisering ter voorbereiding van de ministerraad en de onderraden. Deze advisering ligt voor het grootste gedeelte bij het Kabinet van de Minister-President.

De woordvoering is een taak van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). De RVD verzorgt de woordvoering voor de Minister-President en de ministerraad. In 2007 worden zowel de algemene website van het ministerie als de site regering.nl vernieuwd.

Ook is de RVD verantwoordelijk voor de communicatie over en de begeleiding van publieke optredens van de leden van het Koninklijk Huis. Bij de communicatie over en mediabegeleiding van publieke optredens van het Koninklijk Huis wordt zorg gedragen voor een goed evenwicht tussen tijdige en feitelijke voorlichting enerzijds en bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds.

2.2.2 Coördinatie van het algemeen communicatiebeleid

Motivering

De RVD stimuleert de interdepartementale samenwerking op het gebied van de communicatie. In 2007 zal deze samenwerking verder worden versterkt. Deze samenwerking is gebaseerd op de adviezen van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie («de commissie-Wallage») uit 2002. In 2005 is in een reactie op het advies van de Gemeente commissie Communicatie (de commissie «Wolffensperger») aangegeven dat deze ontwikkeling moet worden voortgezet en uitgebouwd. Kernbegrippen zijn: versterking van de eenheid in de presentatie (zowel in inhoud als vorm), beter toegankelijke publieksvoorlichting en een intensiever gebruik van nieuwe media bij het ontsluiten en duiden van overheidsinformatie.

Instrumenten/activiteiten

Algemene beleidscommunicatie

Departementen werken nauw samen aan een eenduidige en toegankelijke presentatie van de beleidsplannen van het kabinet. In 2007 worden de ondersteunende en coördinerende werkzaamheden van de Voorlichtingsraad hiertoe voortgezet. Daarnaast is er speciale aandacht voor de monitoring van de informatiebehoefte en actuele «issues» onder burgers, hiervoor wordt in samenwerking met het Sociaal Cultureel Planbureau op kabinetsniveau een onderzoeksprogramma ontwikkeld.

Algemene presentatie van de rijksoverheid

Burgers moeten zich gemakkelijk tot de (Rijks)overheid kunnen wenden: om zelf informatie op te vragen, voor nadere uitleg, om gebruik te kunnen maken van de overheidsdiensten of om hun mening kenbaar te maken. Een toegankelijke en eenduidige presentatie van de verschillende onderdelen van de Rijksoverheid is daarbij gewenst. Ontwikkelingen om de overheid eenduidiger en toegankelijker te maken zijn het project om de internetsites van de departementen (de «Stijlgids») te uniformeren en de ontwikkeling van het Contact Center Overheid, hier kunnen burgers in de toekomst terecht met al hun vragen aan de overheid. En tot slot onderkent het kabinet dat een eenduidige presentatie van de rijksoverheid ook

vanwege herkenbaarheid bij de burger gewenst is. Voorbereidingen hiervoor zijn getroffen, nadere besluiten zullen in 2007 worden genomen.

Publieksvoorlichting

De overheid wil zijn publieksvoorlichting zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren.

Om in het complexe medialandschap voldoende zichtbaar te blijven, moet de overheid haar publieksvoorlichting voortdurend blijven ontwikkelen. Enerzijds door meer samenhang in de publieksvoorlichting te bevorderen. Anderzijds moet de overheid haar publieksvoorlichting meer op specifieke doelgroepen (ouderen, jongeren, allochtonen, etc) richten dan op het algemeen publiek. De ministeries gaan daarom voortaan jaarlijks gezamenlijk campagne voeren om het publiek overzichtelijk en op maat te informeren over nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast experimenteert de overheid met aansprekende, toegankelijke en begrijpelijke vormen van publieksvoorlichting om alle groepen in de samenleving beter te bereiken.

Nieuwe media

De ontwikkelingen op het terrein van nieuwe media gaan snel. Interdepartementaal wordt samengewerkt aan productontwikkeling en innovatie. Deze samenwerking is essentieel om als overheid ook online eenduidig, toegankelijk en in samenhang te communiceren met burgers en bedrijven. Het op dit vlak ingezette beleid wordt in 2007 voortgezet.

Via de ontwikkeling van een zogenaamde «portalstructuur» werkt de overheid aan betere ontsluiting en vindbaarheid van overheidsinformatie. Onderlinge afstemming van de geboden informatie en afspraken over standaardisering gaan het mogelijk maken dat burger en bedrijf sneller en efficiënter geholpen worden. De wensen en vragen van de gebruiker zijn daarbij het uitgangspunt. Met de verdere uniformering van intranetten, websites van uitvoeringsorganisaties en doelgroepen-, campagne- en themasites wordt een volgende stap gezet naar een herkenbare, toegankelijke en gebruiksvriendelijke overheid op internet (zg. «Stijlgids»).

De aandacht voor de uiterlijke presentatie van de overheid (voorkant) gaat samen met aandacht voor de techniek (achterkant). Zo werken de ministeries samen aan de doorontwikkeling en implementatie van de technische systemen voor hosting, content management en zoekfuncties.

Uitvoering van beleid

De uitvoering van het beleid is voor een belangrijk deel ondergebracht bij de Dienst Publiek en Communicatie. Zo is de Dienst onder andere verantwoordelijk voor de media-inkoop van de rijksoverheid, de advisering over de gehele breedte van overheidscommunicatie en de beantwoording van niet-dossier gebonden vragen van burgers over vastgesteld overheidsbeleid. De deskundigheidsbevordering is eveneens een taak van de Dienst Publiek en Communicatie. Dat gebeurt door in- en extern kennismanagement en door het geven van cursussen en trainingen. Laatstgenoemde activiteiten worden uitgevoerd door de Academie voor Overheidscommunicatie, ook een onderdeel van de Dienst.

Indicator	Streefwaarde
Financieel voordeel collectieve inkoop van media-ruimte (versus afzonderlijke inkoop door de ministeries)	Kostenbesparing van 26 procent bij een inkoopvolume van € 90 mln
Wachttijd voor burgers bij telefonische vragen aan Postbus 51	Bellers worden na gemiddeld 40 seconden te woord gestaan
Klanttevredenheid over telefonische dienstverlening Postbus 51	Klanten geven een 7,5 als rapportcijfer
Doorlooptijd e-mailbeantwoording Postbus 51	80 procent binnen 48 uur beantwoord
Klanttevredenheid over dienstverlening Academie voor Overheidscommunicatie	Cursisten geven een 7 als rapportcijfer

2.2.3 Het leveren van bijdragen aan de langere-termijn beleidsontwikkeling van het regeringsbeleid

Motivering

De ontwikkeling van het regeringsbeleid is gebaat bij inzichten in zaken die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) tracht op een wetenschappelijk gefundeerde manier aan dergelijke inzichten bij te dragen. De WRR heeft tot taak hierbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden in en te verwachten knelpunten voor het regeringsbeleid, probleemstellingen te formuleren over de grote beleidsvraagstukken en beleidsalternatieven aan te dragen. De WRR kan zich bezighouden met alle gebieden van (potentieel) regeringsbeleid.

Instrumenten/activiteiten

Werkprogramma

Aan het begin van elke raadsperiode legt de WRR zijn voorgenomen activiteiten neer in een werkprogramma. Dit werkprogramma wordt door de raad vastgesteld en later eventueel aangevuld, na overleg met de Minister-President, die hierover voorafgaand de meningen hoort in de ministerraad.

Op grond van het opgestelde werkprogramma wordt gedurende de raadsperiode wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd. De huidige raadsperiode loopt van 2003 tot en met 2007.

Publicaties

Op grond van door de WRR geïnitieerd onderzoek worden Rapporten aan de regering uitgebracht waarop een regeringsreactie wordt gegeven, wat in voorkomende gevallen kan leiden tot beleidsontwikkeling en wetgeving. Het zal altijd van een politieke afweging afhangen of, en zo ja in hoeverre, inzichten van de WRR doorwerken in beleid en regelgeving. Door hun ressortoverstijgend karakter dragen sommige rapporten rechtstreeks bij aan de eenheid van het regeringsbeleid. Achtergrondstudies die in het kader van WRR-rapporten tot stand zijn gekomen, worden als Verkenningen of als Webpublicaties gepubliceerd.

Raadsonderwerpen 2007

In 2007 zal de WRR zich onder andere bezighouden met de volgende thema's: Identiteiten, Europa, Religie en publiek domein, Governance van vitale infrastructuren.

Bijdrage beleidsdialoog

De WRR draagt niet alleen via publicaties actief bij aan het debat tussen wetenschap en beleid, maar ook via het organiseren van conferenties, expertmeetings en de jaarlijkse WRR-lecture. Hiermee wil de WRR zowel de primaire doelgroep (regering en beleidsmakers) beter bedienen, alsook de maatschappelijke instellingen en het brede publiek beter bereiken. In 2007 zal tevens de debattenreeks *Hollands Spoor*, die sinds 2005 in samenwerking met het Strategieberaad Rijksbreed (RBR) wordt georganiseerd, worden voortgezet. Hierin wordt door discussies tussen ambtelijke top, senior strategen en wetenschappers de meningsvorming en strategiebepaling bij actuele, sectoroverstijgende thema's verdiept.

Bijzondere activiteiten

In het kader van internationalisering van de werkzaamheden van de WRR wordt in het najaar een meerdaagse internationale conferentie over denktanks en beleid georganiseerd. Dit moment markeert tevens het 35-jarig jubileum van de WRR (sinds de instelling van de voorlopige WRR in 1972) en de afsluiting van de zevende raadsperiode. Het project Identiteiten zal niet alleen uitmonden in een raadsrapport, maar mogelijk ook in een verfilming van het thema. Deze verfilming/documentaire vormt een zelfstandig product en kan als input worden gebruikt voor discussie en debat.

