Raad van State

No.W04.20.0135/I 's-Gravenhage, 15 juni 2020

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Ministeriële verantwoordelijkheid: context en doel van het advies 2
1.1 Zichtbare aanspreekbaarheid van de overheid 2
1.2 Maatschappelijke veranderingen 3
1.3 Een veranderend politiek bestel 6
1.4 Doel en inhoud van het advies 8
Hoofdstuk 2. Ministeriële verantwoordelijkheid: geldend staatsrecht 11
2.1 Het parlementaire stelsel 11
2.2 Historische ontwikkeling 11
2.3 Grondwet: continuïteit en verandering 12
2.4 Verantwoordings- en inlichtingenplicht 14
2.5 Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid 17
2.6 Minister en ambtenaar 20
2.7 Collectieve ministeriële verantwoordelijkheid 23
2.8 Samenvatting 25
Hoofdstuk 3. Ministeriële verantwoordelijkheid: haperend samenspel 26
3.1 Grondwet en spelregels 26
3.2 Groeiende rol onafhankelijke instellingen 27
3.3 Stelselverantwoordelijkheid 30
3.4 Incidentgedreven verantwoordingscultuur 33
3.5 Ambtelijke verantwoordelijkheid 35
3.6 Afstand tussen politiek en uitvoering 38
Hoofdstuk 4. En nu verder! 44
4.1 Inleiding 44
4.2 Behoud én herijking ministeriële verantwoordelijkheid 44
4.3 Herijking rol onafhankelijke instellingen 46
4.4 Scherpere definiëring stelselverantwoordelijkheid 49
4.5 Betere informatievoorziening aan het parlement 50
4.6 Versterking politiek-ambtelijke verhoudingen 53
4.7 Betere balans tussen wetgeving, beleid en uitvoering 56
4.8 Tot besluit: en nu verder! 59

AAN DE KONING

Hoofdstuk 1. Ministeriële verantwoordelijkheid: context en doel van het advies

1.1 *Zichtbare aanspreekbaarheid van de overheid*

Wie wist wat wanneer? Wie heeft wanneer wat gedaan? Wie moet aftreden?

Dit zijn de vragen die in debatten in de Tweede Kamer tegenwoordig bijna wekelijks worden gesteld en waarover uitvoerig in de media wordt bericht. Of het nu gaat om de veiligheid van de Stint, de cijfers over zware criminaliteit onder asielzoekers, de zeventig burgerdoden in Irak, het uitkeren van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst of, nog recenter, de vraag of de overheid voldoende voorbereid was op de corona-crisis: steeds spitst het debat zich op deze vragen toe. Wat is de relevante informatie en is deze voor iedereen beschikbaar? Heeft de overheid op grond van de beschikbare informatie maatregelen genomen – of had de overheid die kúnnen of moeten nemen? En wie kan op dit alles worden aangesproken? Is dat de betrokken bewindspersoon of zijn het anderen? Hoe zit het met de ambtelijke verantwoordelijkheid en deskundigheid? Opereren instellingen met publieke taken wel onafhankelijk genoeg of hebben regering en Tweede Kamer juist te weinig grip op onafhankelijke overheidsinstellingen?

In de kern raken deze vragen de werking *van* de ministeriële verantwoordelijkheid.[1] Het afleggen van publieke verantwoording is van groot maatschappelijk belang. Wil de democratie zijn kracht behouden dan moet de overheid een gezicht hebben: burgers, kiezers moeten in alle openheid kunnen zien wie van de overheid waarop aanspreekbaar is. Dat is voor het vertrouwen van de burger in de overheid cruciaal. Burgers moeten kunnen begrijpen wat de overheid doet en kunnen zien wie namens de overheid uitleg geeft over de keuzes die zijn gemaakt en hoe ze worden uitgevoerd. En die ook eerlijk zegt wat níet is gelukt of wat de overheid níet kan leveren. De corona-crisis illustreert eens te meer hoe belangrijk dat is. Als de overheid zich duidelijk aanspreekbaar toont, zullen burgers ook eerder inzien dat de overheid niet alles kan en dat ook de overheid fouten maakt – het blijft mensenwerk.

Uit een reeks van gebeurtenissen de afgelopen jaren, en bevestigd in tal van publicaties en achtergrondgesprekken, blijkt verwarring en onenigheid over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat bemoeilijkt de controlerende rol van Kamerleden, belast de positie van ministers en zet ambtenaren onder druk. Aangezien een goed samenspel tussen parlement, kabinet en rijksdienst voorwaarde is voor goed beleid, goede wetgeving en goede uitvoering, voelen uiteindelijk ook burgers de nadelen als dat samenspel te zeer hapert.

