

## Van Thijn

Minister **De Vries**: Dan ben ik geheel gerustgesteld.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Blijft u vooral recht vooruit kijken!

Het is sterk de vraag of de aanstellingswijze van de commissaris der Koningin en de burgemeester een vraagstuk van voldoende gewicht is om een zwaar instrument als de Grondwet in stelling te brengen om een politiek-maatschappelijk debat over de democratisering en de vitalisering van het provinciaal en gemeentebestuur, inclusief de eigenstandige voorzitter, keer op keer te blokkeren. Het woord "blokkeren" is hier overigens openlijk gevallen. Terecht stelt de regering vast dat in dat debat niet zozeer de inhoudelijke argumentatie overheerst, maar de principieel-dogmatische vraag – overigens is dit helemaal geen schandelijke vraag – of voorstellen terzake al of niet in overeenstemming zijn met de Grondwet. De Grondwetsbepaling terzake functioneert als een loden last en is, zoals de heer Luijten aangaf, een slot op de deur. Deze bepaling geeft "de Heren 17" verder een onevenredig grote hindermacht.

Sprekend over de rigiditeit van de Grondwet als het om de absorptie van veranderingen in de maatschappelijke verhoudingen en de daarop gebaseerde rechtsopvattingen gaat, moest ik denken aan het proefschrift uit 1958 van prof. J. van der Hoeven De plaats van de Grondwet in het Constitutionele recht. Prof. Van der Hoeven was overigens vele jaren lang de tweede man van de Raad van State. In zijn proefschrift wijdt hij hieraan belangwekkende beschouwingen. Constitutioneel recht, zo betoogt hij, is meer dan de Grondwet alleen. In de 110 jaar sinds 1848 – zijn proefschrift dateert uit 1958 – dat de huidige Grondwet bestaat en in hoofdzaak ongewijzigd is gebleven, is het constitutionele recht, zo beschrijft hij aan de hand van talloze sprekende voorbeelden, ingrijpend veranderd. Men denke bijvoorbeeld aan de ongeschreven vertrouwensregel waarop ons parlementaire stelsel is gebaseerd. Het zijn de ambiance, de maatschappelijke context, de politieke machtsverhoudingen, enz. die volgens hem uiteindelijk bepalen hoe ons constitutionele bestel in de praktijk functioneert.

Dat de Grondwet, het belangrijkste staatsdocument, een zekere mate van ingebouwde rigiditeit kent om de grote rechtsbeginselen van ons staatsbestel – de grondrechten, de constitutionele bevoegdheidsverdeling tussen de belangrijkste organen van staat, enz. – tegen de waan van de dag te beschermen, is niet alleen te begrijpen, maar ook toe te juichen. Ik ben bijvoorbeeld blij met deze rigiditeit als het om artikel 1 van de Grondwet gaat.

Het kan echter volgens prof. Van der Hoeven niet de bedoeling zijn dat het stelsel zo rigide wordt toegepast dat veranderingen die voortvloeien uit een toenemende discrepantie tussen formele regelgeving en maatschappelijke veranderingen over een langere termijn, uit pure behoudzucht stuklopen op een grondwettelijk keurslijf. Mij dunk dat de evolutie van het burgemeestersambt en de gewijzigde opvattingen daarover in de afgelopen jaren naadloos in die categorie passen.

Daar komt nog bij dat de benoemingsprocedure van een totaal andere orde van grootte is dan de Grondrechten en de grondbeginselen van ons democratisch bestel. Er is dan ook alle reden om tot de deinstitutionalisering van deze procedure over te gaan en om ons vertrouwen uit te spreken in het inzicht van de "gewone" wetgever. Zo gewoon is die trouwens niet; die zal niet over één nacht ijs gaan.

Voorzitter. In de Tweede Kamer is dit wetsvoorstel, evenals het vorige, in grote meerderheid aanvaard. Wie zijn wij om dit voorbeeld niet te volgen? Het ware te hopen dat dit wetsvoorstel ook in tweede lezing – maar dat is van later aan de orde, zo heb ik van de heer Luijten begrepen – de eindstreep haalt. Je moet je zegeningen per debat tellen. In elk geval moet worden voorkomen, zo houd ik de heer Luijten voor, dat Thorbecke zich wederom, zoveel jaren na datum, in zijn graf zou moeten omdraaien.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De programmering voor de vergadering van heden geeft aan dat wij nu direct de behandeling van het volgende agendapunt ter hand nemen, de eerste termijn van de zijde van de Kamer. De minister heeft mij om een schorsing van de vergadering gevraagd, maar het lijkt mij het beste om dat te overwegen

nadat die eerste termijn is afgehandeld.

Minister **De Vries**: Ik zou het op prijs stellen wanneer ik nu enkele minuten zou kunnen spreken met de medewerkers die zich gaan zetten aan de beantwoording van de zojuist gestelde vragen. Dat behoeft niet lang te duren.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat een korte schorsing ook enkele leden van de Kamer goed van pas komt.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de notitie Inhuur van extern personeel/uitbesteding van werkzaamheden (EK 409a)**,

- van:

- de motie-De Boer c.s. inzake het uitbrengen van een nota over externe advisering aan de overheid (27400, nr. 107).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Mijn fractie stelt het op prijs, vandaag met de regering te kunnen discussiëren over een aantal aspecten van het fenomeen van externe advisering en vooral over de mogelijkheden om de werkwijze te verbeteren.

Ik wil beginnen met het opruimen van een misverstand. GroenLinks heeft op zich iets tegen het inschakelen van externe adviseurs. De samenleving is complex, de politieke aansturing wordt steeds ingewikkelder en beleidsontwikkeling vraagt allerlei soms niet aanwezige disciplines en deskundigheden. Ministeries en gemeenten kunnen daarbij ondersteuning van gespecialiseerde adviseurs nodig hebben. Als die ondersteuning goed is, heeft ze zeker een toegevoegde en vaak zelfs onmisbare waarde. Dat is dus niet ons discussiepunt.

Het discussiepunt is wel of men die externe adviseurs weloverwogen, terecht en op het juiste moment inschakelt, of de opdrachtgever duidelijk is in zijn doelen, taakstellingen, de doorlooptijd en de gewenste inhoud en vorm van het resultaat en of de externe advisering in alle fasen voldoende transparant is. Naar onze

## De Boer

mening is dit veel te vaak niet het geval. Het openbaar bestuur, de politiek en de ambtelijke top doen dit niet goed genoeg. Resultaat: te veel slechte rapporten, te weinig bruikbare en positieve effecten, demotivering van het bestuurlijk apparaat en een te grote hoeveelheid weggegooid geld. Kan het ook anders en beter? Dat is onze inzet voor dit debat.

Verschillende leden van mijn fractie hebben ervaring met ambtelijke apparaten als deelnemer, als politiek controleur en incidenteel als adviseur. Daarin zijn wij veelvuldig in aanraking gekomen met de werkwijze bij en de resultaten van externe advisering. Te vaak zijn wij daar niet vrolijk van geworden. De planken in Nederlandse overheidsgebouwen buigen door van fraai gedrukte rapporten en plannen die nooit zijn uitgevoerd of die bij nader inzien geen bruikbaar antwoord op de gestelde vragen gaven. Vaak betekent dit weinig resultaat voor soms heel veel geld, nutteloos besteed gemeenschaps-geld. Dit stoort ons, en hierin staan wij overigens niet alleen. De zorg over de booming business van de externe advisering in overheidsland, de te hoge kosten, het te lage rendement, het gebrek aan transparantie en de negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het ambtelijk apparaat is in de afgelopen jaren een steeds terugkerend thema geworden in de algemene media, in de vakpers en in politieke of ambtelijke commentaren.

Onder druk van D66 kwam paragraaf 1.5a.5 in het regeerakkoord: "De uitgaven voor externe advisering zullen worden beperkt. Dit gebeurt door een generieke korting van 5% per jaar (uitgezonderd automatisering), oplopend tot 15% in 2001." Nadat deze tekst was opgeschreven, heeft naar mijn gevoel niemand zich er meer druk over gemaakt. Volgens de adviesbureaus zelf is hun omzet in overheidsland sindsdien met minstens 10% per jaar gestegen.

Ik heb de regering gevraagd, ons te informeren over de feitelijke resultaten bij deze doelstelling, al was het maar om onderbouwd weersproken te krijgen dat de regering eigenlijk niet precies weet hoeveel geld er met externe advisering is gemoeid. Dit valt gelet op de cijfers mee; wij hebben vanmorgen een notitie gekregen met in ieder geval cijfermateriaal,

waarvoor hartelijk dank. Er is naar mijn smaak geen eenduidigheid in financiële verslaglegging, laat staan dat de uitgaven aan externe adviesbureaus transparant en goed te controleren in de boeken zou staan, met inhoudelijke informatie. Een wantrouwende geest zou kunnen vermoeden dat de overheid haar best doet om deze uitgaven zo versluierd mogelijk te houden, alsof de ambtelijke organisatie zich voor de werkelijke cijfers zou moeten schamen. De fractievoorzitter van GroenLinks in Houten heeft alle reden om dat te denken. Omdat hij zich zorgen maakte over het aantal adviseurs die hij in het gemeentehuis tegen het lijf liep, vroeg hij om inzage in de kosten. Het college kon die kosten zelfs niet bij benadering aangeven. Een jaar later kwam men met een overzicht van 1,7 mln. Met een beroep op de WOB lukte het uiteindelijk de echte cijfers boven water te krijgen: de gemeente Houten bleek in plaats van 1,7 mln meer dan 10 mln uitgegeven te hebben aan externen. Ik beweer niet dat dit illustratief is voor het totaal van overheidsland, maar het geeft wel te denken.

Hoewel deze constatering over de kosten bij een controlerend parlementariër de wenkbrauwen tot aan de haargrens doen rijzen, vind ik dat de vraag "wat kost het allemaal?" en de doelstelling "5% bezuinigen" eigenlijk niet de meest zinnige invalshoek vormen. Ik kom daar zo nog op terug.

Wat ons wel dwars zit, is dat de democratische controle niet functioneert. De opdrachtverstrekking aan externen wordt vaak met onnodige geheimzinnigheid omgeven. Het doel is meestal niet glashelder. Er wordt vaak schichtig gedaan over het resultaat en het kwaliteitsniveau van de rapportage. Het effect wordt meestal niet gemeten, noch gecommuniceerd. Er is nauwelijks discussie over de verhouding tussen prestatie en kosten. Er wordt geen kennis opgebouwd van noch uitgewisseld over de kwaliteit van het opdrachtgeverschap. Noch binnen de VNG, noch bij de departementen bestaat er een systematisch bijgehouden en voor opdrachtgevers toegankelijk overzicht welke adviseurs op welke terreinen goed werk hebben geleverd en welke niet. Een databank is toch niet zo moeilijk op dit terrein.

Kortom, er bestaat rond de inzet van externen een, in mijn ogen, niet bij het openbaar bestuur passende verkramptheid. Het publieke debat wordt vermeden. Het zijn interne zaken waar je zo weinig mogelijk mee naar buiten komt. Als je veel gebruikmaakt van externe advisering, wordt dat zelfs vaak nog gezien als een nederlaag voor de eigen ambtelijke dienst. Op zich is dat natuurlijk onzin. Effectief gebruikmaken van externe adviseurs is het tegendeel van een bewijs van onvermogen. Maar als dat gevoel bestaat, durf ik de bewering wel aan dat er een grote kans is dat er met de opdrachtverstrekking aan en de aansturing van de externen in zo'n dienst veel mis is.

Het was, dacht ik, Paul Rosenmöller die november 1999 in een lezing de term "de zesde macht" introduceerde. Ik heb vanmorgen echter begrepen dat dit een vergissing is, omdat het begrip al veel eerder is gebruikt. Hoe dit ook zij, hij stelde licht provocerend dat naast de klassieke uitvoerende, controlerende en rechterlijke macht en naast de bureaucratie als vierde en de media als vijfde macht, er een nieuwe, zesde macht opdoemt: de externe adviesbureaus. Politiek en democratie vertonen de neiging om moeilijke beleidsproblemen of beslissingen over hete kwesties met aardappel en al op het bord van de externe adviseur te schuiven. Verschillende beleidsvisies en oplossingen worden steeds minder binnen de bureaucratie zelf uitgevochten. Het apparaat besteedt het uit en voelt zich dan uiteraard ook minder verantwoordelijk voor de uitkomsten. De advieswereld zelf vindt dat prachtig, te prachtig. KPMG prijst een ministerie omdat er gekozen is voor een unieke aanpak: een deel van het werk op het ministerie is expliciet gereserveerd voor hun consultants die samen met de reguliere staf een aantal speerpunten voor de komende jaren ontwikkelen. Stelt niemand dan meer de vraag of het niet beter zou zijn om, als je die mensen toch vrijwel dagelijks over de vloer hebt, hen dan maar zelf in dienst te nemen? Of waren zij tot voor kort in dienst en worden zij tegen een meer dan verdubbeld tarief weer ingehuurd voor ongeveer hetzelfde werk?

Zijn wij nu de enigen die iets bedenkelijks horen, als het pr-materiaal van Boer en Croon ons meldt dat met mensen als onze

## De Boer

collega Ed van Thijn het bureau Boer en Croon indirect invloed krijgt op de verdere ontwikkeling van Nederland? Als het waar zou zijn, is dat al erg genoeg. Maar erger is dat Boer en Croon, noch de heer Van Thijn zelf daar kennelijk iets kwalijks in ziet.