Prestaties

Het functioneren van de WRR kan in beperkte mate kwantitatief worden weergegeven. De beperking van een dergelijk overzicht is dat het meten van wetenschappelijke prestaties door middel van kwantitatieve output-indicatoren een discutabele zaak blijft. De effecten van het werk van denktanks als de WRR zijn immers veelal indirect en zichtbaar op de lange termijn.

	2005	2006	2007
Rapporten aan de regering	2	5	7
Verkenningen	3	5	2
Webpublicaties	7	3	10
Conferenties	8	10	8
WRR-lecture	1	1	1
Overige publicaties	4	3	3

Voor wat betreft evaluatie-onderzoek kan worden gemeld dat een evaluatie van de WRR plaatsvindt aan de hand van een periodieke externe visitatie. Deze evaluatie zal plaatsvinden in 2007 en zal uitmonden in een publicatie in 2008. Dit is een evaluatiemethode die gebruikelijk is bij soortgelijke instellingen als de WRR.

2.2.4 Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel zijn de programma- en apparaatsuitgaven voor de komende jaren opgenomen.

(x € 1 000)							
Bevorderen van de eenheid van het algemeenregeringsbeleid	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Verplichtingen	51 271	44 746	51 960	51 715	51 612	51 604	51 599
Uitgaven	50 597	44 746	51 960	51 715	51 612	51 604	51 599
Programma-uitgaven							
<i>w.v. juridisch verplicht</i>		1 941	2 018	2 099	1 748	1 818	–
– Coördinatie van het algemeen regeringsbeleid		1 669	1 306	674	674	674	674
– Coördinatie van het algemeen communicatiebeleid		10 472	20 202	20 205	20 205	20 205	20 205
<i>w.v. bijdrage baten-lastendienst Publiek en Communicatie</i>		4 900	10 990	10 990	10 990	10 990	10 990
– Bijdragen aan de langere termijn beleidsontwikkeling		652	645	646	646	646	646
Apparaatsuitgaven		31 953	29 807	30 190	30 087	30 079	30 074
Ontvangsten	5 699	5 407	1 344	1 344	1 344	1 344	1 344

2.3 Nominaal en onvoorzien

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Verplichtingen	–	–	–	–	–	–	–
Uitgaven	–	–	–	–	–	–	–
Loonbijstelling	–	–	–	–	–	–	–
Prijsbijstelling	–	–	–	–	–	–	–
Onvoorzien	–	–	–	–	–	–	–

Het niet-beleidsartikel «Nominaal en onvoorzien» is een administratief artikel, waarop geen verplichtingen, uitgaven of ontvangsten worden geraamd.

2.4 Baten-lastendienst Publiek en Communicatie

2.4.1 Begroting van baten en lasten

(x € 1 000)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baten							
opbrengst moederdepartement	4 980	4 900	10 990	10 990	10 990	10 990	10 990
opbrengst overige departementen	36 069	17 400	20 310	20 310	20 310	20 310	20 310
opbrengst derden	837	400	5 200	5 200	5 200	5 200	5 200
rentebaten	-	-	-	-	-	-	-
buitengewone baten	-	-	-	-	-	-	-
exploitatiebijdrage	-	-	-	-	-	-	-
Totaal baten	41 886	22 700	36 500	36 500	36 500	36 500	36 500
Lasten							
apparaatskosten							
- personele kosten	7 890	8 600	10 800	10 800	10 800	10 800	10 800
- materiële kosten	33 049	13 700	25 550	25 550	25 550	25 550	25 550
rentelasten	2	300	-	-	-	-	-
afschrijvingskosten							
- materieel	78	100	-	-	-	-	-
- immaterieel	-	-	-	-	-	-	-
dotaties voorzieningen	277	-	-	-	-	-	-
buitengewone lasten	2	-	-	-	-	-	-
Totaal lasten	41 298	22 700	36 350	36 350	36 350	36 350	36 350
Saldo van baten en lasten	588	0	150	150	150	150	150

Toelichting

Baten

Opbrengst moederdepartement

Dit betreft de vergoeding c.q. bijdrage voor de uitvoering van collectieve taken voor de (in de VoRa) samenwerkende ministeries, zoals de Postbus 51 publiekvoorlichting, de monitoring van Postbus 51-campagnes en de beschikbaarheid als rijksbreed kennis- en expertisecentrum voor overheidscommunicatie. In verband met de nieuwe financieringsstructuur voor Publiekvoorlichting is er sprake van een verschuiving van de opbrengsten tussen moeder- en overige departementen.

Opbrengst overige ministeries

De opbrengst komt hoofdzakelijk uit consultancy (€ 7,4 mln), media-inkoop (€ 5 mln) en uit het in shared service gaan uitvoeren van campagnemanagement (€ 4,5 mln). Het overige is afkomstig uit monitoring (€ 1,6 mln), deskundigheidsbevordering (€ 1,3 mln.) en bijdragen van ministeries voor de uitvoering van overige Postbus 51-activiteiten (€ 0,5 mln).

Opbrengst derden

Dit vloeit voort uit feit dat besloten is dat mede-overheden met ingang van 2006 ook opdrachten tot media-inkoop kunnen verlenen aan de Dienst

Publiek en Communicatie. Zo zijn voor de gehele overheid grotere doelmatigheidsvoordelen te behalen.

Lasten

Personele kosten

De dienst telt een formatie van 126,4 fte's ambtelijk personeel en daarboven 26,5 tijdelijke formatieplaatsen voor het opvangen van werkpieken (de zogeheten «pool»). Per 2007 is er een volledige bezetting in verband met de uitvoering van shared service publieksvoorlichting en de uitvoering shared service campagnemanagement. Men name daardoor stijgen de kosten navenant. Dat geldt ook voor de materiële kosten.

Materiële kosten

De materiële kosten hebben voor € 21,2 mln. (83%) rechtstreeks betrekking op aan projecten en aan media-inkoop verbonden externe kosten die aan de opdrachtgevers worden doorberekend.

De dienst is gehuisvest in panden van het Ministerie van Algemene Zaken. De uitgaven voor de gebruikerszaken lopen via de begroting van dit ministerie en worden voor een deel aan het moederdepartement betaald via de vergoeding voor ontvangen ondersteuning.

Saldo van baten en lasten

Verwacht resultaat is dat de kosten volledig gedekt worden. Een eventueel batig saldo aan het einde van het begrotingsjaar wordt aan de exploitatiereserve toegevoegd. Wanneer de exploitatiereserve volgens de Regeling Vermogensvoorschriften 2001 de toegestane hoogte van het eigen vermogen overschrijdt, worden de tarieven navenant verlaagd.

2.4.2 Kasstroom

(x € 1 000)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Rekening courant RHB 1 januari (incl. deposito)	–	6 749	7 849	8 399	8 549	8 699	8 849
2. Totale operationele kasstroom	5 172	100	150	150	150	150	150
3a -/- totaal investeringen	– 23	–	–	–	–	–	–
3b +/- totaal boekwaarde des-investeringen	–	–	–	–	–	–	–
3. Totaal investeringskasstroom	– 23	–	–	–	–	–	–
4a -/- eenmalige uitkering aan moederdepartement	–	–	–	–	–	–	–
4b +/- eenmalige storting door moederdepartement	1 600	1 000	400	–	–	–	–
4c -/- aflossing op leningen	–	–	–	–	–	–	–
4d +/- beroep op leenfaciliteit	–	–	–	–	–	–	–
4. Totaal financieringskasstroom	1 600	1 000	400	–	–	–	–
5. Rekening courant RHB 31 december (incl. dep.) (1+2+3+4)	6 749	7 849	8 399	8 549	8 699	8 849	8 999

Toelichting

Het kasstroomoverzicht geeft inzicht in de kapitaaluitgaven en -ontvangsten en geeft aan hoeveel kasmiddelen in de verslagperiode beschikbaar zullen komen c.q. zijn gekomen (de herkomst van middelen) en op welke wijze gebruik zal worden gemaakt cq. wordt gemaakt van deze kasmiddelen (de besteding van middelen). De kasstroom 2007 bestaat uit de storting door AZ (€ 0,4 mln) en het positieve saldo van baten en lasten uit de operationele kasstroom (2007 € 0,150 mln).

2.5 De verdiepingsparagraaf

2.5.1 Bevorderen van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid

Opbouw verplichtingen/uitgaven (x € 1 000)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006		41 095	40 045	39 788	39 784	39 778	
Mutatie eerste suppletore begroting 2006		2 340	719	717	722	722	
Nieuwe mutaties:							
1. Diverse overboeking van en naar de BZK-, de OCW- en de EZ-begroting		110	- 368	- 354	- 458	- 460	
2. Actieprogramma Overheidscommunicatie			- 3 000	- 3 000	3 000	- 3 000	
3. Gemeenschappelijk communicatiebeleid			14 628	14 628	14 628	14 628	
4. Digitale nieuwsvoorziening		1 284					
5. Toedeling loon- en prijsbijstelling 2006 aan de begrotingen van het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdienst		- 61	- 64	- 64	- 64	- 64	
6. Toedeling eindejaarsmarge 2005 aan begroting Kabinet der Koningin		- 22					
Stand ontwerpbegroting 2007	50 597	44 746	51 960	51 715	51 612	51 604	51 599

Toelichting op de nieuwe verplichtingen- en uitgavenmutaties

1. *Diverse overboekingen naar de BZK-, de OCW- en de EZ-begroting*
Overboeking naar de BZK begroting voor de financiering van het Rijksweb (2007: - 64; 2008 e.v.: - 50), rijksbrede arbeidsmarktcommunicatie (2007 e.v.: - 28), de Top Management Groep (2007 e.v.: - 350) en het project Transparante Overheid (2009 e.v.: - 109). Overboeking van de begroting van BZK voor de financiering van de CAO Rijk 2005-2006 (2006: 111; 2007: 81; 2008: 76; 2009: 81; 2010: 79). Tevens een eenmalige (2007: - 5) overboeking naar de OCW-begroting voor uitgaven verbonden aan het Nationaal Archief. Ten slotte een compensatie ten gunste van de EZ-begroting in het kader van de taakstelling Programma Inkoop en Aanbesteding (2006: - 1; 2007 e.v.: - 2).