---

[1] Deze houdt, kortst mogelijk samengevat, in dat ministers en staatssecretarissen, gezamenlijk en afzonderlijk, verantwoording aan het parlement afleggen voor hun beleids- en andere daden. Met de ministeriële verantwoordelijkheid hangt de vertrouwensregel samen. Wanneer een bewindspersoon of een kabinet geen vertrouwen meer geniet van de meerderheid van de Tweede of van de Eerste Kamer, treedt deze af. Zie verder hoofdstuk 2.

Daarom zal de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in dit ongevraagde advies het belang van ministeriële verantwoordelijkheid uitdiepen (hoofdstuk 2), de actuele verwarring en het huidige haperen nader analyseren (hoofdstuk 3) en adviezen formuleren om de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid te verbeteren (hoofdstuk 4). Als adviseur voor wetgeving en bestuur van regering en parlement wil de Afdeling zo een bijdrage leveren aan wat het hart van de parlementaire democratie raakt: een goede werking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor de volksvertegenwoordiging is de ministeriële verantwoordelijkheid het mechanisme om aanspreekbaarheid van de overheid om te zetten in controle en verantwoording. Zij is gekoppeld aan het ambt van minister: het is de minister die in onze parlementaire democratie naar het parlement wordt geroepen. Daar geeft hij in het openbaar informatie en legt hij verantwoording af. In laatste instantie kan hij door de Tweede Kamer gedwongen worden om af te treden. Dat systeem heeft zich in de loop van de negentiende eeuw ontwikkeld en is deels in de Grondwet vastgelegd. Het geldt nog steeds: het is, zoals gezegd, de kern van ons parlementair stelsel.

In de 21e eeuw, ruim honderdvijftig jaar later, lijkt de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid op het eerste gezicht eerder groter dan kleiner geworden. Met een sterk uitgebreid overheidsapparaat en een mondige en zeer divers samengestelde bevolking is in de huidige tijd van (sociale) media, openbaarheid, globalisering en technologie, het zichtbaar, in persoon nemen van verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk vertrouwen in de democratie van vitale betekenis. De corona-crisis heeft dat eens te meer aangetoond. Maar werkt het systeem nog steeds goed na al die veranderingen? Moeten we in het licht van de nieuwe vragen die uit die veranderingen voortvloeien, het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid niet opnieuw tegen het licht houden? En als de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk niet of onvoldoende werkt, waar en waarom hapert deze en wat kan of moet er met het oog daarop aan gedaan worden? Over deze vragen gaat dit advies.

De werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk is niet uitsluitend – en zelfs niet in de eerste plaats – een juridische kwestie. Ook maatschappelijke ontwikkelingen spelen een belangrijke rol. Dit advies is niet de plaats om daarop uitvoerig in te gaan. Een analyse van de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid is echter niet goed te begrijpen als met de onderling samenhangende maatschappelijke en politieke bewegingen die daarop van invloed zijn, geen rekening wordt gehouden. Daarom besteedt de Afdeling, eerst kort aandacht aan de veranderende maatschappelijke en politieke context alvorens dieper op de ministeriële verantwoordelijkheid in te gaan.

1.2 *Maatschappelijke veranderingen*

Over een langere periode gerekend hebben in de samenleving grote veranderingen plaatsgevonden. Deze hebben Nederland veel goeds gebracht. De economische welvaart is na de Tweede Wereldoorlog sterk toegenomen. Veel burgers hebben

daarvan geprofiteerd. Ook technologische ontwikkelingen hebben de samenleving veel voordelen opgeleverd. De mogelijkheden om zich wereldwijd te verplaatsen, informatie te vergaren en met elkaar te communiceren zijn exponentieel toegenomen. Die voordelen zijn niet alleen economisch maar ook sociaal en cultureel van aard. Mensen kunnen, ook bij afwezigheid van fysieke nabijheid, sneller en gemakkelijker met familieleden en bekenden contacten leggen en hun sociale netwerken onderhouden.