In november 2000 organiseerde de GroenLinks-fractie in de Eerste Kamer een symposium. Toegegeven, in de titel maakten we het wat bont: "Staatsgreep van de zesde macht?" Het vraagteken dat er achter staat, geeft aan dat wij zelf niet geloven dat het zo erg is, maar dat wij wel moeten vaststellen dat er rond de inzet van externe adviseurs het een en ander goed scheef zit. De resultaten van de conferentie zijn verwerkt in een brochure met dezelfde titel.

Bij de algemene beschouwingen heb ik geprobeerd dit thema stevig aan de orde te stellen. Ik formuleerde een aantal concrete voorstellen en vroeg de regering om bij de beleidsverantwoording, in mei 2001, in een notitie deze voorstellen serieus te wegen en met beleidsvoornemens te komen voor een betere werkwijze bij de inschakeling van externe adviseurs. De minister-president voorkwam dat een breed ondersteunde motie in stemming werd gebracht door een notitie toe te zeggen waarin alle elementen van de motie beargumenteerd behandeld zouden worden. Daarbij wilde hij niet uitsluiten dat de notitie ook nog aandacht zou schenken aan elementen die nog niet door mij en anderen aan de orde waren gesteld. Prachtig allemaal! Mei 2001 lag er geen notitie. De regering had tien maanden en ook een paar aansporingen nodig om uiteindelijk in september 2001 de tien pagina's tellende "Notitie inhuur van extern personeel/uitbesteding van werkzaamheden" op tafel te leggen. Als die lange productietijd nu gerechtvaardigd werd door een ijzersterke notitie die inging op de in deze Kamer gevoerde discussie en geformuleerde aanbevelingen, zou je daar nog mee kunnen leven. Wat er op tafel ligt, is echter een wat obligate situatiebeschrijving die voor een deel niet gaat over de aangevoerde thema's en voor het overige nauwelijks een beargumenteerd antwoord is op de geformuleerde problemen en mogelijke oplossingen. Dat stelt teleur. Ik probeer het niet te ervaren als een nieuw bewijs van het parse torentjesdenken,

maar het kost een beetje moeite. Niet dat ik mij verbeeld dat dit onderwerp ooit in het torentje is besproken; ik heb het over de attitude. Het heeft toch een beetje dat *dédain* van: als we het zelf niet verzinnen kan het ook niks wezen. Jammer is dat. Ik stel het overigens vast zonder mij te beklagen. Oppositie voeren moet je met verve doen, zelfs en misschien vooral als de zittende partijen er weinig boodschap aan hebben.

Hoe het ook allemaal zij: de regering heeft vandaag de kans om zich bij monde van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te revancheren. Om deze discussie heel concreet te houden wil ik graag helder definiëren waar we het wat ons betreft niet over hoeven te hebben én waar we het al over eens zijn. Dan houden wij de punten over waarop de regering naar onze smaak meer in beweging moet komen.

Wat ons betreft is het onderwerp: externe advisering over inhoudelijk beleid en organisatie. Het gaat dus niet over uitbesteding van uitvoerend werk, het aantrekken van uitzendkrachten voor reguliere arbeid of de inkoop van producten en diensten in het algemeen. Wel wil ik straks een losse opmerking maken over het verschijnsel interim-management.

In tegenstelling tot de conclusie op pagina 3 van de notitie vind ik de term "extern personeel" niet helder. De discussie gaat niet over personeel. De discussie gaat over externe adviseurs die zonder binding met of verantwoording tegenover de ambtelijke organisatie vaak vergaande opdrachten krijgen voor inhoudelijke of organisatorische beleidsadviezen. Mijn fractie wil de discussie niet versluierd zien. Wij hadden en hebben het over de externe adviseurs.

Met de regering zijn wij van mening dat binnen de structuur van integraal management de verantwoordelijk manager de vrijheid moet hebben om zelf te bepalen hoe hij met inachtneming van zijn financiële kaders en budgetten de gestelde prestatiedoelen haalt. Of dat gebeurt met de eigen medewerkers of met externe adviseurs is op zichzelf niet relevant. Wel relevant is de vraag of het bij die keuze zeker is dat er binnen de ambtelijke organisatie voldoende gekwalificeerde medewerkers zijn en blijven om daarmee te waarborgen dat de externe adviseur

tegenspel krijgt van mensen met een gelijkwaardige bagage aan deskundigheid en maatschappelijke en politieke knowhow. Er kan spanning komen als het interessantere werk vaker wordt uitbesteed aan externen en senior medewerkers verlokt worden de overstap te maken naar de adviesbureaus met soms een dubbel salaris in geld en emolumenten, meer vrijheid en imago en een aanzienlijk mindere verantwoordingsplicht richting ambtelijke en politieke baasjes.

In dat verband direct maar een vraag: is bij de rijksoverheid de "draaideurambtenaar" nu definitief onmogelijk gemaakt? Oftewel: kom je als extern adviseur niet de ambtelijke organisatie binnen op plekken waar je de afgelopen drie jaar als ambtenaar hebt gewerkt? Dat zou heel goed zijn. Als dit al zo is, hoor ik dat graag. Als het niet zo is, hoor graag waarom niet.

Ook vinden wij met de regering – alweer iets waarover we het eens zijn – dat het bij de VBTB-systematiek vooral gaat om het stellen van beleidsdoelen en het binnen de afgesproken tijd leveren van de afgesproken prestaties en resultaten. In dat kader stelt de notitie op pagina 6 dat het niet logisch is om in de beleidsverantwoording gegevens op te nemen over de inhuur van extern personeel. Die inputbenadering past niet bij de gekozen outputfilosofie. Als het gaat om uitbesteding van werk, uitzendkrachten, inkoop van algemene dienstverlening en interim-management kan ik mij daar wel in vinden. Bij de door mij gedefinieerde externe adviseurs denken wij daar voorlopig anders over. Allereerst omdat wij vinden dat het met de opdrachtverlening allesbehalve goed zit en omdat helder moet blijven wat de verhouding is tussen de beleidsadvisering door het eigen apparaat en die van buiten. Daarnaast vinden wij dat inzicht moet blijven bestaan ten aanzien van gekwalificeerde deskundigheid binnen het apparaat en ten slotte moet duidelijk blijven op welke beleidsterreinen welke adviesbureaus welke rapportages hebben uitgebracht tegen welke kosten. Wie geen zesde macht wil – ik neem aan dat dit voor ons allemaal geldt – moet kiezen voor transparantie.

Voor het overige kunnen wij weinig met de notitie van de

## De Boer

regering. De problematiek waarover wij het willen hebben, komt niet aan de orde. En als er een begin is van een bruikbaar antwoord, beginnen de zinnen met: het is denkbaar dat, er kan gedacht worden aan, men zou meer moeten. Ik loop lang genoeg mee in overheidsland om dit soort formuleringen op hun waarde te schatten. Er zal nog heel wat water door de IJssel stromen voordat wij de resultaten zien van de in deze notitie aangekondigde energieke aanpak.

Voordat ik overstap naar de door ons wél noodzakelijk geachte aanpak, wil ik nog even stilstaan bij paragraaf 7 van de notitie, die wij voor een deel wel positief konden waarderen. Er worden daar goede, zij het heel voorzichtig geformuleerde dingen gezegd over het aanspreken en inzetten van de deskundigheid van eigen personeel, ook door tijdelijke taakverandering en tijdelijke uitruil, zowel binnen het eigen ministerie als tussen de departementen. Die mooie gedachte wordt echter weer ontsierd door een te passieve uitwerking. Ik citeer: interdepartementale uitwisseling is lastig, vraagt om een aanspreekpunt of coördinerend orgaan, er kan gedacht worden aan poolconstructies, voorkomen moet worden dat de aanwezige specialistische kennis erodeert en weglekt, binnen het Rijk zou men meer van elkaar hooggekwalificeerde diensten moeten afnemen, enz. Wat doen wij nou? Deze zinnen komen overigens uit de nota Management- en personeelontwikkeling rijksdienst van september 1999. Twee jaar later is er kennelijk nog niets meer te melden dan dit geduldige papier. Dat vraagt meer daadkracht, want dit schiet dus niet echt op.

Mag ik in dit verband even apart aandacht vragen voor een gedachte die al een paar jaar door mijn hoofd speelt? Door de veranderingen in overheidsorganisaties, de veel grotere dynamiek en werkdruk en de grotere mondigheid en kritischere attitude van medewerkers in vergelijking met vorige decennia is het manager zijn bij ministeries, provincies of gemeenten aanzienlijk lastiger geworden. Een deel van het bestaande management, te vaak nog daar terechtgekomen doordat zij de langst zittende ambtenaar waren op de afdeling of benoemd werden door politici die doorgaans weinig kaas hebben gegeten van management, is daar niet tegen opgewassen. Gevolg:

veel fricties en frustraties, uiteindelijk resulterend in terzijde schuiven en voor de duur van het probleem inschakelen van prijzig interim-management. Ik begrijp niet waarom er binnen en door de overheid niet al lang een sterk en professioneel uitzendbureau voor overheidsmanagers is gevormd. Selecteer een flink aantal managers uit diverse overheidsorganisaties die het op hun huidige stek duidelijk goed gedaan hebben, bied ze een contract aan voor drie of vijf jaar op huidig salaris plus toeslag, auto, telefoon en andere faciliteiten, zet ze in als interim-manager voor maximaal negen maanden tot een jaar per klus, geef een bonus voor elk succesvol afgerond project en zorg voor een perfecte begeleiding, coaching en training van deze groep. Tegen de helft van de kosten los je bij de overheid managementproblemen op, je vindt een sterke club mensen aan je overheidsorganisatie door een zowel inhoudelijk als financieel interessant aanbod en je vergroot en passant hun veelzijdigheid en deskundigheid. Het is nu voor mij te laat, maar bij zo'n bureau had ik graag enkele jaren gewerkt.

De verleiding is groot om deze situatieschets nog verder aan te vullen uit praktijkanalyses van diverse scribenten. Met name de politicoloog Daalder, de adviseur Walter Ety en de wetenschappers Eelco van Hout en Bram Foederer hebben over de inzet van externe adviseurs in het openbaar bestuur behartigenswaardige dingen geschreven. Niet in de laatste plaats het rapport van de rekenkamercommissie van de gemeente Zwijndrecht van juni 2001 is illustratief over de situatie in lokaal overheidsland en doet een groot aantal aanbevelingen hoe het beter zou kunnen. Vanwege de tijd laat ik het citeren uit deze stukken achterwege. Het tweede deel van mijn bijdrage bestaat uit concrete voorstellen die kunnen bijdragen aan een betere, effectievere en meer transparante en democratisch controleerbare inzet van externe adviseurs.

Ook wij stellen vast dat er, om toch even Van Hout te citeren, sprake is van een grotere transitoriteit in het openbaar bestuur. Overheidsorganisaties laten steeds meer externe tijdelijkheid toe in hun werkwijze en producties. Wij zijn op weg naar meer flexibele, post-

moderne en meer gefragmenteerde organisatievormen. Juist daarom – ik ben daar op zichzelf dus niet tegen – moet er veel meer aandacht komen voor de daarbij passende sturing en democratische controle. Allereerst is het nodig dat binnen ministeries en gemeentehuizen, parlement en gemeenteraden publieke meningsvorming plaatsvindt over een eigentijdse vormgeving van de ambtelijke organisaties. Hoe willen wij het eigenlijk hebben? Hoe regelen wij voldoende deskundigheid, flexibiliteit en controle? Hoe waarborgen wij de "civil servant"-attitude van hen die bij en voor het openbaar bestuur werken? Welke besturingssystemen passen op de nieuwe situaties? Hoe zorgen wij voor een adequaat management?

Daarnaast is het ook nodig dat politieke functionarissen meer nadenken en zich ook laten bijscholen over deze thematiek. Dit politieke personeel ziet zichzelf immers opeens terug als politiek hoofd van vaak complexe organisaties. Te vanzelfsprekend wordt aangenomen dat een bruikbaar parlementariër ook een goed bestuurder is. Er wordt op dit punt nogal wat misgekleund en leergeld betaald. Bovendien vertonen politici in hun opdrachtgeving en aansturing nogal vaak risicomijdend gedrag. Ze leggen te veel ijzers in het vuur en willen iedereen te vriend houden door te weinig prioriteiten te stellen. Aandacht en geld worden daardoor versnipperd. Alles moet tegelijk. Voordat er een knoop doorgemaakt wordt, moeten er nog twee rapporten komen. In mijn ogen lijdt de kwaliteit daaronder. Het zou goed zijn, als een bestuurder elke keer bij het aantreden in een nieuwe situatie over deze en andere kwesties een open discussie binnen zijn apparaat aansnijdt. Een specifiek punt daarbij is de onafhankelijkheid van de adviseur. Hoeveel invloed mogen belanghebbenden, diensthoofden en politiek verantwoordelijken uitoefenen op de uiteindelijke rapportage? Is het een advies waar je je eigen verhaal tegenover zet of praat je net zo lang op de adviseur in totdat het advies behoorlijk in jouw straatje past? Bij organisatieadviezen is dan een vitale vraag of ondernemingsraden en raadscommissies voor P&O inzage mogen hebben in de eerste rapportage, dus niet in de definitieve. En zo zijn er nog wel meer aandachtspunten.