2. *Actieprogramma Overheidscommunicatie*

Het Actieprogramma Overheidscommunicatie eindigt ultimo 2006. Bij de start van het programma in 2002 is al gememoreerd dat sommige

activiteiten wellicht een meer structureel karakter zouden krijgen en zouden moeten worden «ingebod» voor de jaren 2007 en verder. Inmiddels zijn voor 2007 en latere jaren diverse activiteiten in het kader van het gemeenschappelijk communicatiebeleid gepland (zie ook hierna onder punt 2), welke logischerwijs in de plaats komen van de hiervoor genoemde «inbedding». De eerder geraamde bedragen in dat verband kunnen dus komen te vervallen. Zie ook de toelichting bij de ontvangsten.

3. Gemeenschappelijk communicatiebeleid

In augustus 2005 is de kabinetsreactie aan de Tweede Kamer aangeboden op de vijftig aanbevelingen van de gemengde commissie Wolffensperger, naar aanleiding van de takenanalyse overheidscommunicatie. In deze reactie is aangegeven, dat het kabinet op voordracht van de Voorlichtingsraad nog de financiële consequenties van de plannen voor gemeenschappelijk communicatiebeleid in beeld zal brengen. De voorgenomen toevoeging houdt hiermee verband en wordt volledig gefinancierd door overboekingen van de begrotingen van BZK, Buitenlandse Zaken, Defensie, EZ, Financiën, Justitie, LNV, OCW, SZW, V&W, VWS en VROM. Zie verder ook de toelichting in paragraaf 2.1.

4. Digitale nieuwsvoorziening

Raming van de uitgaven, verbonden aan de contractafsluiting met diverse uitgevers voor digitale nieuwslevering. Deze rijksbrede levering komt in de plaats van de vroegere «knipselkranten» en wordt gefinancierd door overboekingen van de begrotingen van het Kabinet der Koningin, BZK, Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie, LNV, V&W, VWS en VROM. De structurele raming van de uitgaven voor 2007 en latere jaren is verwerkt in de raming voor gemeenschappelijk communicatiebeleid (zie punt 3).

Opbouw ontvangsten (x € 1 000)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006		4 375	4 379	4 379	4 379	4 379	
Mutatie eerste suppletore begroting 2005		1 032	- 35	- 35	- 35	- 35	
Nieuwe mutatie: Actieprogramma Overheidscommunicatie			- 3 000	- 3 000	3 000	- 3 000	
Stand ontwerpbegroting 2007	5 699	5 407	1 344	1 344	1 344	1 344	1 344

Toelichting nieuwe ontvangstenmutatie

Het per 2007 aflopende Actieprogramma Overheidscommunicatie werd gefinancierd door o.a. een opslag op de media-inkoop. De structurele «inbedding» van het programma voor 2007 en latere jaren is bij de start van het programma gebudgetteerd en daarmee ook de opslagen op de media-inkoop. Deze opslagen kunnen nu vervallen. Het in de plaats van het Actieprogramma komende gemeenschappelijk communicatiebeleid zal worden gefinancierd door budgetoverheveling van andere departementale begrotingen (zie ook de toelichting bij de uitgavenmutaties).

2.5.2 Nominaal en onvoorzien

Opbouw verplichtingen/uitgaven (x € 1 000)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006	-	-	-	-	-	-	-
Stand ontwerpbegroting 2007	-	-	-	-	-	-	-

3. KABINET DER KONINGIN

3.1 Algemene doelstelling

Het Kabinet der Koningin (KdK) draagt zorg voor de ambtelijke ondersteuning van de Koningin bij de uitoefening van haar staatsrechtelijke taken en fungeert als schakel tussen Koningin en ministers. Het KdK is tevens belast met de bewaring van oorspronkelijke staatsstukken. Het werkaanbod wordt bepaald door externe factoren (agenda van de Koningin, staatsstukken vanuit de ministeries, verzoekschriften van burgers).

3.2 Taken/activiteiten

- a. Namens de Koningin onderhouden van contacten met bewindslieden, commissarissen der Koningin en andere hoogwaardigheidsbekleders;
- b. Informatie verzamelen en op grond hiervan de Koningin schriftelijk en mondeling informeren, in het bijzonder ten behoeve van haar gesprekken met de Minister-President en met andere binnenlandse en buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders, staatsbezoeken en werkbezoeken;
- c. Begeleiden van de Koningin tijdens staatsbezoeken en ander verblijf buitenlands;
- d. Voeren van correspondentie namens de Koningin;
- e. Het tijdig en in correcte vorm aan de Koningin ter tekening of ter goedkeuring voorleggen van alle door de ministeries aangeboden staatsstukken en het verzorgen van de daarbij behorende correspondentie;
- f. Behandelen en doorgeleiden van aan de Koningin gerichte verzoekschriften;
- g. Archiveren van staatsstukken en in goede en geordende staat bewaren daarvan (volgens de Archiefwet).

3.3 Budgettaire gevolgen

Opbouw verplichtingen/uitgaven (x € 1 000)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006		2 161	2 161	2 161	2 161	2 161	
Nieuwe mutaties:							
1. CAO Rijk 2005–2006		9	6	6	6	6	
2. Loon- en prijsbijstelling		41	43	43	43	43	
3. Eindejaarsmarge		22					
4. Digitale nieuwsvoorziening		–8					
Stand ontwerpbegroting 2007	2 059	2 225	2 210	2 210	2 210	2 210	2 210

Toelichting nieuwe verplichtingen- en uitgavenmutaties

1. CAO Rijk 2005–2006

Overboeking van de BZK-begroting voor de financiering van de CAO Rijk 2005–2006.

4. Digitale nieuwsvoorziening

Voor een toelichting op deze mutatie wordt verwezen naar de toelichting op de uitgavenmutaties van het miniserie van AZ (zie 2.5)

4. COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

4.1 Algemene doelstelling

Op grond van de Wet op de inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Wiv) is er een Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die belast is met:

- het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de Wiv en de Wetveiligheidsonderzoeken is gesteld;
- het gevraagd of ongevraagd inlichten en adviseren van de bij de Wiv betrokken ministers (BZK, Defensie en AZ) aangaande de door de commissie geconstateerde bevindingen;
- het adviseren van de betrokken ministers over de onderzoeken en het beoordelen van klachten;
- het ongevraagd adviseren van de betrokken ministers over het uitbrengen van verslag aan personen, ten aanzien van wie bijzondere bevoegdheden zijn uitgeoefend door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

4.2 Budgettaire gevolgen

Opbouw verplichtingen/uitgaven (x € 1 000)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006		1 002	1 002	1 002	1 002	1 002	
Nieuwe mutaties:							
1. CAO Rijk 2005–2006		4	3	3	3	3	
2. Loon- en prijsbijstelling		20	21	21	21	21	
Stand ontwerpbegroting 2007	506	1 026	1 026	1 026	1 026	1 026	1 026

Toelichting nieuwe verplichtingen- en uitgavenmutaties

1. CAO Rijk 2005–2006

Overboeking van de BZK-begroting voor de financiering van de CAO Rijk 2005–2006.

5. VERSTERKING VAN HET AMBT VAN MINISTER-PRESIDENT

5.1 Inleiding en afbakening

Het Hoofdlijnenakkoord van het 2e kabinet Balkenende bevat de opdracht om te komen tot «een grondig en gericht onderzoek ... naar de verschillende modaliteiten van de versterking van het ambt van minister-president, diens bevoegdheden en diens democratische legitimatie, waaronder de argumenten voor en tegen diens rechtstreekse verkiezing.»

Ter uitvoering van deze passage is een achttal onderzoeken resp. essays verschenen.¹ Dit tegen de achtergrond van eerdere rapporten ten aanzien van de positie van de minister-president wiens analyses nog steeds relevant blijven voor dit onderwerp.² De eindrapportage Departementale takenanalyse van het ministerie van Algemene Zaken, als onderdeel van het Programma Andere Overheid, is eveneens mede gebaseerd op de ontwikkelingen in de positie van het ambt van minister-president. Tot slot is in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen «Nederland in Europa – Europa in Nederland» van 23 mei 2006³ aandacht besteed aan een versterkt instrumentarium ten behoeve van de minister-president dat hem in staat stelt een meer regisserende en agenderende rol te spelen.

Deze actuele en eerdere onderzoeken bevestigen – zie ook paragraaf 5.2.4 – dat de positie van het ambt van Nederlands minister-president wezenlijk wordt bepaald door het vigerende kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging en – daardoor – zogeheten coalitiekabinetten.

In de brief «Democratische Vernieuwingsagenda» van 8 juli 2005 heeft de vorige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer Pechtold, de Tweede Kamer geïnformeerd⁴ over het voornemen van het kabinet geen voorstellen te doen over aanpassing ten principale van het huidige kiesstelsel. Er is een zogenoemd Burgerforum ingesteld die het kabinet zal adviseren over het kiesstelsel.

In dezelfde brief is de instelling van een zogenoemde Nationale Conventie aangekondigd. De Nationale Conventie heeft als taak op basis van een grondige analyse het Nederlands constitutioneel bestel in zijn (onderlinge) samenhang te bezien.

In dit kader is het ambt van minister-president, zo is inmiddels gebleken uit openbare vergaderingen en openbare conceptstukken, één van de (vele) onderwerpen die ook genoemd zullen worden in deze samenhangende analyse.

De Nationale Conventie en het Burgerforum verwachten hun respectievelijke adviezen in oktober 2006 aan het kabinet te kunnen aanbieden.

Het behoeft geen betoog dat in ieder geval de eerstvolgende verkiezingen van de Tweede Kamer, op 22 november 2006, op basis van het vigerende kiesstelsel zullen worden gehouden. Tevens zullen de adviezen van Nationale Conventie en Burgerforum niet door dit kabinet nog van een standpunt worden voorzien doch materieel geadresseerd zijn aan de politieke partijen, de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling en de (in)formateur resp. het volgende kabinet.