De samenleving en de parlementaire democratie zoals die in Nederland is ingericht, zijn lange tijd goed in staat geweest deze veranderingen te accommoderen. Nederland heeft zich in de loop van de 20e eeuw als democratische rechtsstaat verder ontwikkeld. De sociale voorzieningen en infrastructuur zijn, ondanks soms minder goede economische omstandigheden (zoals nu opnieuw nadrukkelijk aan de orde is), geleidelijk op een steeds hoger niveau komen te liggen. Er is een grote individuele vrijheid om zich te ontplooien en mee te doen aan het publieke debat. Dat laatste uit zich ook in een kritische pers en in gemakkelijk toegankelijke sociale media. Ook de rechtsbescherming is in de loop van de jaren toegenomen en verder verfijnd. Al deze positieve ontwikkelingen komen mede tot uitdrukking in het vertrouwen van burgers in de overheid: dat is blijkens onderzoek redelijk stabiel en ligt nog steeds op een relatief hoog niveau.[2]

Met alles wat goed gaat mogen we de ogen niet sluiten voor maatschappelijke trends die minder gunstig zijn. Ondanks de economische voorspoed en de technologische vooruitgang op vele terreinen is deze eeuw geleidelijk de onvrede bij en de ongelijkheid tussen bepaalde groepen burgers toegenomen. Uit recent onderzoek blijkt dat dit verschillende oorzaken heeft.[3] De eerste is dat burgers door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen sociaal minder goed zijn ingebed. Door een sterkere nadruk op individuele vrijheid en toenemende sociale diversiteit zijn de verbindingen in de samenleving zwakker geworden. Daarnaast leiden meer complexiteit in de samenleving (gewezen wordt onder meer op de gevolgen van digitalisering[4]), een toenemende afstand tot het besluitvormingsproces van de overheid en toenemende vaste lasten tot een verminderd gevoel van grip op de omgeving. Dit verlies van controle is sterker in de groepen burgers met lagere inkomens en een lager opleidingsniveau.

---

2 SCP, *Burgerperspectieven*, 31 maart 2020. Zie ook SCP, De sociale staat van Nederland, 10 september 2019. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 blijkt dat twee derde van de Nederlanders positief oordeelt over politieke vertegenwoordiging, http://www.dpes.nl/images/AanhoudendWisselvalligNKO2017V4.pdf, p. 78.

3 Denkwerk, *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding*, juli 2019. Zie www.denkwerk.online. Het onderstaande is hoofdzakelijk ontleend aan de samenvatting van het rapport (p. 7). Over de oorzaken van maatschappelijke onvrede is veel meer gepubliceerd. Zie bijvoorbeeld Bas Heijne, *Onbehagen. Nieuw licht op de beschaafde mens*, Amsterdam: Ambo/Anthos 2016 en Kim Putters, *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, Amsterdam: Prometheus 2019.

4 Denkwerk, a.w., p. 23. Zie het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de effecten van digitalisering voor rechtstatelijke verhoudingen, Kamerstukken II 2017/18, 26443, nr. 557.

Deze ontwikkelingen vertalen zich in nieuwe maatschappelijke structuren en omgangsvormen. Tussen steeds sterker van elkaar gescheiden levende groepen burgers bestaan toenemende sociale, culturele en economische verschillen.[5] Burgers hebben langs verschuivende en deels nieuwe scheidslijnen uiteenlopende belangen en opvattingen. De verdeeldheid in de samenleving lijkt in afnemende mate te leiden tot een gemeenschappelijk gedragen identiteit en perspectief. Dat laatste wordt ook moeilijker doordat nieuwe technologieën niet alleen meer informatie genereren maar ook meer mogelijkheden bieden om informatie te manipuleren en wetenschappelijke kennis in twijfel te trekken.[6] Het maatschappelijk debat over de feiten leidt niet alleen minder vaak tot een gedeelde werkelijkheid maar wordt ook, onder meer door de opkomst van sociale media, bemoeilijkt door ruwere omgangsvormen.

Deze ontwikkelingen stellen de overheid voor problemen. Niet alleen is het aantal overheidstaken en de complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken waar de overheid zich voor gesteld ziet, de afgelopen decennia sterk toegenomen, maar ook de verwachtingen van burgers en van degenen die hen vertegenwoordigen. Van de overheid kan echter niet worden verwacht dat zij alle problemen en de daaruit voortvloeiende onvrede bij burgers kan oplossen. Tegelijkertijd draagt diezelfde overheid, naast positieve en noodzakelijke veranderingen die zij in gang zet, niet zelden aan maatschappelijke onvrede bij. De problemen waar burgers tegenaan lopen hangen vaak samen met gebrekkig overheidsoptreden. Uit onder meer opeenvolgende rapportages van de Nationale ombudsman komt naar voren dat bij de overheid op verschillende niveaus en terreinen aanzienlijke uitvoeringsproblemen bestaan.[7] Een recent voorbeeld is de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Burgers hebben daar last van, met name diegenen die van overheidsvoorzieningen afhankelijk zijn.