## De Boer

Een gedegen discussie hierover kan opleveren dat organisaties in het openbaar bestuur veel serieuzer werk gaan maken van het formuleren van hun doelen, het realiseren van hun prestaties en vooral van de werkverdeling tussen vaste medewerkers en adviseurs van buiten en de aansturing van deze externen. Dan moet je het thema echter wel serieus nemen en willen inzien dat er veel winst te behalen valt door de werkwijze en werkverhouding tussen overheidsorganisatie en externe adviseur sterk te verbeteren. Zoals gezegd, gaat het ons daarbij niet allereerst om minder geld. Wij sluiten niet uit dat er meer geld zal worden uitgegeven aan externe advisering, maar dan alleen op basis van glasheldere aansturing en condities. Wij willen dat het inschakelen van externe adviseurs veel meer rendement gaat opleveren en leidt tot een hogere kwaliteit van het openbaar bestuur.

Het eerste wat er dan moet gebeuren, is de inschakeling van externe adviseurs en hun prestaties uit de beslotenheid van het ambtelijk apparaat halen. Dat is in beider belang. Wij zijn dan snel af van allerlei fantasieverhalen over zakken vullen met rapporten vol gebakken lucht. Het zal ongetwijfeld een kwaliteitssprong veroorzaken. Alles wat openbaar is, staat onder publieke kritiek. Wat onder de maat is, valt vanzelf door de mand. Daarbij gaat het ons niet om gevraagde of afgedwongen openbaarheid, zoals in Houten, maar om principiële openbaarheid uit eigen beweging. Eigenlijk vinden wij gewoon dat elke ambtelijke organisatie een openbaar te raadplegen actueel register moet hebben, bijvoorbeeld op internet, van alle uitstaande opdrachten, onderzoeken en adviezen van externen, met inbegrip van de contracten. Dat betekent het volgende.

- Elke overheidsorganisatie houdt een openbaar te raadplegen register bij van alle opdrachten, onderzoeken en de voortgang van adviezen door externen.
- Elke overheidsorganisatie rapporteert periodiek over de verstrekte en afgeronde opdrachten, de resultaten en de kosten.
- Alle rapportages zijn openbaar.
- Bij grote projecten gebeurt het aantrekken van adviseurs via meerdere offertes of openbare aanbesteding.

- Aantrekken van adviseurs via de "ons kent ons"-methode past niet meer.

- Contracten zijn openbaar.

- Rekenkamers krijgen een functie in het beoordelen van opdrachten aan en prestaties van externe adviseurs op werkwijze en effectiviteit. Daarbij gaat het niet alleen om de kwaliteit van het advies, maar ook om wat de organisatie met dat advies heeft gedaan, respectievelijk eraan gehad heeft.

Een dergelijke werkwijze resulteert in een veel grotere transparantie. Die doorzichtigheid is nodig voor een goede democratische controle. Daarmee zijn wij er echter nog niet. Voor de kwaliteitsslag die wij willen, is meer nodig, namelijk een verandering van houding en werkwijze bij de opdrachtgevers en bij de adviesbranche zelf. Over beide partijen wil ik nog een paar opmerkingen maken. Zowel uit eigen waarneming als uit statements van adviseurs is duidelijk dat overheidsorganisaties te vaak en te veel nogal onvoorbereid adviseurs binnenhalen. Vaak gaat het zo: er is een probleem, dat moet worden opgelost. Kennis en/of menskracht ontbreekt. Dus een externe adviseur. Maar dan: de probleemstelling is nog lang niet helder. De werving van een geschikt bureau verloopt vaak onthutsend amateuristisch. De benadering van de adviseur is in veel gevallen nauwelijks kritisch. En het resultaat is daar dan ook vaak naar. Adviseurs klagen er nogal eens over dat zij heel veel tijd moeten investeren in het duidelijk krijgen bij de opdrachtgever, wat deze nu eigenlijk wil. Als ze dat doen, behoren ze daarmee al tot de betere adviseurs. Het zal dan ook niet verbazen dat de hiervoor beschreven gang van zaken vaak rapporten oplevert die niet verder komen dan plank of kast. Bovendien worden te vaak al eerder door adviesbureaus in elkaar gestoken wielen in nieuwe situaties opnieuw uitgevonden. Een goudmijntje voor het adviesbureau, dat met wat couleur locale en enige cosmetiek een in de tekstverwerker snel om te werken rapport presenteert aan de opdrachtgever, die daar de volle mep voor betaalt, maar voor aanzienlijk minder geld bij een collega-manager die een jaar eerder met hetzelfde probleem worstelde, dezelfde oplossing had kunnen krijgen.

Ook dit kun je voorkomen door transparantie en het bijhouden en

publiceren van resultaten. Het is toch niet zo moeilijk om als Binnenlandse Zaken dat voor de rijksoverheid te doen en de VNG te vragen, een via internet te raadplegen inzichtelijk databank op te zetten voor gemeenten? Het bureau SGBO van de VNG heeft trouwens goed werk geleverd door te beginnen met een behoorlijke checklist, welke is toegezonden aan gemeenten. Die checklist zou kunnen worden gebruikt bij het aantrekken van externe bureaus. Dat is een stap vooruit, maar het is nog te weinig.

Onderwerp, opdracht, bureau, doorlooptijd, datum rapport, effecten en kosten kunnen in die databank worden gevonden. Wie meer wil weten, kan doorclicken of tegen betaling het rapport krijgen. Daarbij hoort natuurlijk dat in contracten is geregeld dat de opdrachtgever de eigenaar is van het rapport. Want daarvoor heeft hij zeer goed betaald. Niet het bureau is eigenaar, maar de opdrachtgever. Die koopt met de opdracht het rapport. Als dit allemaal nog niet gesystematiseerd gebeurt, is de vraag, waarom niet. Maar ook de zich als professioneel en snel presenterende advieswereld moet zich ernstig af gaan vragen, of de mistige grijze deken waaronder veel van hun doen en laten verborgen blijft, zich wel verdraagt met de belangrijke rol die hun branche in de dienstverlening aan het openbaar bestuur in steeds toenemende mate vervult. Het is eigenlijk een gotspe dat grote aantallen adviseurs druk in de weer zijn om overheidsorganisaties bij te staan in het ontwikkelen van kwaliteitssystemen, keurmerken, tevredenheidsmetingen, benchmarking, visitatie en wat er al niet meer nuttig is in verzakelijkend overheidsland, terwijl men dat voor de eigen branche op deze punten grotelijks laat afweten.

Waarom hebben de twee brancheorganisaties niet allang zelf een protocol voor dienstverlening aan de overheid ontwikkeld? Waarom is er nog geen keurmerk bij die organisaties? Als er al een gedragscode is, waarom kennen wij die dan niet? Hoe wordt deze getoetst en bewaakt? Is er een tuchtcommissie, waar opdrachtgevers klachten kunnen deponeren over slechte ervaringen met een bureau? Wat gebeurt er met die klachten? Waarom geen openbare publicatie over zonneklare beunhazerij? Waarom zou de overheid, die ver

## De Boer

boven het miljard bij deze branche inkoop, niet van de sector zelf mogen verwachten en eisen – bij grote opdrachten – dat de advieswereld uit eigen beweging kwaliteitscriteria, drempels, erkenningen, controle, visitatie en tuchtrecht regelt?

Ik kom tot de conclusie. Gezien het gebruik dat een zich moderniserend openbaar bestuur maakt en nog meer zal gaan maken van externe adviseurs moeten werkwijze, transparantie, effectiviteit, rapportage en controlemogelijkheden sterk worden verbeterd. De kwaliteit van de opdrachtgeving is vaak nog onder de maat. Het openbaar bestuur moet zichzelf serieus nemen, door op dit punt te werken aan een gedragscode, met daarbij een aantal te gebruiken gedragsregels. Vanzelf zal het niet gaan. De verleiding is groot om nu een aantal elementen voor die gedragsregels aan te dragen, maar dat zal ik niet doen. De richting is uit onze en andere bijdragen wel duidelijk. Bovendien heeft de regering de beschikking over een keur aan materiaal, waaronder een nota van GroenLinks, waarin een eerste aanzet staat voor zulke gedragsregels. Overigens vinden wij dat de regering en daarvan afgeleid het overheidsmanagement zelf verantwoordelijk is voor het opstellen en gebruiken van zo'n gedragscode. Daar zullen wij ons verder als politiek niet in mengen.

Daarnaast lijkt het ons buitengewoon belangrijk dat de regering daarover in overleg treedt met de bonafide brancheorganisaties. Het zijn er maar twee. Zo ingewikkeld hoeft dat dus niet te zijn. Als zij ook aan een gedragscode willen werken, dan zou afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een behoorlijke kwaliteitssprong kunnen opleveren; dit onder handhaving van de voorwaarde dat kristalheldere transparantie en democratische controle bij de adviezen van het openbaar bestuur uitgangspunt zal zijn. Afgeleid van het bovenstaande zouden Binnenlandse Zaken en VNG gezamenlijk een handreiking kunnen doen aan de lagere overheden voor een op hun situatie passend concept. Uiteraard beslissen die overheden zelf over de concrete invulling in hun eigen situatie. De aanwezigheid van een goed bruikbaar concept van gedragsregels kan bijvoorbeeld gemeenteraden stimuleren in hun

democratische controle op de wijze waarop in hun lokale situatie wordt omgegaan met het inschakelen van externe adviseurs.

Mijn fractie verwacht van de regering een open, serieuze en de inbreng recht doende beantwoording van de door de Eerste Kamer geanalyseerde situatie en de in onze ogen noodzakelijke reactie daarop.

**Minister De Vries:** Voorzitter. De heer De Boer had het over een door de Eerste Kamer geanalyseerde situatie. Hij bedoelt waarschijnlijk dat die situatie door hem is geanalyseerd, want ik heb geen analyse van de Eerste Kamer op dit punt.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik heb het over een analyse door de leden van de Eerste Kamer. Na mij komen nog vier sprekers. Ik veronderstel dat een aantal opmerkingen van mijn collega's in dezelfde richting zal gaan.

**Minister De Vries:** Dat wachten wij dan af.

De heer **De Boer** (GroenLinks): De Eerste Kamer heeft er geen door een stemming aangegeven standpunt over. Als de minister dat bedoelt, dan heeft hij daar gelijk in.

**Minister De Vries:** En ook geen analyse. Ik probeer het debat zo zakelijk mogelijk te houden.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Ik schrap de zin die ik op dat punt heb uitgesproken, maar ik kom er wel op terug.

Het zal duidelijk zijn dat de reactie van de regering meer inhoud moet hebben en wat betreft richting en concretisering beduidend verder moet gaan dan de notitie die wij vandaag bespreken. Dat zeg ik voor mijn eigen rekening. Ik ben zeer benieuwd naar wat de minister er straks van maakt.

□

De heer **Terlouw** (D66): Voorzitter. Ik begin met het uitspreken van onze waardering in de richting van collega De Boer. Hij heeft dit onderwerp aan de orde gesteld, twee keer bij de algemene beschouwingen en een keer in de vorm van een motie die nog steeds niet in stemming is geweest. Dit alles mondt nu uit in de gedachtewisseling vandaag.

Als je zo iets hoort, dan vraag je je af of parlementsleden zich al of niet met zo'n onderwerp moeten bezighouden. Als het gaat om externe advisering, het inschakelen puur als daad van management, dan kun je je afvragen of wij ons daar als parlementsleden mee moeten bemoeien. Als je denkt dat externe advisering, eventueel sluipend, een wezenlijke invloed gaat uitoefenen op de beleidsvorming, misschien via de kwaliteit van het ambtelijk apparaat – uit mijn bijdrage zal blijken dat ik dit het belangrijkste vind – dan kun je tot de conclusie komen dat het goed is dat het parlement zich daarover buigt.

Enigszins tot mijn verbazing hanteert de minister in zijn notitie het begrip "extern personeel". Ik heb Van Dale erop nageslagen. Daar staat over personeel: "de gezamenlijke personen die in dienst zijn van een particulier, een zaak, een instelling enz.". In dit geval gaat het om de overheid. Het lijkt mij een goede definitie, maar wie ben ik om Van Dale te kritiseren? In de notitie wordt ook een definitie gegeven. De definitie van het begrip "extern personeel" valt uiteen in twee delen, personeel zonder ambtelijk dienstverband – dat kan ik mij voorstellen – en uitbesteding van werk, wonderbaarlijk Nederlands overigens, zijnde de aankoop van diensten die worden verricht buiten directe verantwoordelijkheid van het departementale management. Het geeft niets als het Nederlands niet zo prachtig is. Je moet wel kijken naar de gedachte die erachter zit. Betekent het iets dat de minister uitbestede werk laat vallen onder het begrip "extern personeel"? De leiding van een organisatie neemt de verantwoordelijkheid voor werk dat het personeel doet. Als er iets verkeerd gaat, dan wordt intern een correctie aangebracht of een schrobbering gegeven, maar naar buiten toe dekt de leiding af wat er verkeerd is gegaan. Als een departement mensen inhuint die geen ambtelijk dienstverband aangaan, dan is de term "extern personeel" goed te verdedigen. Echter, als een adviesbureau een studie maakt en bijvoorbeeld komt met een beleidsonderbouwend rapport dat met de naam van het adviesbureau erop vervolgens naar het parlement gaat of op de doorbuigende plank van de heer De Boer komt te liggen, dan heb je iets gekocht wat niet wezenlijk verschilt

## Terlouw

van een gekochte computer of een gekochte bureaustoel. De mensen die zo'n computer of bureaustoel hebben gemaakt, beschouw je dan toch niet als je externe personeel?