Het kabinet heeft zich vervolgens beraden of en hoe het voornoemde onderzoek naar het ambt van minister-president af te ronden. Mede gelet op de conclusies die tijdens het debat met de Tweede Kamer over de

¹ Zie ook paragraaf 2.4: «De minister-president in vergelijkend perspectief», J.L.W. Broeksteeg, E.C.T. Knippenberg en L.F.M. Verhey; «Leider in nood? De positie van de Nederlandse minister-president in naoorlogse crisissituaties», R. Visschers; «De minister-president in Nederland. De Bestuurlijke en politieke premier.», H. te Velde; «In afwachting van de première. Over sekse en het minister-presidentschap», M. Aerts; «De minister-president: een regeringsleider zonder bevoegdheden?», P.P.T. Bovendeert; «De minister-president en de coalitie.», R.J. Hoekstra; «Minder minister en meer president», D.J. Eppink; «De werking van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en rechtstreeks gekozen ambtsdragers in Duitsland.», J.L.W. Broeksteeg,

² Tweede rapport Staatscommissie Cals/Donner (1969), Staatscommissie Biesheuvel (1984), Commissie-De Koning (1993), Commissie Scheltema (1993).

³ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en van de staatssecretaris voor Europese Zaken van 23 mei 2006 (kenmerk DIE-536/06) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴ TK 2004–2005, 30 184, nr. 1.

ontwerpbegroting 2006 van het ministerie van Algemene Zaken zijn getrokken, neerkomend op het ontbreken van draagvlak voor een principieel andere positie van het ambt als gevolg van respectievelijk in de vorm van een directe verkiezing¹, is voor een pragmatische en ingeperkte aanpak gekozen, resulterend in voorliggende beknopte beschouwing als onderdeel van de ontwerpbegroting 2007 van het ministerie van Algemene Zaken.

Het kabinet heeft overwogen dat het wel wenselijk is deze ingeperkte beschouwing op te stellen. Het is toegezegd aan de Tweede Kamer. Bovendien heeft het kabinet u de eerder uitgebrachte onderzoeken en hebben de Kamers de opvatting van het kabinet gekregen over de rol van de minister-president in het Nederlands Europeabeleid. Een afrondende beschouwing, hoe ingeperkt ook, is dan wel zo ordelijk.

Het pragmatische van de thans gekozen aanpak is er in gelegen om in deze beschouwing de eerder aan uw Kamer gezonden onderzoeken en essays, alsmede de Departementale Takenanalyse van het ministerie van Algemene Zaken, het kabinetstandpunt «Nederland in Europa, Europa in Nederland» en de bekende analyses uit vroegere jaren, niet «over te doen», doch daaraan kort samenvattend te refereren.

De inperking van onderhavige beschouwing is tweëerlei van aard. Ten eerste bevat onderhavige beschouwing geen brede, samenhangende constitutionele analyse. Dat zal, naar verwachting, door de Nationale Conventie geschieden. Aansluitend bij de eerder genoemde conclusies die min of meer zijn getrokken bij de behandeling van de ontwerpbegroting 2006 van het ministerie van Algemene Zaken, gaat deze beschouwing uit van de huidige positie van het ambt van minister-president. Ten tweede realiseert het kabinet zich dat de (een) minister-president verschillende rollen moet vervullen.² De minister-president is voorzitter van de ministerraad, (vak-) minister van Algemene Zaken, eerst verantwoordelijke voor de onschendbare Koning, lid van de Europese Raad, doorgaans lijsttrekker van een politieke partij, en eerst aanspreekbare van de grootste coalitiepartij in het kabinet, soms (tijdelijk) belast met speciale onderwerpen, in toenemende mate door de Tweede Kamer maar ook door maatschappelijke en bestuurlijke organisaties gezien als eerst aanspreekbare voor tal van onderwerpen, voorzitter van min of meer geïnstitutionaliseerde overleggen, etcetera.

In het vervolg van deze beschouwing staat de rol van voorzitter van de ministerraad centraal; op de overige rollen wordt niet ingegaan. Die keuze is gemaakt omdat «de zorg voor het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid» de centrale opgave is voor een minister-president. Debat over versterking van dat ambt ware immers niet te gaan over het vergroten van de positie van de functionaris maar moet ten dienste staan van het bevorderen van kwaliteit van het regeringsbeleid. Het bevorderen van samenhang en eenheid dient daartoe.

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 11–636 e.v.

² Zie het Jaarverslag 2004 van de Raad van State en de beschouwing van vice-president mr., H.D. Tjeenk Willink over de noodzaak om aan de verschillende rollen die een minister-president moet vervullen aandacht te besteden. Voor een dergelijke, meer complete, benadering heeft de Nationale Conventie de ruimte. Onderhavige notitie kent, mede daarom, bewust een beperking.

In paragraaf 5.2 wordt een kort historisch overzicht gegeven van het debat over het ambt van minister-president, en worden de belangrijkste bevindingen uit de eerder gedane onderzoeken en essays beknopt weergegeven. Paragraaf 5.3 staat stil bij de vigerende kerntaak van de minister-president, te weten de zorg voor het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid. Paragraaf 5.4 sluit af met een korte beschouwing. Centraal daarin staat de vraag welke (incrementele) verbeteringen binnen het huidige stelsel en op basis van

de huidige positie van het ambt van minister-president bij kunnen dragen aan het bevorderen van samenhang en eenheid van het regeringsbeleid.

5.2 Debat over het ambt van de minister-president: historisch-overzicht

5.2.1 Formele ontkenning van het ambt

Het bestaan van het ambt van de minister-president is – althans in formele zin – in ons land lange tijd ontkend.¹ Volgens sommigen houdt dit verband met de Nederlandse politieke cultuur en de daarmee samenhangende aarzeling om één persoon in het middelpunt te plaatsen.² De nadruk lag op de individuele verantwoordelijkheid van de ministers jegens het parlement en op een collegiale besluitvorming binnen de Ministerraad, zonder een dominante positie voor de voorzitter.

De formele ontkenning van het ambt van de minister-president heeft geduurd tot halverwege de vorige eeuw: afgezien van de regeringsperiode van Abraham Kuyper (1901–1905), kende de Ministerraad volgens zijn Reglement van Orde tot 1922 slechts een tijdelijk en technisch voorzitter. Tot die tijd moest de voorzitter van de Raad formeel om de zoveel tijd worden herkozen. Buiten kijf stond echter al heel vroeg dat deze formele regel niet spoorde met de werkelijkheid. Al vanaf het midden van de negentiende eeuw werd (vrijwel) steeds de formateur die minister werd gekozen tot «tijdelijk voorzitter».³ Nooit stond echt ter discussie wie aan het hoofd van het kabinet stond. Van de «tijdelijk voorzitter» werd ook al vroeg meer verwacht dan van de andere ministers. Zo kreeg de toenmalige minister-president in 1917 het verwijt van de Tweede Kamer een openlijk uitgevochten conflict tussen twee ministers niet te hebben voorkomen, terwijl dat van hem wel werd verwacht.⁴ Met andere woorden: de minister-president werd toen al – en overigens ook al voordien – geacht toe te zien op de afstemming van het regeringsbeleid. De formele erkenning van het ambt van de minister-president liet overigens nog tot 1945 op zich wachten: toen pas kreeg het ambt onder die benaming een plaats in het Reglement van Orde voor de Ministerraad. Vermelding van de minister-president (en de ministerraad) in de Grondwet volgde pas bij de algehele Grondwetsherziening van 1983.

5.2.2 Debat over de bevoegdheden van de minister-president

Tijdens de Grondwetsherziening van 1983 stond het debat over de minister-president in de sleutel van zijn bijzondere positie en de daarbij behorende taken. De regering bezag de minister-president «als de eerst verantwoordelijke voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel en voor de afstemming van dat beleid».⁵ De Tweede Kamer deelde die opvatting.

Deze beide verantwoordelijkheden kwamen opnieuw aan de orde in de rapporten van de commissie-De Koning en de commissie-Scheltema, begin jaren negentig. Beide commissies gingen in op de vraag of een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de minister-president wenselijk was. De commissie-Scheltema zag zowel voor- als nadelen van een dergelijke bevoegdheid. Een voordeel zag zij vooral in ruimere mogelijkheden ten behoeve van de afstemming van het regeringsbeleid. Als nadeel signaleerde de commissie-Scheltema dat de eenzijdige aanwijzingsbevoegdheid voor de minister-president zich «slecht» verdraagt met het bestaan van coalitiekabinetten: vanwege de risico's

¹ Aldus de terminologie van Henk te Velde, *De traditie van de minister-president. De bestuurlijke en politieke premier in Nederland*, 2005, p. 10.

² Te Velde 2005, p. 13, J.Th.J. van den Berg, *De Minister-President, aanjager van noodzakelijk beleid*, in: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad*, Den Haag 1990, p. 121, G.J. Schutte, *Versterking van de positie van de minister-president*, *Bestuurswetenschappen* 2005, p. 244 en Syp Wynia, *De groeiende macht van de minister-president*, in: *Premier* (Elsevier speciale editie), 2005, p. 6 en 7.

³ Zie bijvoorbeeld J.P. Rehwinkel, *De minister-president, eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?*, diss. Groningen, Zwolle 1991, p. 94 e.v.. J.Th.J. van den Berg, *De opkomst van een ongewenst kind*, in: *Premier* (Elsevier speciale editie), 2005, p. 35, legt de grens voorzichtig bij het derde kabinet-Thorbecke (1871–1872).

⁴ Het gaat hier om het zogenaamde «kaas-conflict» over de verlening van een licentie tot uitvoer van kaas. Zie J.P. Rehwinkel 1991, p. 98.