De kritiek op de overheid richt zich vaak op de grote uitvoeringsorganisaties en de gemeenten. Daar vindt in de regel ook het contact met de burger plaats. De problemen doen zich echter niet alleen daar voor. Grote uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden krijgen vaak te maken met heel complexe en daardoor moeilijk uitvoerbare wetgeving die vervolgens met behulp van nadere regels en instructies op verschillende niveaus naar de werkvloer wordt door vertaald. Dat levert niet alleen spanningen op tussen overheid en burger maar ook binnen de overheid zelf. De maatschappelijke onvrede zit niet zelden ook bij ambtenaren die geen ruimte of middelen hebben om maatwerk te bieden en vervolgens wel

---

5 SCP en WRR, *Gescheiden werelden? En verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, oktober 2014.

6 Uitgebreider Bas Heijne, *Mens/onmens* (essay), Amsterdam: Prometheus 2020, p. 11 e.v.

7 Zie onder meer Nationale Ombudsman (NO), *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid*, augustus 2015; NO, *Zorgen voor de toekomst*, september 2016. Voor een recente indruk: NO, *Iedereen moet mee kunnen doen*, jaarverslag 2018.

degenen zijn die direct met de boosheid en verontwaardiging van burgers worden geconfronteerd.[8]

1.3 *Een veranderend politiek bestel*

De geschetste maatschappelijke ontwikkelingen hangen nauw samen met politieke bewegingen en verhoudingen. Het gaat om elkaar wederzijdse beïnvloedende maatschappelijke en politieke factoren die doorwerken in het functioneren van het democratische bestel.[9] Deze doorwerking is verschillend van aard en wordt ook verschillend geduid. Tegenover bijvoorbeeld een nog steeds hoog opkomstpercentage bij verkiezingen staan indicaties van een toenemend wantrouwen in de politiek.[10] Feitelijk kan in elk geval worden vastgesteld dat de democratie als gevolg van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen andere vormen aanneemt: tegenover de parlementaire besluitvorming na en op grond van verkiezingen ontstaat een 'tegendemocratie'.[11]

Te wijzen valt op de steeds snellere opkomst van nieuwe partijen in het parlement (in Nederland inmiddels ongeveer tussen de 20 en 30% van de stemmen) en van spontane maatschappelijke bewegingen ('de gele hesjes'[12]) die zich met hun gevoelens van onvrede rechtstreeks richten tot de politiek. Voorts is het toezicht op het openbaar bestuur versterkt in de vorm van kritische journalistiek en van toezichthouders die werken op grond van de principes van het *New Public Management.* Ook juridische procedures spelen een rol. Belangengroeperingen proberen, soms met succes, overheidsbeleid en wetgeving via de rechter aan de kaak te stellen.[13]

---

8 Zie bijvoorbeeld https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4935236/belastingdienst-toeslagenaffaire-menno-snel-kinderopvang.

9 Zie ook de analyse van de Staatscommissie-Remkes, *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam: Boom 2018, p. 46. De commissie constateert dat bepaalde groepen burgers "voor wie de democratie minder goed werkt", dreigen af te haken van de politiek of al zijn afgehaakt. Op die analyse van het democratie-concept is overigens kritiek mogelijk. Zie Annemarie Kok, "Naar een volksdemocratie? Het rammelende representatie-concept van de commissie-Remkes", *De Hofvijver* jaargang 10, nr. 108.

10 Voor zover het gaat om vertrouwen in de politiek rijst de vraag of sprake van een definitieve daling of een tijdelijke terugval. Hierover Mark Bovens en Anchrit Wille, "Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?" in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen, *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: University Press 2011, p. 21-43. Zie voorts Rudy Andeweg, "Het gezonde wantrouwen in de politiek" (1985), in: *Werk in uitvoering. Beschouwingen over het functioneren van de democratie*, Houten: Unieboek/Het Spectrum 2018, p. 467-479.