Toen ik begin jaren negentig een bestuurlijke functie in Gelderland kreeg, kwam er al snel een rapport op tafel dat gemaakt was door een extern adviseur. Mijn eerste vraag was natuurlijk waarom deze studie was uitbesteed. Er zijn toch 1300 goede ambtenaren in de provincie, dus waarom is die studie niet door hen uitgevoerd? De antwoorden kwamen sterk overeen met die in de notitie van de minister: wij hadden onvoldoende capaciteit, wij hadden onvoldoende deskundigheid of er waren betere mogelijkheden voor kostenbeheersing etc. Het belangrijkste argument kwam evenwel pas op den duur als aap uit de mouw, en dat is dat de studie meer aandacht krijgt als het label van een bekend adviesbureau er op staat. Dat argument heb ik daarna nog vele, vele malen in allerlei gremia aangetroffen. Een argument overigens dat niet in het rijtje van de minister voorkomt, maar dat wel een grote rol speelt. Als men bij gemeenten of provincies iets wil richting Den Haag, dan moet er een rapport komen van een goed adviesbureau. Maar ook in Den Haag zelf geldt dat wanneer er richting parlement iets moet worden gedaan of als er iets moet worden gedaan om het draagvlak te vergroten, er gekomen wordt met een rapport van een uitstekend adviesbureau.

Het steeds weer vragen om studies heeft ook te maken met het rijpingsproces van besluiten. Als in een politieke partij, een fractie, een kabinet of onder beleidsambtenaren de tijd nog niet rijp is voor het nemen van het besluit, dan geef je te kennen dat je meer informatie nodig hebt. Dat is een heel natuurlijk proces. De echte reden is dan vaak tijd winnen, omdat het besluit nog moet rijpen in de eigen gelederen. Ik vind dat overigens volstrekt legitiem. Men zegt vaak dat de politiek beslissingen voor zich uit schuift, maar dat is heel verstandig. Vaak moet je beslissingen voor je uit schuiven, omdat de tijd nog niet rijp is om de voordelen te omarmen en de nadelen te bagatelliseren. Daar is tijd voor nodig. Dat zo zijnde, is het vaak niet nodig om de wensenlijst op blz. 3 van de notitie van de minister te volgen. Ik noem de wens om een

kritisch oordeel van buiten en de wens om een contra-expertise op eigen werk te laten uitvoeren. De wens om een onafhankelijk of extern oordeel te krijgen over een bepaalde kwestie kan heel nuttig zijn, maar vaak is het helemaal niet nodig en is er eigenlijk iets anders aan de hand. Te gemakkelijk wordt dan soms naar het wapen van het extern advies gegrepen.

Voorzitter. Wij zijn voorstander van een slanke overheid, maar zij mag niet zo slank zijn dat voortdurend naar het middel van de externe advisering moet worden gegrepen. Dat laatste is vooral niet goed voor de motivatie van het eigen ambtenarenbestand. Wil iemand die echt goed is en expertise in huis heeft werken bij een overheid die een probleem uitbesteedt zodra het een beetje moeilijk wordt? Hoe dikwijls vertrekt een goede ambtenaar naar een adviesbureau omdat hij daar beter wordt betaald en interessantere opdrachten krijgt? Ik neem aan dat de minister dat niet zo meteen even met cijfers onderbouwd kan beantwoorden, maar misschien wil hij het uitzoeken en het ons laten weten. Het lijkt mij ook demotiverend voor ambtenaren als een rapport pas serieus wordt genomen als het het stempel van een bekend adviesbureau heeft. Wij moeten af van die gewoonte. Er zijn heel veel goede ambtenaren; het moet de moeite waard zijn als het hun stempel draagt. Hun werk kan vaak net zo goed zijn als dat van een extern bureau.

Er is heel weinig op tegen om externe adviezen te vragen als er behoefte is aan specifieke expertise. Ik zit op het ogenblik een commissie van de Gezondheidsraad voor om de regering te adviseren over bioterrorisme. In die commissie zitten experts die de overheid nooit in huis kan hebben. Overigens doen zij dit op basis van vacatiegeld, dus erg duur is het niet.

Bij reorganisatievraagstukken en dergelijke moet inderdaad bezien worden of er niet wat zuiniger omgesprongen kan worden met het vragen van extern advies. De toppen van de departementen moeten goede managers zijn, die dit zelf moeten kunnen regelen.

In de aangehouden motie van de heer De Boer wordt voor transparantie gepleit. In de conclusie van het symposium van GroenLinks worden regels geformuleerd voor het

opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap. Ik noem het motiveren van de noodzaak van externe advisering, heldere probleemstelling, bewaking van het tijdspad, boeteclausules enz. Ik vraag mij af of het management van de departementen dit niet adequaat doet. Dat is mij in elk geval niet duidelijk. Ik heb geen aanwijzingen dat met dit type regels veelvuldig slordig wordt omgesprongen bij overheden.

Het punt van de democratische controle spreekt mij bijzonder aan. Ik zie ten aanzien daarvan echter geen grote gevaren. De gevraagde adviezen zijn vrijwel altijd openbaar. De overheid verbindt er een conclusie aan voordat het tot beleid wordt verheven. De politiek zit er met open ogen bij. Het is mij nooit gebleken dat opdrachten met geheimhouding zijn omgeven. Wij hebben de Wet openbaarheid van bestuur. Men kan de stukken altijd opvragen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik bestrijd niemand's optimisme op dit punt, maar ik ben hier wat somberder over, mede gezien de ervaringen. Ik wil zeker niet zeggen dat het allemaal kommer en kwel is. Er wordt ook veel goed werk verricht, maar het gaat mij om het deel dat niet goed genoeg gebeurt. Een stralend voorbeeld is de situatie in Leeuwarden. Het gemeentebestuur daar is in de grootst mogelijke problemen gekomen omdat de ene verantwoordelijke een rapport niet wilde publiceren en de andere wel. Ik kan nog meer van dit soort voorbeelden geven. De vraagstelling van de heer Terlouw is een beetje te zonnig.

De heer **Terlouw** (D66): Van nature ben ik misschien wat pessimistischer dan vandaag blijkt. Dat komt ook omdat de heer De Boer zijn betoog beëindigde met een tirade waardoor de indruk ontstond dat er helemaal niets van deugt. Ik had er behoefte aan om daar een wat optimistischer geluid tegenover te stellen. Ik kan mij overigens niet voorstellen dat je met een beroep op de WOB het rapport uit Leeuwarden niet te pakken kunt krijgen. Onze samenleving zit tegenwoordig zo in elkaar dat een dergelijk rapport op enige moment openbaar wordt.

Misschien schuilt er een gevaar voor de democratische controle in

## Terlouw

een zeker automatisme. Er treedt een zekere gewenning op: het zal wel goed zijn; het is een prachtig rapport omdat er namen van grote adviesbureaus onder staan. De minister wijst in zijn notitie op de invoering van de VBTB met de sturing van dienstonderdelen op hun resultaten. Ik vertaal dat als volgt. Het parlement autoriseert een beleidsbegroting. Ik denk dan onwillekeurig dat het parlement zich niet te veel mag bemoeien met de manier waarop het beleid uitgevoerd wordt. Soms is dat reden om iets dieper te kijken, dat geef ik collega De Boer toe.

Af en toe moet worden nagegaan of er van lieverlee geen methoden insluipen die naast voordelen ook nadelen hebben. Wat ons betreft, gaat de zorg vooral uit naar het instandhouden van de kwaliteit van het ambtenarenapparaat. Door de huidige werkwijze kan die kwaliteit afnemen. Laten wij niet vergeten dat ambtenaren de onmisbare medewerkers zijn in een politiek proces. Zij moeten vertrouwen houden in eigen kunnen.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Wij bespreken vandaag de thematiek van de sterk toegenomen advisering door externe commerciële adviesorganen. Het CDA wil daarbij vooral ingaan op de noodzaak van een groter inzicht in en toezicht op dit fenomeen, alsmede de in onze ogen wenselijke terugkeer van kerncompetenties bij de overheid zelf, al was het alleen maar omdat ambtelijke en politieke bestuurders uiteindelijk de inbreng van externe deskundigen moeten kunnen beoordelen, niet alleen op politieke wenselijkheid en bestuurlijke uitvoerbaarheid, maar ook op inhoudelijke adequaatheid.

Het debat is eerder in dit gebouw aan de orde geweest tijdens de informatieve conferentie georganiseerd door GroenLinks. De minister werd tijdens de algemene politieke beschouwingen 2001 in een breed gesteunde motie-De Boer uitgenodigd zijn visie te geven op dit thema. Hij deed onze Kamer een notitie geworden die niet sprak van buitengewone inspiratie bij de concipiëring ervan, maar wellicht was deze notitie ook een product van externe advisering.

Wij onderscheiden in de externe advisering grofweg de permanente

advisering door daartoe door de centrale overheid zelf ingestelde adviesorganen en de ad-hocadvisering, die meestal commercieel is. Daarnaast is er het wellicht nog ingrijpendere fenomeen van de inhuur van tijdelijk extern personeel. We denken dan met name aan leidinggevende functionarissen.

In een klassiek advies van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid uit 1977 dat betrekking had op de permanente externe adviesorganen, gaf de WRR een analyse van het fenomeen externe advisering. De WRR onderscheidde een aantal functies, namelijk externe adviesorganen:

- als integratiemechanismen tussen de overheid en maatschappelijke velden;
- als waarborg tegen te grote overheidsinvloed;
- als organisatorisch kader voor participatie door deskundige burgers;
- als effectief middel voor de inbreng van speciale deskundigheid, informatievergaring en informatieverwerking;
- ten behoeve van de onzekerheidsreductie bij de overheid ten aanzien van de te verwachten reactie van de maatschappelijke omgeving op voorgenomen of gevoerd beleid;
- als aanvulling op ambtelijke deskundigheid.

Inmiddels is het permanente externe advieswezen gesaneerd door middel van de zogenaamde Woestijnwet en de Opschoningswet en onlangs geëvalueerd. Prominent doel van de operatie was "het herstel van het primaat van de politiek". Men doelde daarmee op een situatie "waar de adviescolleges de agenda bepaalden en door vermenging van advies en overleg de politiek voor voldongen feiten stelden". Opmerkelijk is de tegenstelling die we hier aantreffen met de beschouwing uit 1977 waarin een van de functies van externe advisering juist de "waarborg tegen te grote overheidsinvloed" was. O tempi, o sores! Ook de oude functie van het adviesradenstelsel als verbindende schakel tussen de overheid en maatschappelijke organisaties kreeg minder nadruk gezien de bepaling dat de leden "onafhankelijke deskundigen" dienden te zijn die onafhankelijk van maatschappelijke organisaties dienden te functioneren.

De onlangs verschenen evaluatie van de Kaderwet adviescolleges van

1977 toetst terecht aan de oorspronkelijke bedoelingen van de herziening van het adviesstelsel, te weten:

1. versobering en transparantie van het adviesstelsel;
2. de scheiding van advies en overleg en daarmee het herstel van het primaat van de politiek, waarmee ook de politieke besturing van de adviescolleges moest worden gediend.

Mijnheer de voorzitter. Wij kunnen deze doelstellingen lijkt mij evenzeer van toepassing verklaren op de ad hoc externe advisering. Ten aanzien van de ad-hocadvisering geldt dat er sprake is van wildgroei en weinig samenhang. Van versobering is geen sprake; het regeerakkoord spreekt van 5% afname jaarlijks, feitelijk is er een groei van volgens uiteenlopende schattingen tussen de 8 en 15%. Het gebrek aan transparantie is een groot probleem, juist vanwege de noodzaak van democratische controle.

Opvallend in de evaluatie van de permanente adviesorganen is dat de departementen een toenemende behoefte blijken te hebben aan adviezen van door henzelf ingestelde eenmalige adviescolleges. De praktische behoefte om bepaalde actuele vraagstukken aan te pakken, is sterker gebleken dan het beginsel van terughoudendheid bij de instelling van eenmalige colleges in het licht van een sober adviesstelsel. Uit de evaluatie van de permanente adviescolleges bleek dat zij een te marginale rol spelen in het publieke en politieke debat en dat zij te vaak worden gepasseerd door eenmalige adviescommissies. Uit een commentaar van de Raad voor het openbaar bestuur op deze evaluatie kan worden opgemaakt dat dit door de permanente adviescolleges als een probleem wordt ervaren. Zij zien daarin een aantasting van hun gezagspositie. In dit verband is het ook opmerkelijk dat de regering een afnemend gewicht lijkt te hechten aan de adviezen van haar oudste adviescollege, de Raad van State.