⁵ Kamerstukken II 1979–1980, 16 036 (R 1139), nr. 3, p. 3 en 4.

voor het voortbestaan van de coalitie zou de minister-president niet veel van die bevoegdheid gebruik kunnen maken. Wel voegde de commissie daar met verwijzing naar de situatie in Duitsland aan toe dat van het loutere bestaan van een aanwijzingsbevoegdheid wel al een zekere preventieve werking zou uitgaan, ook jegens de coalitiepartner.¹ Op haar beurt oordeelde de commissie-De Koning een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister-president «moeilijk verenigbaar» met het in ons land geldende stelsel van collegiale besluitvorming binnen de ministerraad en individuele verantwoordelijkheid van ministers. Een minderheid binnen de commissie deelde die opvatting in het geheel niet en zag in de aanwijzingsbevoegdheid juist een goede mogelijkheid patstellingen en «slepende controverses» te doorbreken.²

Hoe dan ook: van een aanwijzingsbevoegdheid is het niet gekomen. Gevolg van het rapport van de commissie-De Koning was wél een wijziging van het Reglement van Orde voor de Ministerraad waarmee de minister-president de bevoegdheid kreeg «een aangelegenheid» zelf bij de ministerraad in te dienen als de verantwoordelijke vakminister zelf daarvoor niet zorg draagt. Deze bevoegdheid stelt de minister-president in staat zelf de hoofdlijnen van bepaalde beleidsonderdelen aan de orde te stellen.³ Ook werd in artikel 16 van het Reglement van Orde uitdrukkelijk opgenomen de bepaling: «De minister-president ziet toe op de totstandkoming van een samenhangend regeringsbeleid.» Ten slotte kreeg de minister-president de bevoegdheid aan de ministerraad een voordracht voor te leggen voor benoeming en ontslag van bewindspersonen.

Bijzondere aandacht besteedde de commissie-De Koning aan de invloed van «Europa» op de rol van de minister-president. De commissie stelde vast dat het Europese beleid «langzamerhand» alle binnenlandse beleidssectoren raakt, waarbij veelal niet sprake is van een «exclusief buitenlands-politieke invalshoek». Dit type discussies heeft zich nadien van tijd tot tijd herhaald. Het Kabinetstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen is daar het meest recente resultaat van, zoals in paragraaf 5.3.3 verder zal worden weergegeven.

5.2.3 Debat over de wijze van aanstelling van de minister-president

Het debat over de bevoegdheden van de minister-president vormt een bevestiging van het feit dat de positie van de minister-president sinds de tweede helft van de twintigste eeuw steeds belangrijker is geworden. Die ontwikkeling vormde vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw aanleiding voor debat over de vraag of een zo belangrijk ambt zou moeten beschikken over een eigen democratische legitimatie. De aanzet daarvoor wordt wel gezien in een opstel van J.F. Glastra van Loon uit 1964.⁴ Helemaal nieuw was het onderwerp overigens ook niet: al voor de Tweede Wereldoorlog was debat gevoerd over de wijze waarop de minister-president zou moeten worden aangewezen, waarbij de nadruk toen lag op versterking van het uitvoerende gezag die van een rechtstreekse verkiezing van formateur of minister-president het gevolg zou zijn.⁵ Na de aanzet van Glastra van Loon zijn vele opties bestudeerd en voorstellen ontwikkeld, variërend van rechtstreekse verkiezing van de minister-president tot aanwijzing van de formateur door de nieuw gekozen Tweede Kamer.

¹ Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 41, p. 25–35.

² Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 37, p. 36. Zie voor fundamentele kritiek op het standpunt van de meerderheid: P.P.T. Bovend'Eert, De richtlijnenbevoegdheid van de Duitse bondskanselier: iets voor de minister-president?, in J.P. Rehwinkel e.a., De positie van de minister-president, Zwolle 1994, p. 23–44.

³ R.J. Hoekstra, De minister-president en de coalitie, in: Paul Bovend'Eert, Rein Jan Hoekstra en Derk Jan Eppink, Over de versterking van de positie van de minister-president, Nijmegen 2005, p. 35. Zie in dezelfde zin J.A. van Schagen, De minister-president: van primus inter pares tot regeringsleider, in: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), De Grondwet als bron van aanhoudende zorg (Burkens-bundel), Zwolle 1995, p. 249 en Stefaan Fiers and André Krouwel, The Low Countries: From «Prime Minister» to President-Minister, in: Thomas Poguntke and Paul Webb (ed.), The Presidentialisation of Politics, A Comparative Study of Modern Democracies, Oxford 2005, p. 132. Bovend'Eert relateert overigens deze bevoegdheid door erop te wijzen dat de minister-president op dit punt gehouden is te handelen in overeenstemming met het gevoel van de Ministerraad: P.P.T. Bovend'Eert, De minister-president: een regeringsleider zonder bevoegdheden?, in: Bovend'Eert/Hoekstra/Eppink 2005, p. 30. Zie over deze bevoegdheid ook het toenmalige kabinet in Kamerstukken II 1993–1994, 21 427, nr. 99, p. 3.

⁴ NJB 1964, p. 1133–1142 en 1161–1167.

⁵ Te Velde 2005, p. 20.

Als bekend is het tot verkiezing van minister-president of formateur in ons land nooit gekomen. Zowel de Staatscommissie-Cals/Donner (1969) als de Staatscommissie-Biesheuvel (1984) en de commissie-De Koning (1993) kwamen tot een afwijzing van de gekozen minister-president. Grotere invloed van de kiezer op de keuze van de persoon van de minister-president vonden de commissies op zichzelf wenselijk. Volgens alle drie commissies zou een rechtstreekse verkiezing van de minister-president niet met het geldende parlementair stelsel te verenigen zijn, omdat in dat geval zowel de minister-president als het parlement beschikken over een eigen kiezersmandaat. De minister-president (en met hem de regering) ontleent zijn mandaat dan niet meer aan het parlement maar rechtstreeks aan de kiezer. De commissie-De Koning kwam overigens tot de conclusie dat de vertrouwensregel «niet in alle gevallen» behoeft te verdwijnen. Zij meende evenwel dat

«het feit dat diens benoeming is te danken aan het vertrouwen van de kiezers, niet toe[laat] dat hij in dezelfde mate het vertrouwen van het parlement nodig heeft als thans. In die zin is een teloorgaan van de vertrouwensregel zoals wij deze thans kennen, in elk geval onvermijdelijk.»¹

Voor een meerderheid van de commissie-De Koning was dit reden zich tegen de gekozen minister-president te keren. Een minderheid kwam tot een uitgewerkt voorstel waarbij de (essentie van de) vertrouwensregel werd gecombineerd met de gekozen minister-president.²

Over een verkiezing van de formateur liepen de meningen meer uiteen. De Staatscommissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning wezen de gekozen formateur af: de gekozen formateur zou «materieel» worden beschouwd als de beoogd minister-president, zodat dezelfde bezwaren aan de orde waren als bij de gekozen minister-president.³ Een nipte meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner was echter voorstander van directe verkiezing van de formateur, in die gevallen waarin hij een absolute meerderheid van de stemmen zou halen.⁴ Het voorstel is evenals latere voorstellen met dezelfde strekking niet gerealiseerd.⁵

Behalve een rechtstreekse verkiezing van minister-president of formateur zijn nog andere pogingen ondernomen om te komen tot grotere kiezersinvloed van de kiezer en grotere transparantie bij de aanwijzing van een nieuwe minister-president. Zo heeft de Tweede Kamer in 1971 na de verkiezingen – zonder succes – getracht te komen tot een voordracht voor een formateur aan de Koning, een en ander op basis van een daartoe strekkende motie-Kolfschoten. Ruim tien jaar later stelde de Staatscommissie-Biesheuvel voor de Tweede Kamer wettelijk te *verplichten* een formateur bij de Koning voor te dragen – de motie-Kolfschoten dus, maar ontdaan van haar vrijblijvendheid. De commissie vond een dergelijke betrokkenheid van de (gehele) Kamer bij de start van het formatieproces wenselijk «uit een oogpunt van een goed functioneren van onze parlementaire democratie».⁶ Weer tien jaar later kwam de commissie-De Koning tot hetzelfde voorstel.⁷ Beide voorstellen sneuvelen. Discussies die zich van tijd tot tijd nadien voordeden, kozen vervolgens meestal een invalshoek meer aansluitend bij de huidige praktijk.^{8,9}

¹ Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 37, p. 44. Zie ook het Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (commissie-Cals/Donner), Den Haag 1969, p. 170–176 en het rapport van Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (commissie-Biesheuvel), Den Haag 1984, p. 89.

² Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 37, p. 83–85.

³ Staatscommissie-Biesheuvel t.a.p. en commissie-De Koning, Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 37, p. 51.

⁴ En overigens in samenhang met een wijziging van het kiesstelsel in meervoudige kiesdistricten; zie Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 189–191.

⁵ Zie het initiatief-Van Thijn c.s. (Kamerstukken II 1970–1971, 10 993) en overleg over Grondwetsherzieningsbeleid van het kabinet-Den Uyl (Kamerstukken II 1973–1974, 12 944).

⁶ Staatscommissie-Biesheuvel 1984, p. 94 en 95.

⁷ Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 37, p. 48.

⁸ Bijvoorbeeld R.J. Hoekstra, *Staatscourant*, 29 juni 2005.

⁹ De rol van de Koning bij kabinetsformaties is weergegeven in de notitie Koningschap die in 2000 aan de Tweede Kamer is gezonden. TK 2000–2001, 27 409, nr. 1.

5.2.4 Bevindingen onderzoeken en essays

In opdracht van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing zijn – zoals in paragraaf 5.1 toegelicht – vanaf begin 2004 diverse onderzoeken uitgevoerd. Die onderzoeken bestrijken een breed terrein: van een onderzoek naar de positie van de minister-president in andere landen tot een historisch onderzoek naar het optreden van de minister-president in crisissituaties. Hier volgt een overzicht van de belangrijkste bevindingen van die onderzoeken. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing heeft de diverse rapporten reeds in een eerder stadium aan de Tweede Kamer aangeboden.