Deze reactie van de permanente adviescolleges willen wij ook van toepassing verklaren op het ambtelijk apparaat. Bij een te gemakkelijk en te ad hoc uitwijken naar externe deskundigheid waar die intern aanwezig is of dient te zijn, kan bij betrokken functionarissen demotivatie ontstaan. Om externe adviezen te kunnen beoordelen, is bovendien een zodanig inzicht in de materie



## Bemelmans-Vidéc

nodig dat de kwaliteit van de adviezen niet alleen op politieke opportuniteit en bestuurlijke haalbaarheid, maar ook op technisch-inhoudelijke merites kan worden beoordeeld. Dat vraagt om deskundigheid bij de zittende staf. Conclusie: het optimaal gebruik van externe advisering op titel van technische expertise of op titel van sectorbelangen-betrokken visies blijft ook vragen om die vormen van deskundigheid bij de zittende staf. Een adequate beoordeling van expertise vraagt om professionele counterexpertise die zich wellicht op een wat algemener kennisniveau kan bevinden, maar die het oordeel over de inbreng van technisch deskundigen mogelijk moet blijven maken. Wij herinneren ons uit wat alweer lang vervlogen tijden lijken levendig de discussie over het gevaar van een technocratie.

Ik kom nu bij de scheiding van advies en overleg en daarmee bij het herstel van het politieke primaat. De nieuwe Kaderwet permanente adviesorganen was tevens een antwoord op een als te hecht ervaren circuit van ambtenaren, belangenorganisaties en sectorspecialisten, in het verleden ook wel aangeduid als "de vijfde macht". Het gevolg was een niet-transparante uitruil van belangen en standpunten die ten koste zou gaan van onafhankelijke advisering. Politici werden naar hun gevoel geconfronteerd met uitonderhandelde compromissen. Uit de evaluatie van het permanente advieswezen blijkt dat in de ervaring van de betrokkenen de scheiding van advies en overleg nu voldoende merkbaar is. Dat betekent echter niet, aldus de evaluatie, dat de overlegfunctie de facto geheel uit het advieswerk is verdwenen; zij heeft alleen minder expliciete betekenis gekregen. Voor een deel is het consulteren van belangenbehartigers in het werk van de adviescolleges aanwezig gebleven; naar ons gevoel is dat ook onvermijdelijk. Een veel aangevoerde reden daarvoor is dat adviezen een legitimiteitsbasis moeten hebben. Bij de verbetering van de politieke besturing van adviescolleges door verheldering van de politieke besluitvorming ging het in laatste instantie dus om de scheiding tussen deskundigheid en belangenbetrokkenheid. Het benoemingsbeleid diende zich te richten op de factor "deskundigheid". Ook in de redengeving voor

ad-hocadviesing en interim-functie vervulling bij de overheid blijkt de toelevering van deskundigheid het hoofdargument te zijn. Die gedachte vinden wij trouwens ook terug in de gedragscodes van verenigingen van organisatieadviseurs. Uit de notitie van de minister op het punt van de motieven voor inhuur en uitbesteding blijkt inderdaad dat de zowel kwantitatief als kwalitatief onvoldoende capaciteit het hoofdmotief vormt. Belangrijk in de beschouwingen daarover is de veronderstelling dat wat van buiten komt, "objectiever" is. Dat is zeer wel mogelijk, maar tegelijkertijd vormt dit een motie van wantrouwen ten opzichte van het eigen personeel. In laatste instantie plaatst die veronderstelling immers vraagtekens bij de loyaliteit van de ambtenaar. Daarop aansluitend worden nog enkele andere argumenten genoemd. Ik denk dan aan de wens om een kritisch oordeel van buiten te krijgen en de wens om een onafhankelijk of extern oordeel te verkrijgen. Dat roept echter opnieuw de vraag op of het overheidspersoneel zich niet vrij genoeg voelt om zich kritisch uit te laten. Een en ander duidt niet op een open cultuur. Een ambtenaar moet immers vrijuit kunnen spreken, zeker in de fase van beleidsvorming en operationele planning. Nadat de beslissingen zijn genomen, moet hij vervolgens natuurlijk loyaal, maar niet onkritisch zijn of haar schouders zetten onder de uitvoering.

Een ander woord dat in dit verband veel wordt gebruikt, is flexibilisering. Deze notie komen wij wel vaker tegen als ratio voor het inhuren van interim-deskundigheid en interim-management. Ten aanzien waarvan en van wie wil men zich echter flexibel opstellen? Het is een modisch argument en dat behoort een nuchtere lezer met wantrouwen te vervullen. Andere redenen die worden genoemd, zijn kostenbeheersing – meent men dat wel echt? – en de mogelijkheid om beter te kunnen sturen op output. Dat laatste dient de overheid echter sowieso te doen. Verder noemt men de concentratie op kerntaken. Daarmee raakt men aan de ideologische kern van de problematiek die te maken heeft met de grote aandrift tot uitbesteden en overlaten. Men lijkt het liever niet zelf te willen doen.

De politicoloog Daalder ging hier met een prachtig historisch betoog op in tijdens de conferentie over de

externe commerciële advisering. Ook het fenomeen waarover wij vandaag spreken, is mede de resultante van een gedurig uitgedragen ideologie, te weten de combinatie van de idee van de getalsmatige afslanking van de overheid met de idee dat het afgestoten potentieel aan kennis en ervaring door de markt kan worden ingevuld. Deze ideologie wordt in dit huis vaak besproken als wij debatteren over de tendens om te privatiseren en de veronachtzaming van het publieke belang. Wij horen graag een reactie van de minister op deze analyse.

Voorzitter. Het lijkt mij goed om als samenvatting de eerder geciteerde functieanalyse van permanente adviesorganen van het WRR-rapport te vergelijken met de praktijk van de ad hoc externe advisering.

De eerste functie die in het WRR-rapport werd behandeld, was advisering als integratiemechanisme tussen overheid en maatschappelijke velden. Die functie lijkt niet zo zeer aan de orde te zijn, gezien het ad-hockarakter van de externe commerciële advisering, tenzij onderzoek van dit verschijnsel, dat wij eigenlijk heel slecht kennen, zou uitwijzen dat hier wel degelijk sprake is van een sectorgebonden specialisatie en van monopolistische toelevering van deskundigheid.

Externe advisering kan volgens dit rapport ook een waarborg zijn tegen te grote overheidsinvloed. Dat is een interessante gedachte, die nu in een postmoderne versie opduikt. Ik denk dan aan een overheid die wegduikt achter geleende deskundigheid en het dus maar aan de krachten van de markt overlaat.

De derde functie was advisering als organisatorisch kader voor participatie door deskundige burgers. Dat is een belangrijke functie voor permanente adviesorganen. Het is echter wel een heel erg kostbare vorm van burgerparticipatie als die ingevuld moet worden door commerciële bureaus.

De laatste functies zijn de vergroting van de deskundigheid, vermindering van de onzekerheid bij de overheid en het aanvullen van de ambtelijke deskundigheid. Dit lijken de meest aangewezen manifeste functies van ad-hocadviesing.

Wat staat ons te doen? Wij zullen moeten overgaan tot het reguleren van het handelen van de overheid als opdrachtgever. Ik doel dan op

## Bemelmans-Vidéc

regulering ten behoeve van soberheid en transparantie. Soberheid kan worden bereikt door opdrachten weloverwogen te verstrekken. Alleen als intern de benodigde deskundigheid niet of nog niet aanwezig is, moet worden overgegaan tot het invoeren van ad-hocadvisering. Ook dan moet er echter voor worden zorggedragen dat er voldoende tegenwicht is. Hier kan een gedragscode haar nut bewijzen. Als men hiermee terughoudend omgaat, is dat tevens een belangrijk signaal naar de zittende ambtelijke staf die allereerst zelf over de primaire deskundigheid dient te kunnen beschikken. Deze ambtelijke staf moet de externe inbreng immers op waarde kunnen schatten. Tevens moet het volstrekt helder zijn dat hun inbreng gewaardeerd wordt en van zelfstandige betekenis is. Er mogen geen vervangingseffecten optreden: externe adviseurs leveren aan en dat is dat.

Ik kom nu te spreken over transparantie. Het zal duidelijk zijn dat de huidige verslaglegging over advisering en interim-functievervanging volstrekt onvoldoende is. De notitie die de minister ons heeft doen toekomen, illustreert dat treffend. Het moet echt anders.

Wat betreft de vierde macht, de macht van de ambtelijke organisatie gebaseerd op voorgeschreven en discretionaire mandaatsmacht, is in de afgelopen jaren de transparantie voortdurend onderwerp van discussie en verbetering geweest, inclusief wetgeving ten behoeve van verdergaande openbaarheid van bestuur. Die transparantie is ten aanzien van het fenomeen van wat voorlopig de zesde macht is genoemd, volstrekt onvoldoende. Wij weten overigens nog niet of wij inderdaad van een zesde macht moeten spreken, totdat wij op dat fenomeen meer zicht hebben.

Transparantie is ook nodig waar aan externe advisering en adviseurs oneigenlijke functies worden toegekend. Dit geldt naar onze voorlopige indruk – totdat nadere informatie ons mogelijk op andere gedachten brengt – ook voor de intermediaire vervanging van met name leidinggevend personeel. Hierbij gaat het om functies die eerder te maken hebben met de zwakte van de opdrachtgever of de organisatie, hetgeen resulteert in een oneigenlijk gebruik van de externe deskundigheid of het externe

interim-management. Oneigenlijk gebruik wordt geïllustreerd door overwegingen van macht en positionering van politici of ambtenaren of door het gebruik van externe advisering als middel tot uitstel van beslissingen of het camoufleren van onzekerheid en onmacht.

Voorzitter. Het fenomeen van de toegenomen externe advisering vraagt om inzicht in aard en omvang van de externe inzet, vooral in de afwegingen die daartoe leiden en in de kwaliteit van de geleverde prestaties in termen van effectiviteit daarvan. Welke gewenste en ongewenste effecten treden er op? Ook is toezicht van belang. Ons inziens dient er een onafhankelijke eenheid binnen de organisatie te controleren, bijvoorbeeld FEZ, waardoor verantwoording mogelijk wordt gemaakt op de gebruikelijke wijze, in het kader van de jaarlijkse beleidsverantwoording in mei.

In dit verband leggen wij de minister een aantal concrete vragen voor, zulks naar aanleiding van zijn notitie. Voorzitter. In paragraaf 6.2 wordt een overzicht gegeven van de procedures inzake inkoop en de daarmee verbandhoudende regelingen. Klopt het dat deze regelingen vooral betrekking hebben op procedures die van toepassing zijn nadat het besluit tot uitbesteding of inhuur is genomen, ofwel allerlei regelingen inzake beheer? Kan de minister het met ons eens zijn dat juist de besluitvorming inzake de wenselijkheid van uitbesteding en inhuur om zorgvuldige procedures vraagt?

Wat paragraaf 8, informatievoorziening, betreft blijkt het voor de minister moeilijk te zijn om de gevraagde informatie te genereren, zij het dat inmiddels een additionele financiële notitie is verschenen. Er wordt vervolgens een vraagteken gezet bij de wenselijkheid van deze informatie aangezien het om een invalshoek zou gaan die een eenduidige analyse op een centraal punt niet mogelijk zou maken en die puur op de input is gericht. Ook is er in dit verband een verwijzing naar de VBTB-operatie.

Voorzitter. Men maakt expliciet wat men belangrijk vindt. Zo simpel is dat. Ook binnen huidige begrotingskaders en beheersregels moet het mogelijk zijn om te differentiëren naar belangrijk geachte categorieën en daarbij – en dat is het hart van de

VBTB-operatie – relaties te leggen met de feitelijke effectiviteit en efficiëntie.

De eigen voorstellen van de minister hebben betrekking op het gebruikmaken van de mogelijkheden tot uitruil en uitwisseling van personeel binnen de sector Rijk, en het stroomlijnen en verbeteren van de inkoopprocedures. En dan volgt er in de notitie een belangwekkende passage: er moet worden voorzien in een instrument dat voor het management het afwegingsproces met betrekking tot de inzet van extern personeel faciliteert en dat goede en betrouwbare informatie inzake de inzet van extern personeel kan genereren. Wat wordt hier nu precies bedoeld? Waaraan denkt de minister wanneer hij het over faciliteren heeft?

Naast de regulering is nodig: bezinning op de kwaliteit van het ambtelijke apparaat. Daarmee zeg ik niet dat dit niet voortdurend een zorg van de minister zou zijn. Het is bij deze behandeling zonder meer nadrukkelijk aan de orde. Voorzitter. Afname van de omvang van het ambtelijk apparaat mag niet verleiden tot kwaliteitsverlies om de eerder genoemde redenen. Externe advisering, permanent of ad hoc, beleidsadvisering of puur technische advisering, met alle varianten daartussenin, vragen om tegenwicht en om mensen die in staat zijn het aangeboden advies op zijn technische, bestuurlijke en politieke aspecten en consequenties te beoordelen. Bouw een overheidsorganisatie van goede kwaliteit op die op sobere, zorgvuldige en verantwoorde wijze omgaat met extern advies. Waar tijdelijk onvoldoende deskundigheid beschikbaar is, kan die onder strikte voorwaarden worden aangetrokken, en die voorwaarden zijn te formuleren in regels. In termen van gedragscode en regelgeving kan er vervolgens ook verantwoording worden afgelegd door de opdrachtgever, de overheid, over het hoe en waarom en over de effectiviteit van de externe advisering, maar wat ons betreft ook door de opdrachtnemer, uiteraard in relatie tot de opdrachtgever, omdat die anders te gemakkelijk in vrijblijvendheid kan verblijven. Nogmaals, dit veronderstelt transparantie en dus openbaarheid.

Opvattingen over de hoogte van het publieke ambt worden ook gedragen door de ambities die men

## Bemelmans-Vidéc

heeft en uitdraagt op het punt van het vasthouden van de benodigde deskundigheid. Een overheid die inkrimpt in getal, zal niet kunnen ontkomen aan de vraag naar de kritische grens tussen de door haar aanvaarde taken en verantwoordelijkheden, maar vooral niet aan de vraag naar de wenselijkheid van voortgaande uitbesteding. Tijdelijke uitbesteding kan onvermijdelijk zijn, maar ze dient niet te verzanden in lijdelijkheid als het gaat om inzicht en controle; inzicht in omvang en uitwerking van het fenomeen en controle in de betekenis van zowel beheersing als toezicht. Die controle dient in de eerste plaats uitgeoefend te worden door de zittende politieke en ambtelijke organisatie, die daartoe geëquipeerd dient te zijn.

Eigenlijk is het vreemd dat het nu al zo lang duurt voordat de situatie duidelijk wordt. Ons verbaast de onwil van de minister om er al eerder in klare bewoordingen in een discussie op in te gaan, maar het is goed dat het vandaag nu eindelijk gebeurt.

**Minister De Vries:** Voorzitter. Misschien zou mevrouw Bemelmans dit kunnen toelichten, want ik heb om een discussie met deze Kamer gevraagd, niet de Kamer. De Kamer wilde over een motie stemmen en toen heb ik gevraagd of het niet goed zou zijn, de zaak eerst te bespreken. Mijn bereidheid om in discussie te gaan was dus optimaal, denk ik. Waar klaagt zij dan over?

**Mevrouw Bemelmans-Vidéc (CDA):** Voorzitter. Ik denk dat de minister net als wij allen weet waar deze overigens zeer gewaardeerde brief uit voortgekomen is, namelijk uit het in stemming brengen van de motie. Er was na de algemene politieke beschouwingen, waarin de minister had toegezegd, een notitie hierover uit te zullen brengen om een betekenisvolle discussie in de Kamer mogelijk te maken, anderhalf jaar voorbijgegaan. En toen die notitie er was, bleek die niet zo betekenisvol te zijn.

**Minister De Vries:** Maar als u spreekt van onwil bij mij om een discussie aan te gaan, draagt u daar geen splinter bewijs voor aan. Ik heb er zelfs om gevraagd, anders zou de Kamer gewoon zonder discussie over die motie gestemd hebben.

**Mevrouw Bemelmans-Vidéc (CDA):** Maar, voorzitter, dan is de inhoud van die motie toch wel van belang, want daarin werd gevraagd om nadere informatie om een discussie mogelijk te maken. Je moet eerst weten waarover je kunt spreken voordat je met elkaar kunt discussiëren. Als de minister ons naar ik meen anderhalf jaar laat wachten op een goede notitie, worden wij wat ongeduldig en mogen wij toch vermoeden dat de aandrang bij de minister om een discussie te voeren niet al te groot is. Dit alles laat overigens onverlet dat wij het op prijs stellen dat hij nu dit debat wil aangaan.

**Minister De Vries:** Voorzitter. Ik laat mij dit niet aanleunen. Het heeft wel lang geduurd voordat de Kamer deze notitie kreeg, maar geen anderhalf jaar. Bovendien beschikt de Kamer nu over niet meer informatie dan toen zij de notitie kreeg, want nadien hebben wij nauwelijks iets bijzonders uitgewisseld. Het ging om een paar simpele nadere gegevens; kennelijk is er vandaag wel een debat mogelijk en zou het ook al eerder mogelijk zijn geweest.

**Mevrouw Bemelmans-Vidéc (CDA):** Voorzitter. Ik vrees dat de minister de redenering nu een beetje omdraait. Ik ga er niet verder op in, want dat vind ik niet erg vruchtbaar, maar dat wij onvoldoende informatie krijgen, is op zichzelf natuurlijk een ernstig feit. Het vormt voor ons aanleiding tot discussie en wij geven de minister de ruimte om die leemte op te vullen. Dat duurt lang en uiteindelijk zetten wij hem met een motie onder druk, waarna hij zich bereid toont tot een debat.

Maar goed, het is fijn dat het vandaag eindelijk gebeurt. Wij vernemen graag hoe de minister denkt over onze analyse van wat wij als wezenlijke aspecten van het verschijnsel externe advisering beschouwen en hoe hij voortaan meer klare wijn denkt te kunnen schenken als het gaat om meer inzicht in en toezicht op dit fenomeen.

□

**De heer Van Heukelum (VVD):** Mijnheer de voorzitter. Wij behandelen vandaag een kabinetsnotitie over de inhuur van extern personeel en de uitbesteding van werkzaamheden

door de overheid. Nu is het bepaald geen gewoonte dat wij in dit huis nota's of notities bespreken, maar dit is dan ook niet zomaar een notitie. Je zou kunnen stellen dat wij vandaag een vervolg geven aan de algemene beschouwingen van 22 november 2000 – jawel, die van het parlementaire jaar 2000/2001. Ik hoef hier de geschiedenis en het traject van de op die datum ingediende motie-De Boer c.s. niet te verhalen. Dat zal, naar ik aanneem, bij een ieder voldoende bekend zijn. Tijdens diezelfde algemene beschouwingen, op 22 november 2000, is door mijn fractievoorzitter aangegeven dat de VVD-fractie het door de heer De Boer aangekaarte probleem van de externe advisering onderkend en dat de VVD-fractie het onderwerp alleszins een discussie met het kabinet waard vond. Die discussie vindt – in mijn tekst staat “eindelijk”, maar dat durf ik nu, na opmerkingen van de minister, niet meer zo te zeggen – vandaag plaats.

De beschouwing van de heer de Boer over dit thema kwam niet zomaar uit de lucht vallen. Het was een zoveelste poging in een reeks; het heeft ook na de datum van de 22ste november 2000 zijn vervolg gehad. Het is gewoonweg opvallend hoe GroenLinks op meerdere niveaus van het openbaar bestuur zich heeft vastgebeten in dit thema. Voorzover ik het kon nagaan, is het begonnen medio 1999 in de gemeenteraad van Houten, waar de fractie van GroenLinks een “gevecht” met het college levert om inzicht te krijgen in de omvang van de externe advisering.

In november 1999 stelt de voorzitter van de GroenLinks-fractie in de Tweede Kamer de zaak aan de orde in een door hem gehouden Machiavelli-lezing. Een jaar later, in 2000, organiseert GroenLinks in dit huis een symposium over het thema “de zesde macht”. Omstreek diezelfde tijd stelt de heer De Boer het onderwerp in dit huis aan de orde tijdens de gememoreerde algemene beschouwingen 2000. In oktober 2001, een jaar later, publiceert het wetenschappelijk bureau van GroenLinks een nota met de titel “De staatsgreep van de zesde macht?”. Er staat weliswaar een vraagteken achter, maar dit neigt, als ik kijk naar de inhoud van de notitie, eerder naar een uitroep teken. En ten slotte, tijdens de algemene beschouwingen op 20 november 2001, weet

## Van Heukelum

de heer De Boer de zaak weer op de agenda van dit huis geplaatst te krijgen. Gebrek aan vasthoudendheid kan GroenLinks in dezen zeker niet verweten worden. Ere wie ere toekomt!

Wel heb ik daar een kleine kanttekening bij; de heer De Boer heeft al een beetje een terugtrekkende beweging gemaakt. Immers, als collega Van der Lans in de nota over de staatsgreep van de zesde macht enigszins triomfantelijk schrijft dat het Paul Rosenmöller was die in 1999 voor het fenomeen van de externe adviseurs het nieuwe begrip "zesde macht" muntte, dan is dat net iets te veel eer. In een essay van de hand van collega Rosenthal uit 1998 – een jaar eerder dus – met de titel "De politiek en de verguisde staat", schrijft deze: "Naast de drie oorspronkelijke machten (de trias politica) hebben zich de ambtenaren als vierde, de belangenorganisaties als vijfde en de organisatieadviesbureaus als zesde macht aangediend." En ik betwijfel zelfs of Rosenthal de authentieke uitvinder van het begrip is geweest; voorzover ik weet, is dit begrip al eerder gemunt. Bovendien moet je constateren dat wij steeds meer machten krijgen, want ik dacht dat het ook Rosenthal was die, naar ik meen, midden negentiger jaren naast de belangenorganisaties als vijfde, de media toen als zevende macht heeft bestempeld. Waar gaan wij heen met dit land? Ik zei al: ere wie ere toekomt, maar ik wil er in de richting van GroenLinks aan toevoegen dat je niet moet pronken met andermans veren.

Dit alles nu even terzijde, voorzitter, en terug naar de zaak zelve. De discussie over de verschillende machten in de politiek en hun invloed is niet nieuw; het speelt al vele jaren. Het tijdperk dat er uitsluitend sprake is van de trias politica, ligt al ver achter ons, als het er überhaupt ooit geweest is. Je kunt in ieder geval constateren dat er in Nederland allang geen sprake meer is van een trias politica volgens de strikte leer van Montesquieu. Uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht lopen op meerdere terreinen in elkaar over. Het meest duidelijke voorbeeld daarvan is de Raad van State. Dit Hoge College van Staat is zowel adviesorgaan van regering en parlement – de wetgevende macht – als hoogste rechtsprekende instantie

bij bestuurlijke zaken waarbij de overheid partij is. Ik hoop dat niemand zal durven ontkennen dat het Nederlands parlement zich veelvuldig en intensief bemoeit met de uitvoering van publieke zaken. Je kunt je zelfs afvragen of de discussie die wij vandaag voeren wel past bij de strikte toepassing van de Trias Politica. We praten nu immers met de minister over een pure uitvoeringstaak. We spreken niet over politiek beleid dat de dagelijkse, democratische controle behoeft.

Hiermee raken wij bij de kern van de problematiek. Gaat het nu uitsluitend over uitvoerend werk, over het personeelsbeleid van de minister of is er meer aan de hand? De term "zesde macht" suggereert dat er meer aan de hand is. Het gaat om macht, het gaat om invloed. Voorzitter. Het mag duidelijk zijn dat liberalen vanwege hun ideologie, vanwege hun achtergrond en vanwege hun mens-en-maatschappijvisie redelijk wantrouwend staan tegenover macht, zeker als die macht niet transparant en controleerbaar is. Daarom vinden wij het goed dat wij vandaag deze discussie voeren. Die kun je heel breed maken. Met name de heer De Boer heeft aangegeven dat het fenomeen uitleen, inhuur van personeel en dergelijk erg veel facetten kent. Er is ook al heel wat geschreven over de verschillende machten waaraan ik memoreerde. Mijn fractie acht een brede discussie hierover nu en hier niet zinvol. Het gaat niet om de vraag of de overheid extern personeel moet of mag inhuren of dat ze het werk mag uitbesteden. Onze samenleving is gecompliceerd en ook een overheid kan niet alle deskundigheid in huis hebben. Ze moet dat ook niet willen. Inhuren van externe deskundigheid kan en zal zeer zeker zijn meerwaarde hebben. De overheid moet niet de pretentie hebben alles te weten of zelf te kunnen. Goede en deskundige externe advisering kan de overheid ook voor kostbare misstappen behoeden. Het gaat wat ons betreft ook niet om geld, hoe belangrijk ook. Wij kunnen bij de verschillende begrotingsbehandelingen net zoveel gebruikmaken van het budgetrecht als we willen. Extern advies inhuren kost geld, soms veel geld, maar het niet inhuren kan bij tijd en wijle veel meer kosten. Toen ik uit andere hoofde eens tegen en extern

adviseur zei dat ik zijn tarief wel aan de hoge kant vond, zei hij: ja, wat wil je, goede raad is duur. Het is maar hoe je spreekwoorden wilt gebruiken, waarvan acte.

Voorzitter. Bij deze discussie staan voor mijn fractie twee vragen centraal: in hoeverre wordt c.q. is de overheid afhankelijk van de kennis van externe bureaus en in hoeverre worden externe adviseurs tengevolge hiervan beleidsbepalend voor delen van het overheidsbeleid? De notitie van het kabinet die wij vandaag bespreken is sterk technisch van karakter: zij geeft aan wat de overwegingen zijn om externe instanties in te schakelen of om werk uit te besteden. De notitie spreekt over verantwoordelijkheden, procedures en over gehanteerde regelgeving. Kortom, de notitie laat zien dat het in procedureel opzicht allemaal heel zorgvuldig gebeurt. Ja, voorzitter, dat zal wel, maar daar gaat het niet om. Het gaat om de rol en de invloed van de externe adviseurs. Aan die aspecten gaat de notitie helaas voorbij. Mijn fractie wil zeker niet zo ver gaan als de fractievoorzitter van GroenLinks in de Tweede Kamer. Hij stelt dat sprake is van privatisering van het beleidsdenken. Wij vragen de minister wel of er niet sprake is van het risico van het terechtkomen in een neerwaartse spiraal. Ik bedoel daar het volgende mee. Een ministerie huurt om wat voor redenen dan ook – ze worden in de notitie van de minister genoemd – externe deskundigheid voor een bepaald beleidsveld in. De praktijk is dat werkende voor het beleidsterrein de externe deskundigen nog meer kennis van de materie zullen opdoen. Is nu niet het risico aanwezig dat het ambtelijk apparaat steeds meer op kennisachterstand wordt gezet, zodat in het vervolg nog meer externe deskundigheid moet worden ingehuurd met als uiteindelijk gevolg een grote, zo niet volledige afhankelijkheid van externe adviseurs? Ik heb mij laten vertellen dat sommige opdrachtgevers zelfs de opdracht al door de externe adviseurs laten schrijven. Het geschilderde scenario is veel realistischer dan menigeen misschien denkt. Als dit scenario waar is, ook al is het maar ten dele, dan zitten wij op een gevaarlijke weg, op een hellend vlak. Dan gaan externe instanties de facto het beleid bepalen. Dan gaan externe instanties macht uitoefenen die zich aan een

## Van Heukelum

democratische controle onttrekt, alle ministeriële verantwoordelijkheid ten spijt. Mijn fractie zou met name op dit aspect van het inhuren van externe deskundigheid graag een reactie van de minister ontvangen.