Internationaal vergelijkend onderzoek

Onderzoekers van de Universiteit Maastricht hebben onderzoek gedaan naar de positie van de minister-president in zes andere Europese landen en Israël (J.L.W. Broeksteeg e.a., *De minister-president in vergelijkend perspectief*, Den Haag 2004. Zie ook het verslag van een symposium over dit onderzoek in J.L.W. Broeksteeg/L.F.M. Verhey (red.), *Een versterking van de minister-president?*, Deventer 2005). In alle onderzochte landen is de minister-president – net als in Nederland – niet tevens staatshoofd. Bovendien kennen alle onderzochte landen een praktijk van coalitiekabinetten. Niettemin bestaan grote verschillen tussen landen, zo blijkt uit het onderzoek.

Voor wat betreft de bevoegdheden van de minister-president is onder meer de situatie in Duitsland van bijzonder belang. De Duitse bondskanselier heeft een relatief sterke positie: benoeming en ontslag van andere ministers geschiedt materieel door de bondskanselier (evenzo in Denemarken en Ierland), de vertrouwensregel werkt slechts jegens hem en niet jegens individuele ministers en hij kan slechts worden weggezonderd na een zogenaamde constructieve motie van wantrouwen; dat wil zeggen: slechts indien de Bondsdag in meerderheid een opvolger kan aanwijzen (evenzo in België). Een opvallende bevoegdheid van de Duitse bondskanselier is ten slotte zijn «Richtlinienkompetenz», waarmee hij individuele ministers bindende aanwijzingen kan geven. De uitoefening van die bevoegdheid wordt in de praktijk beperkt door onder meer bestaande coalitieverhoudingen. Dat maakt – zo stellen de onderzoekers vast – de bevoegdheid echter nog niet zonder betekenis, al was het maar omdat het bestaan ervan de bondskanselier ten minste een zekere onderhandelingspositie verschafft. Ook in Slovenië en *de facto* in Israël heeft de minister-president overigens aan aanwijzingsbevoegdheid. Wat betreft de benoeming van de minister-president is vooral Israël relevant. Dat land heeft – als enige ter wereld – in de periode van 1996 tot 2003 ervaring opgedaan met een systeem van een rechtstreeks gekozen minister-president. Die ervaring is niet positief geweest. Bij de verkiezingen bleek zich een fenomeen voor te doen dat wel wordt aangeduid als «ballot-splitting»: kiezers brachten hun stem voor de minister-president uit op één van de kansrijk geachte kandidaten, maar hun stem voor het parlement gaven zij aan een partij van hun voorkeur die niet zelden geen band had met de kandidaat-minister-president. Het gevolg was dat het aantal partijen in het parlement aanzienlijk toenam en de traditioneel grotere partijen veel zetels verloren. Aldus versnipperde de «natuurlijke achterban» van de gekozen minister-president, zodat de regering aan stabiliteit verloor. De ervaringen in Israël hebben onderzoekers gebracht tot afwijzing van het idee van een rechtstreekse verkiezing van de minister-president in Nederland, althans zonder aanvullende maatregelen die de negatieve effecten kunnen matigen. Voorstellen voor dergelijke maatregelen werden in Israël destijds door de Knesseth afgewezen¹.

¹ Zie hierover ook Kamerstukken II 2004–2005, 29 800 VII, nr. 28, p. 9).

Rechtstreeks gekozen burgemeester en evenredige vertegenwoordiging in Duitsland

De negatieve teneur op grond van de Israëliëse ervaringen met de rechtstreeks gekozen minister-president wordt enigszins gerelativeerd door de uitkomsten van een aanvullend onderzoek naar het functioneren van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met een rechtstreeks gekozen burgemeester in enkele grote steden in Duitsland (J.L.W. Broeksteeg, *De werking van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en rechtstreeks gekozen ambtsdragers in Duitsland*, Maastricht 2005). In deze context is van belang dat van met Israël vergelijkbare problemen na de invoering van de gekozen burgemeester in die steden niet is gebleken, hoewel (net als in Israël) in de onderzochte steden «ballot-splitting» voorkwam en (net als in Israël) het aantal politieke partijen in de gemeenteraad is toegenomen. De vergelijking met de Nederlandse situatie op nationaal niveau heeft echter beperkte waarde, aangezien de lokale politiek in Duitsland in de regel minder gepolitiseerd is en tussen burgemeester en gemeenteraad geen directe vertrouwensrelatie bestaat.

Essays: drie invalshoeken

Drie essayisten hebben zich vanuit verschillende invalshoeken gebogen over verschillende aspecten van de positie van de minister-president (Bovend'Eert/Eppink/Hoekstra, *Over de versterking van de positie van de minister-president*, Nijmegen 2005).

Onder de titel «Regeringsleider zonder bevoegdheden?» laat staatsrechtgeleerde Bovend'Eert zich kritisch uit over de verschillende voorstellen die in het verleden de revue zijn gepasseerd. Met name meent hij dat in het huidige Nederlandse stelsel niets mis is met de democratische legitimatie van de minister-president, nu deze voor zijn functioneren volledig afhankelijk is van de (rechtstreeks gekozen) Tweede Kamer. Voorts bespreekt hij de mogelijkheden de positie van de minister-president te versterken zonder een rechtstreekse verkiezing. Die versterking zou tot uiting kunnen komen in bevoegdheden tot aanstelling en ontslag van andere ministers en in een aanwijzingsbevoegdheid, die – zo meent hij – goed is in te passen in een systeem van coalitiekabinetten.

Staatsraad Hoekstra gaat in zijn essay «De minister-president en de coalitie» in op de invloed van het coalitiesysteem op de positie van de minister-president. Hij belicht de rol die de vice-ministers-presidenten spelen binnen het kabinet naast de minister-president zelf. Hij signaleert een ontwikkeling sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw waarbij de vice-minister-president niet langer slechts vice-voorzitter is van de ministerraad maar steeds meer een «sleutelrol» krijgt in de voorbereiding van de besluitvorming over het algemeen regeringsbeleid. Hoekstra ziet die ontwikkeling «per saldo» als een erkenning van de versterkte positie van de minister-president zelf. Toch ziet Hoekstra het als een reële mogelijkheid dat de positie van de vice-minister-president niet veel sterker zal worden, namelijk indien de politiek leider van de desbetreffende coalitiepartner ervoor kiest in de Kamer en niet in het kabinet zitting te nemen. Verder pleit Hoekstra in zijn essay voor een sterkere rol van de (toekomstige) minister-president bij de formatie, een dominante bevoegdheid van de minister-president inzake de keuze van ministers en terugkeer naar de eigenlijke betekenis van een regeerakkoord: te weten een akkoord tussen bewindspersonen en niet – zoals feitelijk nu – een akkoord tussen fractievoorzitters.

Ten slotte schrijft oud-journalist en medewerker van de Europese Commissie Eppink onder de titel «Meer president, minder minister» over de (wenselijke) rol van de minister-president in Europa. Hij bepleit een krachtiger rol van de minister-president in Europese context.

De positie van de minister-president vanuit historisch perspectief

De positie van de minister-president is ook door historici onder de loupe genomen. (Te Velde/Aerts/Visschers, *Omtrent de minister-president*, Den Haag 2005). In de bijdrage van Te Velde stelt de auteur vast dat de discussie over het ambt van de minister-president lange tijd is gedomineerd door het staatsrecht: aanstellingswijze en bevoegdheden. Lange tijd bestond het ambt van de minister-president formeel niet, en daarom vond ook de discussie erover slechts moeizaam plaats. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw staat de discussie vooral in het teken van de democratische legitimatie van het ambt, echter zonder dat op dat punt veranderingen zijn tot stand gekomen. Te Velde stelt ook vast dat de meest populaire premiers in Nederland diegenen waren die bestuurlijke kwaliteiten wisten te combineren met een bescheiden presentatie: hij noemt dit «de bestuurlijke premier». Tegelijkertijd echter is de premier ook in toenemende mate een publieke – en daarmee een politieke – figuur geworden. Met andere woorden: Nederland kent een traditie van de bestuurlijke en publieke minister-president.

In haar artikel «In afwachting van de première» staat Aerts stil bij de vraag waarom Nederland – anders overigens dan de Nederlandse Antillen – tot op heden nog nooit een vrouwelijke minister-president heeft gehad. Zij concludeert dat de aflossing «van de premier door de première» waarschijnlijk niet «terloops» zal plaatsvinden; daar is meer voor nodig. De bijdrage van Visschers handelt over het optreden van Nederlandse ministers-presidenten tijdens naoorlogse crisissituaties, variërend van de Watersnoodramp tot de val van Srebrenica. Uit dat onderzoek komt naar voren dat de minister-president zich in de regel – behalve tijdens crises rondom het Koningshuis, maar in dat geval treedt hij vooral op als vakminister – zeer terughoudend opstelde, de leiding overliet aan de verantwoordelijke vakminister en zich toelagde op de coördinatie ten opzichte van de gehele ministerraad en (soms) de externe presentatie van het gevoerde regeringsbeleid. Met andere woorden: de minister-president kan niet worden gekenmerkt als «leider in nood», zo concludeert Visschers.

5.3 De zorg voor het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid

5.3.1 Algemeen

De ontwikkelingen die in paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 zijn beschreven hebben er toe geleid dat het ambt van minister-president sinds 1983 een plaats heeft gekregen in de Grondwet. Artikel 43 luidt: «De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.¹ Artikel 45, 2e lid bepaalt: «De minister-president is voorzitter van de ministerraad».

Het Reglement van Orde voor de ministerraad (ROvMR) benoemt dit ambt en diens bevoegdheden nader.²

In de notitie over het koningschap is de term regeringsleider, die vooral in internationaal en Europees verband wordt gebruikt, uitgelegd als aanduiding voor de politiek verantwoordelijke die het eerst aanspreekbaar is op het algemeen regeringsbeleid. In Nederland is dat de minister-president.

¹ «Inmiddels is het regel geworden dat bij besluiten aangaande ontslag en benoeming van een (deel van een) kabinet, het ambt van minister-president apart wordt benoemd in plaats van te worden geacht te zijn begrepen in de verzamelterm «ministers». Evenzeer van belang is de gegroeide regel dat het de minister-president is die voordrachten van koninklijke besluiten ondertekent voor benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen.

² Zie artikelen 1, 2, 5, 6 8, 9 10, 16, 18, 19, 25 en 27. In het bijzonder gaat het om het voorzitterschap van de ministerraad en van de onderraden, en om de bevoegdheden de agenda en overige werkzaamheden van de raad en onderraden te bepalen.

5.3.2 De minister-president en eenheid van regeringsbeleid

De tijd ligt ver achter ons dat de verschillende vakministers zich ieder voor zich met hun eigen beleidsterrein konden bezighouden zonder zich rekenschap te hoeven geven van kwesties die op de terreinen van hun ambtsgenoten speelden. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande toename van overheidsbemoeienis op tal van terreinen heeft ertoe geleid dat de behoefte aan afstemming en eenheid van het regeringsbeleid steeds groter is geworden. Er is bijna geen maatregel denkbaar of deze heeft gevolgen voor het werkterrein van een andere bewindspersoon. Blijft in die situatie afstemming van het beleid achterwege, dan dreigt het risico dat het regeringsbeleid uiteen valt in initiatieven van «de veertien onverenigde departementen»¹, met alle gevolgen van dien.

Zoals uit het historisch overzicht blijkt heeft de toenemende behoefte aan afstemming van het regeringsbeleid juist de positie van de minister-president niet onberoerd gelaten. De minister-president wordt (van oudsher) immers bij uitstek gezien als degene die dient zorg te dragen voor de noodzakelijke afstemming van het regeringsbeleid. Met de toenemende behoefte aan afstemming is zo gezien dus ook het belang van de rol van de minister-president toegenomen. Dit verschijnsel wordt wel aangeduid als de «Wet van Ringnalda», genoemd naar een voormalig secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken:

«[N]aarmate de regering zich meer bemoeit met de samenleving, neemt de botsingskans tussen individuele ministers en hun departementen toe, komt er een zwaarder accent te liggen op de afstemming en zal de minister-president een sterkere positie innemen. De mate van staatsbemoeienis bepaalt dus de rol van de minister-president.»²

In vrijwel alle studies wordt dit belang benoemd als één van de belangrijkste factoren die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het ambt van de minister-president.³ Zowel bij de Grondwets Herziening van 1983 als in de jaren negentig is dat tot uitdrukking gekomen.

Niemand zal betogen dat afstemming van regeringsbeleid tegenwoordig aan belang heeft ingeboet. Het tegendeel is eerder waar. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen als ontzuiling, individualisering, europeanisering, globalisering en de met die ontwikkelingen gepaard gaande onzekerheid voeden in het algemeen de behoefte aan grotere samenhang, verbondenheid en toekomstperspectief voor de samenleving. Langs verschillende lijnen raken deze ontwikkelingen de positie van de minister-president, juist vanwege zijn coördinerende rol. In de eerste plaats kan gewezen worden op het toenemend belang van veiligheidsvraagstukken en het belang van goede afstemming van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in dat verband. Vooral sinds de aanslagen van 11 september 2001 speelt de minister-president op dat punt een belangrijke rol.

In de tweede plaats heeft de minister-president van oudsher een leidende rol ten aanzien van het sociaal- en financieel-economische deel van het kabinetsbeleid. Dat komt – behalve bij de kabinetsformatie – bijvoorbeeld tot uitdrukking in zijn rol in overleggen met werkgevers – en werknemersorganisaties.

In de derde plaats moet worden vastgesteld dat de minister-president door samenleving, media en parlement, maar bijvoorbeeld ook door andere Hoge Colleges van Staat, steeds meer wordt aangesproken op

¹ Een term in 1979 geïntroduceerd door de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

² W. Breedveld, D.M. Ringnalda, secretaris-generaal AZ, 1972–1986, in: Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van 50 jaar Algemene Zaken, Den Haag 1987, p. 260.

³ Van Schagen noemt dit aspect zelfs «het hart» van de functie van de minister-president, waarvan alle andere factoren «direct of indirect» een afgeleide zijn. Zie J.A. van Schagen 1995, p. 240.

uiteenlopende onderdelen van het kabinetsbeleid en op de samenhang van dat beleid. Meer dan voorheen wordt de minister-president gezien als boegbeeld van dat kabinetsbeleid. Dat uit zich bijvoorbeeld in een groter aantal debatten in de Tweede Kamer, waarin de minister-president alleen of tezamen met de betrokken vakminister optreedt, maar ook in andere vormen van min of meer geïnstitutionaliseerd overleg, zoals het halfjaarlijkse Overhedenoverleg onder zijn leiding van een kabinetsdelegatie met delegaties van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg en niet geïnstitutionaliseerde regelmatige contacten met de vice-president van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer.

In de vierde plaats heeft het feit dat de minister-president bijvoorbeeld voorzitter is van de Rijksministerraad of eerste ondertekenaar van Grondwetsvoorstellen de betekenis dat hij een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, naast de eerst verantwoordelijke minister, voor Koninkrijksrelaties en voor constitutionele aangelegenheden. Ook uit de onderwerpen die volgens het Reglement van Orde van de Ministerraad aldaar besproken en besloten moeten worden – zoals instelling van en standpunt over (adviezen van) adviesorganen, voordrachten voor benoemingen en belangrijke onderwerpen van buitenlands beleid – vloeit voor de voorzitter een verantwoordelijkheid voort. Niet in de laatste plaats is in dit verband van belang de toenemende invloed van «Europa» op de positie van de minister-president.¹

Vast staat dus dat de behoefte aan afstemming van het kabinetsbeleid alleen maar toeneemt en dat daarmee ook de rol van de minister-president *vanuit dat perspectief* steeds meer centraal komt te staan. Daarmee is echter nog niet gezegd dat formele uitbreiding van bevoegdheden van de minister-president de enig denkbare conclusie is. Zo kan voor wat betreft het verleden uit historisch onderzoek ten aanzien van het optreden van de minister-president tijdens crisissituaties niet worden afgeleid dat de minister-president bij die gelegenheden onvoldoende coördinerende mogelijkheden had. Uit dat onderzoek volgt dat de minister-president zich in de regel juist terughoudend opstelde, de leiding overliet aan de verantwoordelijke vakminister en zich toeleegde op de afstemming ten opzichte van de gehele Ministerraad en (soms) de externe presentatie van het gevolgde regeringsbeleid.²

Daar staat tegenover dat de Nederlandse verhoudingen waarin de individuele verantwoordelijkheid van ministers en de collegiale besluitvorming in de ministerraad nog steeds beginselen zijn, de minister-president in de relatie tot het parlement en in de relatie tot de burgers wordt gezien als degene die aanspreekbaar is op de algemene aspecten van het regeringsbeleid. Op dat punt wordt van de minister-president ook leiding en afstemming verwacht vanuit zijn rol als voorzitter van de ministerraad.

5.3.3 Europa

De minister-president heeft een aantal verantwoordelijkheden op het gebied van buitenlands beleid. Deze houden verband met zijn lidmaatschap van de Europese Raad en de contacten met zijn ambtgenoten. Voorts vertegenwoordigt de minister-president Nederland op diverse andere internationale bijeenkomsten, zoals topontmoetingen van de VN en de NAVO. Ook brengt hij, in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken, bezoeken aan landen en regio's indien het bredere Nederlands belang daarmee gediend is.

In 2007 zal naar verwachting ter uitwerking van het kabinetsstandpunt «Nederland in Europa, Europa in Nederland» nader gestalte worden

¹ Zie over dit alles ook de Takenanalyse van het Ministerie van Algemene Zaken, p. 3–5.

² R. Visschers, *Leider in nood? Een historisch onderzoek naar de positie van de minister-president in naoorlogse crisissituaties*, Nijmegen 2005, p. 56 en 57.

gegeven aan de versterking van de politieke regie in het Europabeleid en de rol van de Minister-President en het ministerie van Algemene Zaken daarin. Deze rol wordt niet alleen ingegeven door de eindverantwoordelijkheid van de Minister-President voor de afstemming en de eenheid van het regeringsbeleid, maar houdt ook verband met het feit dat Europees beleid en nationaal beleid steeds meer verweven raken. Als lid van de Europese Raad is de minister-president voorts intensief betrokken bij de discussie over de toekomst van Europa, die naar verwachting medio 2007 in een nieuwe fase zal belanden. De Nederlandse inzake in deze discussie wordt in nauw overleg met de coördinerende bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en de ministerraad bepaald. De versterkte rol van de Minister-President wordt beschreven in kabinetsstandpunten op onder andere het Rapport van de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden», het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding en de motie-Herben c.s. over de rol van de Minister-President en zijn ministerie inzake het Nederlandse Europa-beleid. Om de hierin beschreven agenderende en regisserende rol van de Minister-President gestalte te geven, staat hem een versterkt instrumentarium ter beschikking. Het gaat daarbij onder andere om een eigenstandige agenderingsbevoegdheid in de ministerraad, het frequenter bijeenroepen van de REIA (zo nodig in combinatie met een andere onderraad) en de mogelijkheid een ministeriële stuurgroep te convoceren om de politieke sturing en een goede behandeling van strategische onderwerpen in een onderraad dan wel direct in de ministerraad te bevorderen.

5.4 Beschouwing

De in paragraaf 5.2 beschreven debatten en in paragraaf 5.3 toegelichte ontwikkelingen geven aan dat de mate waarin de minister-president wordt aangesproken op algemeen regeringsbeleid en de eenheid daarvan de afgelopen decennia duidelijk is gegroeid, en daar lijkt geen eind aan te zijn gekomen. De verwachtingen over wat de minister-president vermag, stroken niet met diens feitelijke en formele positie.