De minister stelt in zijn notitie: "Door een beleidsbegroting te autoriseren machtigt het parlement in feite de regering om de begroting-smiddelen in te zetten teneinde de in de begroting geformuleerde beleidsdoelen te bereiken. In de beleidsverantwoording moet de regering aan het parlement rapporteren over de mate waarin zij erin is geslaagd de beleidsdoelen daadwerkelijk te realiseren."

De minister-president heeft het zo mogelijk nog explicieter gesteld tijdens de algemene beschouwingen van november jongstleden: "Het kabinet wil afgerekend worden op geformuleerde doelstellingen zoals in de begrotingen opgenomen. Hoe die doelstellingen worden gerealiseerd is, althans in onze ogen, van minder belang."

Simpel gesteld luidt de redenering van de regering: het parlement keurt de begrotingen goed en beoordeelt te zijner tijd het resultaat; wat daartussen gebeurt gaat het parlement niets aan. Ik zeg het wat simpel, maar zo lees ik het wel. Beoordelen op output heet dat. Dat vinden wij toch een heel enge begrenzing van de controlerende taak van het parlement. Natuurlijk kun je de stelling hanteren dat binnen het overheidsapparaat ook de vierde macht, de ambtenaren dus, niet controleerbaar is voor het parlement en dat het daar ook niet of nauwelijks moeilijk over doet. Maar er is in onze ogen een essentieel verschil tussen ambtenaren in rijksdienst, vallend onder de ministeriële verantwoordelijkheid en externe adviesbureaus. In zijn eerder door mij gememoreerde essay "De politiek en de verguisde staat" schrijft Rosenthal: De relatie met de andere nieuwe machten, waaronder de organisatie- en adviesbureaus, zijn niet te vergelijken met de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het zou een ernstig misverstand zijn te menen dat die nieuwe machten enigerlei verplichting zouden hebben jegens de politiek of zelfs ondergeschikt aan de politiek zouden zijn. Wie het politieke primaat zo opvat brengt zichzelf in de problemen, aldus Rosenthal. Hij voegt daaraan toe: Ook voor deze machten geldt

geen macht zonder controle en verantwoording.

Daarom acht mijn fractie het alleszins logisch en voor de hand liggend dat het parlement inzage vraagt in aard en omvang van de externe advisering van de overheid. Daarbij gaat het niet om alle mogelijke vormen van advisering en uitbesteding. Het gaat om advisering die te maken heeft met de kerntaken van de overheid, met essentiële beleidsterreinen. Er valt over te praten hoe dat moet gebeuren. Mijn fractie gaat vooralsnog qua detaillering in dezen niet zo ver als in de motie-De Boer c.s. wordt bepleit. Maar eerlijk gezegd vinden wij dat in dit stadium van de discussie een bijkomstigheid. Van meer belang vinden wij of de minister de probleemstelling onderkent die hier door mijn fractie is geschilderd en hoe hij daarmee denkt om te gaan. Wij wachten dan ook met meer dan gewone belangstelling de reactie van de minister af.

□

De heer **Doesburg** (PvdA): Voorzitter. In zijn proefschrift Interim-management bij de rijksoverheid constateert dr. E. van Hout dat het openbaar bestuur steeds vaker gebruikmaakt van tijdelijke bestuursarrangementen, tijdelijke structuren voor beleidsvorming en tijdelijk management. Hij beschouwt deze ontwikkeling als onontkoombaar en onderbouwt die stelling op overtuigende wijze. Uitbesteden is dus geen mode, zoals wij dat de laatste tijd wel vaak omschreven hebben gezien in de pers naar aanleiding van het rapport van GroenLinks dat mede de aanleiding is geweest tot deze discussie. Uitbesteden is dus geen mode, het is een structurele zaak. Bij de algemene beschouwingen heeft de heer De Boer zijn bezorgdheid over het omgaan met deze ontwikkeling kenbaar gemaakt en de vandaag ter bespreking voorliggende motie ingediend. Naar het oordeel van mijn fractie is er inderdaad sprake van een reële problematiek, al staat zij wat kritisch tegenover de motie-De Boer en de wijze waarop zij in de publiciteit is behandeld. Onze kijk op de problematiek is genuanceerd, maar ligt vrij dicht bij datgene wat de heer De Boer en anderen vandaag naar voren hebben gebracht. Mij is echter met name de stap ten aanzien van de zesde macht opgevallen.

Als je het zojuist door mij genoemde proefschrift leest, dan valt je allereerst op dat het ondersteunen van organisaties door externe adviseurs en interim-managers een bedrijfstak is geworden als alle andere. Er zijn goede en slechte adviezen en er zijn goede en slechte interim-managers. Dat geldt voor zowel de inhoudelijke als de morele aspecten van het geheel. Voor de inhoudelijke kwaliteit ligt de verantwoordelijkheid naar mijn oordeel in de eerste plaats bij het ambtelijk management van het betrokken overheidsorgaan. Voor morele aspecten ligt de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij het bestuur en de politiek. Voor geen van beide geldt echter exclusiviteit. Immers, ook ambtelijk management heeft zekere morele verantwoordelijkheden en ook de politiek heeft te letten op een adequate uitvoering.

Ik merk op dat het inzetten van extern personeel niet alleen noodzakelijk is om tot een verantwoorde bedrijfsvoering te komen. Het is bovendien een breed geaccepteerde wijze van tijdelijk gewenste capaciteitsuitbreiding welke in het algemeen – zo blijkt uit onderzoek – goed bevalt. Twintig jaar geleden was dat anders. Toen werd de inzet van extern personeel en het vragen van extern advies in het algemeen nog niet gezien als een permanent beschikbaar deel van het managementinstrumentarium. Tegenwoordig wordt in elk bedrijf c.q. in elke bestuurskundige opleiding rekening gehouden met de verschillende aspecten die kleven aan het gebruik van dit instrument. Vroeger was dat niet zo. Toen was het meer een oplossing ad hoc voor een probleem. Een deel van de bestaande problematiek is dan ook terug te voeren op het relatief nieuw zijn, in deze zin van dit instrument. Dit probleem zal naar het oordeel van mijn fractie verdwijnen, als de huidige toplaag in het management vervangen wordt door jongere managers. Net als bij de invoering van de computer, die in eerste instantie werd gebruikt als een elektronisch archief en pas later als een instrument om informatie te bewerken en waarde toe te voegen, zal men moeten leren om met dit instrument om te gaan en zal de organisaties erop toegesneden moeten worden. In grote organisaties kost het evenwel tijd om een

## Doesburg

verantwoorde wijze van werken met zoiets nieuws te incorporeren.

Het probleem is naar het oordeel van mijn fractie dus voor een deel tijdelijk. De tijd zal hier als grote heemeester dan ook deels een oplossing voor bieden. Toch is er reden om deze zaak in het parlement te bespreken. Ik wil in dit verband een aantal punten aan de orde stellen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. De heer Doesburg heeft het nog steeds over het totaal van externe beleidsadvisering, interim-management en het inhuren van uitvoerend personeel. Deze zaken blijven in zijn beschouwing tot nu toe een grote hoop, terwijl anderen en ik hebben geprobeerd om die dingen juist uit elkaar te halen en de discussie toe te spitsen op externe beleidsadvisering. Vindt de heer Doesburg dit allemaal een pot nat of ziet hij wel degelijk een verschil in opdrachtgeving en benadering van de onderscheiden categorieën?

De heer **Doesburg** (PvdA): Er is natuurlijk een heel groot verschil. Ik zal daar aan het eind van mijn betoog nog even op ingaan. Ik vind dat je aan de ene kant moet kijken naar beleidsadvisering en de invloed die in dat verband wordt uitgeoefend. Aan de andere kant is voor sommigen het onderscheid tussen echt uitvoerend werk en de beleidsinvloed van een interim-manager die de organisatie aanstuurt wel erg klein. Bij uitvoerend werk, zoals het reorganiseren van de postkamer, moet de inschakeling van een externe worden gezien als een hulpmiddel. Maar als het gaat om het inhuren van interim-management op topniveau – de NS is daarvan toch een aardig voorbeeld – heb je het over het plaatsen van mensen in een positie, waarin zij zeer concrete invloed op het beleid hebben, zonder dat zij gebonden zijn aan een soort ambtseed of deel uitmaken van een ambtelijk apparaat. Sterker nog: zij zijn passant, zij verdwijnen na verloop van tijd. Op dit moment wordt niet iedereen daadwerkelijk afgerekend op de resultaten van wat tot stand is gebracht. Aangezien de minister in zijn notitie spreekt over extern personeel, als een soort containerbegrip, ben ik in het begin van mijn betoog van dat geheel uitgegaan.

De heer **De Boer** (GroenLinks): U geeft nu wel een uitzonderlijk voorbeeld van de interim-manager aan de top, en wel bij de NS. Dat zal op dat niveau bij de overheid niet zo vaak voorkomen.

De heer **Doesburg** (PvdA): Ik ken voorbeelden op DG-niveau!

De heer **De Boer** (GroenLinks): Daarom heb ik bezwaar gemaakt tegen de term "extern personeel". Als het gaat om extern personeel, inclusief het interim-management – daarvoor moeten behoorlijke kwaliteitscriteria worden opgesteld; vandaar mijn pleidooi voor een eigen bureau voor interim-management bij de overheid – valt dat onder verantwoordelijkheid van de hoogste bazen van een ministerie. Dat ligt anders bij externe beleidsadvisering. Daarom vraagt dat om een andere benadering en opdrachtgeving. Kunt u daar nog iets over zeggen?

De heer **Doesburg** (PvdA): Ik kom daar nog op terug.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik vraag mij af, hoe uw diagnose van dit fenomeen er uitziet. U begint met de vaststelling van het structurele karakter van een reële problematiek. In uw laatste zin heeft u het echter over iets nieuws en tijdelijks. Wat is het nu eigenlijk?

De heer **Doesburg** (PvdA): Structureel is niet de problematiek, maar het gebruik van het instrument van externe adviseurs in den brede. De problematiek is grotendeels tijdelijk, omdat organisaties daarop toegesneden moeten worden. In het verleden werd een organisatie zodanig ingericht dat men de illusie dat men al het werk zelf wel aankon als uitgangspunt nam. Zo werd zo'n organisatie ingericht, en werden besluitvormingslijnen en bevoegdheden verdeeld. Een moderne organisatie zal erop ingericht zijn dat men niet al het werk altijd zelf kan doen. Dat gebeurde vroeger met name in technische zin ook al, wat geen aanleiding gaf tot discussie. Er zijn maar zeer weinig gemeenten die ooit in staat zijn geweest om alle bestemmingsplannen zelf te maken. Dat besteedde men uit bij de Heidemij of bij andere bureaus. In wezen is dat geen andere vorm van dienstverlening dan het maken van een vreemdelingenwet. Maar het

wordt heel anders ervaren. Waar vroeger de organisatie simpelweg werd ingericht op het feit dat niet alle bestemmingsplannen zelf werden opgesteld, is dat ten aanzien van wetgevende trajecten nooit gewoon geweest. Nu wordt dat wel gewoon, wat ook heel verstandig is.

In de motie wordt gevraagd, per departement een volledig overzicht te geven van de inzet van externen. Ik heb daar vragen over. Is dat wel zinvol? Is het überhaupt uitvoerbaar? Je moet namelijk erg diep in de budgetten van de verschillende leidinggevendenden duiken. Is zo'n mer à boire aan informatie voor het parlement eigenlijk wel hanteerbaar?

Zowel in het betoog van de heer De Boer als in het rapport van het wetenschappelijk bureau van GroenLinks blijven enkele elementen vanuit ethisch en machtspolitiek perspectief gezien onderbelicht. Dat is jammer, want ook mijn fractie ziet hier en daar ruimte voor verbetering. De notitie van de regering stelt op dit punt enigszins teleur. Het invoeren van een gedragscode bijvoorbeeld, indien en voorzover daar binnen de betrokken diensten nog geen sprake van is, kan naar ons oordeel absoluut geen kwaad.

De constatering van de minister dat de inzet van extern personeel binnen de rijksdiensten een aanvaard managementinstrument is, is naar het oordeel van mijn fractie terecht. Hetzelfde geldt voor het inzetten van dit soort instrumenten bij andere overheden. Het is ongewenst binnen de eigen organisatie een zodanige capaciteit in stand te houden dat te allen tijde in elke vraag kan worden voorzien. Dat is niet efficiënt en op den duur waarschijnlijk ook niet effectief. Bovendien geldt ten aanzien van kennis en ervaring dat het onmogelijk is alle benodigde knowhow in een apparaat te bundelen. Zelfs als de departementen erin zouden slagen meer van elkaars capaciteit alsmede die van andere overheden uit te wisselen, dan nog zullen externe krachten nodig blijven. Daar is niets mis mee. Immers, extern personeel dient uiteindelijk hetzelfde doel als intern personeel. Dat is het tot stand brengen van door de politiek gewenste resultaten. Wij hebben dan ook weinig bezwaar tegen het inzetten van externe adviseurs. De heer De Boer heeft dat ook gezegd. Wij verschillen dus niet van mening op dat punt.

## Doesburg

Aan een compleet overzicht van de kosten van alle externe krachten die door alle departementen jaarlijks worden ingehuurd, heeft mijn fractie eigenlijk geen behoefte. Dat wordt al gauw een baaierd aan informatie, betrekking hebbend op uiteenlopende zaken als de reorganisatie van de interne postbezorging tot het voorbereiden van voorstellen voor het Comité van ministers. Het lijkt mijn fractie beter dat in de Tweede Kamer, per vaste commissie, wordt bekeken welke opdrachten het bespreken waard zijn. Binnen die commissies is een overzicht wellicht wel hanteerbaar.

De gevraagde financiële informatie is voor mijn fractie nog het minst interessant. In de eerste plaats blijkt uit de notitie van de minister dat per departement een coördinerend directeur aanschaffingen is benoemd, vrijgemaakt voor het tot stand brengen en bewaken van een efficiënt en kwalitatief hoogwaardig inkoopproces. Dat is een prima zaak. De resultaten van dat aanstellen van deze directeuren zouden naar het oordeel van mijn fractie met name in de Tweede Kamer moeten worden gevolgd en minder in deze Kamer. In de tweede plaats wijs ik op het volgende. In de pers is er enorm veel lawaai over de kosten van externe adviseurs. Een goede beoordeling van die kosten vergt het tegenover elkaar zetten van de kosten van externe assistentie en de kosten van een goed geëquipeerd staand apparaat. Op zichzelf is een dergelijk vergelijking iets waarvoor men al gauw externe capaciteit zou inhuren, want het is een verdraaid ingewikkelde kwestie. Als wij de kosten van het maken van een wet, bijvoorbeeld de Vreemdelingenwet, door een staand ambtelijk apparaat, zouden vergelijken met het geld dat wij nu hebben uitgegeven aan externe assistentie, dan zouden wij nog wel eens kunnen schrikken van de kosten van dat staande ambtelijke apparaat. Als wij over dit soort zaken spreken, dan lijkt het mij beter een beetje meer met beide benen op de grond te gaan staan en te bezien wat in termen van een bedrijfseconomische beschouwing van het probleem het meest effectief is.

Interessant voor dit debat is naar het oordeel van mijn fractie in de eerste plaats het morele aspect, bijvoorbeeld de opvatting dat externen een zesde macht zijn gaan vormen. Als dat waar zou zijn, dan

dringt zich de vraag op of dat zonder meer slecht is. Een oprecht democraat is toch blij met wat Galbraith "countervailing powers" noemde. Ik zou zeggen: hoe meer machten, hoe meer vreugd. Immers, wie durft er nu te beweren dat wij, de politiek, de regering of de ambtelijke organisaties altijd volledig controleren? Zo'n zesde macht kan misschien nog wel een heel goede uitkomst zijn. De vraag blijft of het eigenlijk wel waar is dat het een zesde macht is geworden. Ik vraag mij dat af, gegeven mijn eigen ervaring met adviseurs en gegeven mijn ervaring gedurende tien jaar als bestuurder in Gelderland.

Natuurlijk is het wel degelijk interessant, met name in deze Kamer, om externe ondersteuning vanuit machtspolitiek perspectief te beschouwen. Van Hout noemt in zijn eerdergenoemde dissertatie acht machtsbronnen. Slechts drie ervan, informatie, ervaring en deskundigheid, alsmede relaties en netwerken, liggen binnen de invloedssfeer van de extern adviseur. Althans getalsmatig valt het dus nogal mee met die macht. Essentieel in dit verband is informatie; de specifieke deskundigheid van externen wordt uitgebuit door de opdrachtgevende organisatie die in de periode waarin de betrokkenen werkzaam zijn binnen die organisatie het kennisniveau ziet nivelleren, waarna de interim-taak is vervuld. De tijdelijke inhoudelijke kennisvoorsprong kan bepaalde actoren de mogelijkheid geven het besluitvormingsproces te beïnvloeden c.q. te manipuleren. Dat kan een probleem zijn. In Binnenlands Bestuur zegt Korsten hierover: "Meer ethische scherpte bij de opdrachtverstrekkers is in het algemeen niet overbodig." Dat, voorzitter, is iets waarvan mijn fractie zegt dat er in overheidsland meer aandacht aan besteed zou moeten worden. Is het misbruiken van een dergelijke tijdelijke voorsprong uit te bannen met een gedragscode? Ik denk het eigenlijk niet. Het enige wat hier helpt, is uiteindelijk de aloude controle achteraf door het daartoe gekozen orgaan. Overigens, die controle lijkt mij een stuk gemakkelijker en vooral ook objectiever vorm te geven als je niet eerst zelf als parlement mede de opdracht hebt geformuleerd. Maar dat terzijde.

In dit kader kunnen al snel persoonlijke belangen een oneigenlijke rol gaan spelen. De adviseur

verkoopt immers veel meer dan alleen maar kennis, capaciteit en snelheid. De adviseur verkoopt ook legitimatie, de objectieve blik van buiten, maar al te vaak schijn-objectiviteit; je kunt een zodanige druk uitoefenen op een adviseur, die per slot van rekening ook graag later nog eens een opdracht wil hebben, dat het advies volstrekt overeenkomt met datgene wat de opdrachtgever graag wil horen. Ik noem verder het buiten spel zetten van belanghebbenden als reden. Wellicht is dat met een adviseur wat gemakkelijker te regelen dan met een ambtelijk apparaat.

Er zijn natuurlijk belangenverschillen tussen de organisatie als zodanig en de opdrachtgever. Vanuit de marketing is hiervan een heel bekend voorbeeld. Helaas is door de verschillende belastingdiensten daar een eind aan gemaakt, maar in de zeventig jaren van de vorige eeuw verstreekte een grote Amerikaanse luchtvaartmaatschappij bij een businessclassticket standaard een zeer dure fles whisky. Dat bevorderde de verkoop van die tickets zeer en dat is nogal logisch. De organisatie c.q. de werkgever betaalde het ticket en de fles ging privé mee naar huis. Je ziet hiermee op een zeer eenvoudig niveau een groot belangenverschil tussen opdrachtgever en organisatie. In mijn politieke verleden heb ik iets vergelijkbaars meegemaakt. Arthur Andersen heeft een onderzoek gedaan naar het functioneren van de Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij. Indertijd zijn er een aantal zaken fout gegaan. Het was dus echt de moeite waard om eens goed te kijken naar wat er precies fout was gegaan. Dat onderzoek zou ook gebruikt worden, zo zei de staatssecretaris, om beleid te formuleren dat in zijn algemeenheid voor de ontwikkelingsmaatschappijen gebruikt zou kunnen worden. Welnu, dat beleid is er nog steeds niet. Dat zal veel oorzaken hebben, maar een daarvan is dat in het rapport niet goed is verwoord wat er is fout gegaan. De betrokken directeuren van het ministerie hadden geheel andere belangen dan het ministerie als organisatie. Bij het ambtelijk apparaat ging het om rechtvaardiging van het eigen handelen, om oude rekeningen die vereffend moesten worden, om Haagse invloed in de regio en zo nog een paar dingen meer. Het rapport handelde ook precies over die zaken.

## Doesburg

Hierbij speelden machtsfactoren zoals formele regels en posities, financiële macht en zelfs dwang een rol. Voor dit soort zaken geldt de uitspraak van Korsten a fortiori.

Wij worden hier met name mee geconfronteerd bij externe adviezen. Ik maak natuurlijk met nadruk onderscheid tussen de inschakeling van externe adviseurs en de inzet van de gewone managers. Het gaat om morele keuzen, zowel bij het ambtelijk apparaat als bij de politiek. Uiteindelijk is hierbij ook de democratische controle in het geding.

Mijn fractie kan zich vinden in de notitie van de regering, al is deze niet briljant, maar dat is al vaker opgemerkt. De in deze Kamer belangrijke morele en ethische aspecten van het overheidshandelen, ook bij het inschakelen van externen, blijven onvoldoende belicht. Dat is een gemiste kans. Wij vernemen graag hoe de minister hiertegenover staat.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De behandeling van dit wetsvoorstel wordt voortgezet na afhandeling van wetsvoorstel 27551. Het tijdsverloop van de vergadering is zodanig dat ik overweeg om de dinerpauze na de behandeling van wetsvoorstel 27551 te houden.

De vergadering wordt van 16.45 uur tot 17.15 uur geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koningin en de burgemeester (27551).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter. Ik wil de Kamer graag dankzeggen voor haar inbreng in eerste termijn bij dit beperkte wetsvoorstel, dat desondanks vele tongen in beweging heeft gebracht en dat, zoals de heer Van Thijn

terecht opmerkte, al meer dan 150 jaar doet.

Het gaat om de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester van constitutionele orde is en derhalve door de grondwetgever moet worden bepaald. Zoals vele sprekers uiteengezet hebben, is vanaf 1848 aan deze geschiedenis ook de naam van Thorbecke verbonden. Het doet mij stiekem veel vreugde dat ik mij zo met Thorbecke verbonden weet na zo'n lange tijdsspanne. In de memorie van toelichting is de geschiedenis ook beschreven. Het is een interessante geschiedenis, omdat deze laat zien dat de wijziging die de regering in het thans voorliggende wetsvoorstel heeft opgenomen ter onderscheiding van het wetsvoorstel dat is ingetrokken, wel degelijk betekenis heeft. Het bleek namelijk dat voor 1848 de benoemingswijze van de burgemeester heel verschillend geregeld was. In sommige omstandigheden was de Kroon competent, maar er waren ook provinciale en zelfs plaatselijke verordeningen, die regelden hoe men aan zijn burgemeester kwam. Het is evident dat door het voorstel dat thans voorligt, die mogelijkheid niet zal bestaan, maar dat de wet zal regelen hoe de aanstellingswijze van de burgemeester eruit komt te zien.

Uit de beschrijving die in de memorie van toelichting is opgenomen, blijkt dat de oordeelsvorming in de loop der tijden nogal eens verschild heeft. De regering, de Tweede Kamer en de Raad van State hebben op onderscheiden momenten gemeend dat het anders moest en zijn niet altijd zelf consistent geweest. Dat komt omdat er telkens andere regeringen, andere Tweede Kamers en andere Raden van State zijn. Ik wijs erop dat ook in staatsrechtelijke kring verschillend wordt gedacht over deze materie. Geleerden als Buijs en Oud en vele commissies hebben zich met overtuiging uitgesproken ten gunste van deconstitutionalisering. Dat betekent, zeker als ik in deze zaal de namen van Thorbecke en Oud noem, dat geen enkele partij zich gegeneerd hoeft te voelen om zich tot dat standpunt te bekennen.

Het is alleszins legitiem om over de deconstitutionalisering van de benoemingswijze positief te spreken. De aanstellingswijze tot op de dag van vandaag is in artikel 131 van de Grondwet geregeld. De belangrijkste basis voor de stelligheid van

voorstanders van grondwettelijke regeling is het feit dat het nu in de Grondwet staat. Ik kom straks nog nader te spreken over de argumenten die door verschillende sprekers naar voren zijn gebracht. Het feit dat het in de Grondwet staat, is natuurlijk niet zonder betekenis. Tegen de achtergrond van de langdurige discussies en de wisseling van standpunten daarin gedurende de afgelopen anderhalve eeuw, is het echter ook niet doorslaggevend. De keuze die in 1848 is gemaakt voor de Kroon-benoemde burgemeester, heeft in een historische context plaatsgevonden waarin zeer sterk behoefte was aan eenheid in het bestuur. De grondwettelijke verankering ervan vloeit niet noodzakelijkerwijze voort uit die keuze.

De in de nota naar aanleiding van het verslag geciteerde overweging van de regering destijds om af te wijken van het advies van de staatscommissie-Thorbecke illustreert dat ook, omdat een argument voor de grondwettelijke verankering ontbreekt. Wij leven nu echter in 2002; de negentiende eeuw ligt steeds verder achter ons en wij moeten constateren dat het gemeentelijk bestuur en de positie van de burgemeester daarin zich sindsdien sterk hebben ontwikkeld. De voorwaarden voor stabiliteit en eenheid in ons binnenlands bestuur zijn hecht verankerd en nog minder dan destijds valt thans in te zien waarom de aanstellingswijze van de burgemeester aan het oordeel van de wetgever onttrokken zou moeten zijn en blijven. De regering is dan ook van mening dat de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin niet van constitutionele orde is en in de Grondwet verankerd zou moeten blijven, maar dat de wetgever die bevoegdheid toekomt; daartoe strekt het wetsvoorstel.

De regering is bovendien van mening dat een zinvol debat over de aanstellingswijze van de burgemeester mogelijk moet zijn zonder de slagschaduw van een lange en ongewisse procedure van Grondwetsherziening. De Grondwet vormt hier ten onrechte een te hoge barrière tegen verandering, zoals de heer Van Thijn heeft aangegeven. De heren Dölle en Holdijk hebben erop gewezen dat je heel goed kunt discussiëren over dit onderwerp en dat het feit dat dit in de Grondwet