Het kabinet kiest ervoor de essentie van het parlementaire stelsel tot uitgangspunt te blijven nemen. Het kabinet doelt hier op de verhouding van regering en parlement zoals ons land die al sinds 1848 kent: de ministers (en staatssecretarissen) zijn elk individueel verantwoordelijk schuldig aan het parlement en hebben elk individueel het vertrouwen van het parlement nodig om te kunnen aanblijven.

Veranderingen ten aanzien van de positie van de minister-president die leiden tot afschaffing van die essentie van het parlementaire stelsel in het algemeen en van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid in het bijzonder zijn ongewenst. Al dat gene dat de positie van het ambt van minister-president in belangrijke mate verandert – zoals een directe verkiezing van minister-president of formateur dan wel een indirecte verkiezing doordat de Tweede Kamer de formateur kiest of zoals zodanige aanwijzingsbevoegdheid van de minister-president jegens ministers dat daarmee de individuele ministeriële verantwoordelijkheid significant wordt beperkt – wordt in deze afrondende paragraaf derhalve verder buiten beschouwing gelaten.

De mogelijke voordelen van een ander stelsel rechtvaardigen naar het oordeel van het kabinet niet een dergelijke radicale breuk met de in Nederland gegroeide verhoudingen, temeer niet nu aan een ander stelsel ook wezenlijke nadelen kleven.^{1 2}

¹ Bovend'Eert 2005, p. 17, die o.a. verwijst naar de «endemic weakness» van het Amerikaanse presidentiële stelsel.

² Zie o.a. het Jaarverslag 2005 van de Raad van State en de beschouwing van vice-president mr. H.D. Tjeenk Willink over de noodzaak om de verschillende aspecten van het staatsbestel in samenhang en met kennis te bezien.

Met andere woorden, aan verwachtingen over het ambt van minister-president die niet sporen met ons parlementaire stelsel, ware niet toe te geven. De minister-president is geen «minister van alle zaken» die de bevoegdheden van ministers en staatssecretarissen overneemt en over doet; bewindspersonen zijn en blijven zelf verantwoordelijk. De taak en functie van de minister-president is gelegen in het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid daarvan. In voorgaande paragrafen is de toegenomen en toenemende behoefte daar aan beschreven. De vraag is gerechtvaardigd of uit dien hoofde het ambt van minister-president versterking behoeft.

Niet elke wens voor een versterkte rol behoeft te worden gezocht in formele bevoegdheden en meer instrumenten. Uit de in paragraaf 5.2.4 aangehaalde onderzoeken en essays blijkt dat de bestaande bevoegdheden en instrumenten de nodige ruimte geven aan de minister-president om al wat hem dienstig voorkomt «te bevorderen».

Voorts wil het kabinet wijzen op de rol en verantwoordelijkheid van de *ministerraad*. Dit aspect is in voornoemde onderzoeken en essays onderbelicht gebleven. Het is immers de ministerraad, aldus artikel 45 van de Grondwet, te beraadslagen en te besluiten over het algemeen regeringsbeleid en om de eenheid van dat beleid te bevorderen. Dit is zeker van belang omdat veel beleidsterreinen niet tot de competentie van één bewindspersoon beperkt blijven; in paragraaf 5.3.2 is gewezen op toegenomen complexiteit van het overheidsbeleid. Een zekere «collectieve verantwoordelijkheid» voor tal van terreinen krijgt in ministerraadsbesluiten zijn beslag. Op de minister-president rust als voorzitter een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de ministerraad, edoch elke afzonderlijke minister draagt als lid van de ministerraad eveneens verantwoordelijkheid daarvoor.

Het is een wezenlijke taak van de voorzitter van de ministerraad die de vergaderingen leidt om het juiste evenwicht en samenspel tussen het individuele en collectieve aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid te dienen en te bevorderen. Daartoe is het van belang dat de voorzitter beschikt over instrumenten die verzekeren dat zowel de tijdige, ordelijke en geïnformeerde besluitvorming in de vergadering als de inbreng hierin van de afzonderlijke leden gelijkelijk in dit geheel optimaal tot hun recht kunnen komen.

Dat de minister-president leiding geeft aan (de vergaderingen van) zijn kabinet zou ook in de Grondwet kunnen worden geuit. Bij een opportune gelegenheid van wijziging van de Grondwet kan de minister-president daarin worden aangeduid als degene die de ministerraad niet alleen voorziet doch daar ook leiding aan geeft.¹ Andere Europese landen kennen een vergelijkbare aanduiding van de minister-president.² Een dergelijke aanduiding kan worden gezien als sluitstuk van een ontwikkeling die al lang geleden is begonnen en die zich in de afgelopen twintig jaar in toenemende mate heeft voortgezet.

Vervolgens vindt het kabinet het passend om te bevestigen dat de minister-president voordrachten voor Koninklijke besluiten die het functioneren van de regering of de rol van de regering in relatie tot de andere organen van de wetgevende macht raken mede ondertekent³. De minister-president doet reeds de voordrachten voor benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen, hetgeen voortvloeit uit artikel 48 van de Grondwet waarin wordt bepaald dat hij de koninklijke besluiten medeondertekent.

¹ Idem Hoekstra 2005, p. 56.

² Zoals Duitsland, Finland en Ierland; zie Broeksteeg/Knippenberg/Verhey 2004, p. 89 en 92.

³ Voorbeeld: voor koninklijke besluiten tot ontbinding van een of beide Kamers der Staten-Generaal.

Het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid kan een betere weerslag te krijgen in het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvOMR), hetgeen immers de basis vormt voor de werkzaamheden van de ministerraad en dienst voorzitter, de minister-president.

De minister-president beschikt sinds 1994 over een agenderingsbevoegdheid voor de ministerraad: hij kan zelfstandig onderwerpen op de agenda plaatsen indien de verantwoordelijke minister daarvoor niet zelf zorgdraagt. Volgens de huidige tekst van het desbetreffende artikel 7 RvOMR handelt de minister-president daarbij «in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad».¹ Die toevoeging sluit niet aan bij de praktijk en beknot in potentie de mogelijkheden die de minister-president heeft om langs deze weg zorg te dragen voor een slagvaardig bestuur. Om deze reden zal het kabinet deze toevoeging schrappen, zoals ook aangegeven in het eerder aangehaalde kabinetsstandpunt «Nederland in Europa, Europa in Nederland» op het Raad van State advies over de gevolgen van de Europese arrangementen.

Hier op aansluitend kan artikel 4 van het RvOMR («De raad beraadslagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid. Te dien einde beraadslagt en besluit de raad onder meer over: etc.») worden geactualiseerd resp. uitgebreid met de overige onderwerpen die in de praktijk al in de ministerraad worden besproken.

Naast bovengenoemde aanpassingen in regelgeving – hetzij Grondwet, hetzij Reglement van Orde van de Ministerraad – zijn ook er ook andere typen verbeteringen denkbaar.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft met de minister-president en de vice-minister-president afspraken gemaakt over goede afstemming van en betrokkenheid bij de topmanagementgroep en het personeelsbeleid. Eenheid van beleid voorts worden bevorderd door meer eenheid in de bedrijfsvoering van de rijkdienst te stimuleren.²

Eveneens kan gewezen worden op de mogelijkheid van een z.g. beleidsprogramma. In het recente verleden heeft een nieuw kabinet na zijn aantreden het regeerakkoord uitgewerkt in een dergelijk programma. Dit instrument bevordert eveneens eenheid van beleid. Vanzelfsprekend is het aan elk aantredend nieuw kabinet om te beoordelen of hij een beleidsprogramma wenselijk acht.

Ten slotte: het kabinet realiseert zich dat de in deze paragraaf genoemde mogelijkheden om de positie van het ambt van minister-president te versterken van aard verschillen. Van allen is nochtans het doel het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid te bevorderen binnen de kaders van het huidige parlementaire stelsel.

De minister-president blijft «primus-inter-pares», doch wordt aldus beter geïnstrumenteerd in de uitoefening van zijn «primaire» taak.

¹ Bovend'Eert 2005, p. 30 benadrukt vanwege deze tussenzin het volgens hem beperkte belang van de agenderingsbevoegdheid.

² De ministers van Financiën resp. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn daar eerst verantwoordelijk voor. In de departementale Takenanalyse van het Ministerie van Algemene Zaken zijn mogelijkheden geschetst om bij te dragen aan meer samenwerking in bedrijfsvoering en in kwaliteit van de ambtelijke dienst, bijvoorbeeld door bedrijfsvoering tot één van de opdrachten van het SG-overleg te benoemen.

6. MOTIES EN TOEZEGGINGEN

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Het kabinet zendt de Kamer najaar 2005 een notitie over de rol en positie van de Minister-President	Handelingen 2005/2006, TK 11, pag. 647	Beschouwing over de rol en positie van de Minister-President is opgenomen in de toelichting op de begroting 2007 van het Ministerie van Algemene Zaken
De Minister-President komt schriftelijk terug op de stijging van het inkomen van HM de Koningin vergeleken met dat van de Vice-President van de Raad van State	Handelingen 2005/2006, TK 11, pag. 656 j° 662	Bij brief van 20 oktober 2005 (Kamerstukken 2005/2006, 30 300 III, nr. 7) is de Kamer inzicht gegeven in de ontwikkeling van de inkomens van HM de Koningin en de Vice-President van de Raad van State
Het kabinet zal de embargoregeling rond Prinsjesdag evalueren en daarover de Kamer informeren	Handelingen 2005/2006, TK 11, pag. 656	D.d. 17 mei 2006 heeft de Minister-President de Kamer mondeling op de hoogte gebracht van het kabinetsstandpunt over de embargoregeling voor Prinsjes- en verantwoordingsdag en de motivatie daarbij (Handelingen 2005/2006, TK 79, pag. 4919 e.v.)
De Kamer zal geïnformeerd worden over de adviezen van de Voorlichtingsraad ten aanzien van de vraag of alle media-campagnes onder de PB-51 vlag moeten worden gevoerd	Handelingen 2005/2006, TK 11, pag. 659	Wordt binnenkort in de zgn. campagnebrief op terug gekomen