11 Pierre Rosanvallon, *De democratie denken. Werk in uitvoering*, Nijmegen: Vantilt Nijmegen 2019, p. 71 e.v. Zie ook de inleiding van Ido de Haan, "Democratie als werk in uitvoering. Pierre Rosanvallon over democratie, representatie en gelijkheid", p. 30 e.v.

12 Voor Nederland kan in dit verband gewezen worden op delen van de boerenprotestbeweging (Farmers Defence Force).

13 Ook wel 'Public interest litigation' genoemd. Zie bijvoorbeeld HR 20 december 2012, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda); Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (SyRI).

Maar ook de klassieke representatieve democratie zelf verandert. Verkiezingsuitslagen laten een gefragmenteerd politiek landschap zien dat door de volatiliteit van het kiezersgedrag sterk fluctueert. Op grond daarvan worden kabinetten gevormd met een krappe parlementaire meerderheid van wisselende coalities die bestaan uit meerdere partijen. Deze werken niet vanzelfsprekend goed met elkaar samen omdat verkiezingen steeds hun schaduw vooruit werpen. De strijd om de kiezer vindt onder invloed van peilingen en elkaar snel opvolgende mediaberichten continue plaats. Kiezers blijken in die strijd niet alleen volatiel maar ook onderling verdeeld. Burgers hebben langs deels nieuwe, sociale, culturele en religieuze scheidslijnen uiteenlopende belangen en opvattingen die scherp tot uitdrukking komen in een parlement dat op grond van evenredige vertegenwoordiging wordt samengesteld. In die zin is sprake van een voortdurende wisselwerking tussen maatschappelijke, politieke en staatsrechtelijke ontwikkelingen.

Regering en parlement hebben in deze constellatie veel moeite om te komen tot effectieve en maatschappelijk gedragen besluiten. Wetgeving komt op bepaalde terreinen niet of traag tot stand. Als er al een compromis kan worden bereikt is er weinig tijd en weinig politieke ruimte om te komen tot goed doordachte, consistente en uitvoerbare wetgeving. Wetgeving sluit daardoor niet altijd aan bij waar de samenleving en de burger behoefte aan hebben.[14] Uitvoeringsorganisaties hebben door bezuinigingen en minder beschikbaar personeel moeite om nieuwe wetgeving goed uitgevoerd te krijgen. Ook het toezicht en de handhaving zijn daardoor complexer geworden. De situatie wordt vervolgens verder gecompliceerd doordat wetswijzigingen elkaar soms snel opvolgen. Daarbij wijzigt mede afhankelijk van de politieke meerderheid van het moment meer dan eens het gekozen perspectief, hetgeen kan leiden tot tegenstrijdige opdrachten voor de uitvoering.[15]

De toegenomen dynamiek in politiek en bestuur krijgt vorm tegen de achtergrond van het feit dat de mogelijkheden van de rijksoverheid om sturing te geven aan de samenleving, zijn afgenomen. Dat hangt samen met internationale ontwikkelingen. Door Europese wetgeving vindt de normstelling vaak elders plaats. Voor de samenleving belangrijke (pseudo-)regelgeving wordt vastgesteld door autonome agentschappen ('regulators') die in hoge mate los zijn komen te staan van de politiek.[16] Daarnaast hebben de grote decentralisatiebewegingen van de afgelopen jaren ertoe geleid dat beleid en regelgeving in onder meer het sociale en fysieke domein in beginsel door decentrale organen wordt vastgesteld. Deze ontwikkelingen illustreren dat de democratie in deze tijd op veel meer plaatsen dan alleen in Den Haag vorm krijgt.

---

[14] M. Scheltema, "Wetgeving in de responsieve rechtsstaat", *RegelMaat* 2018, nr. 3, p. 231-244.

[15] Uitvoeriger over de uitvoeringsproblematiek ABD, *Werk aan Uitvoering Fase 1 Probleemanalyse*, 14 februari 2020, p. 31 e.v.

[16] E.M.H. Hirsch Ballin, "De rol van de wetgever: vijftig jaar verder" (preadvies Nederlandse Vereniging voor Wetgeving), in: A.M. Keppel, T.G.J. van Arnhem (red.), *De wetsfiguur*, Tilburg: Wolf Legal Publishers 2019, p. 13 e.v. Zie verder punt 3.2.

Tegenover het terreinverlies van de wetgevende functie staat een toenemende gerichtheid op parlementaire controle. Er is in de politiek een verschuiving waar te nemen van een belangenafweging op grond van algemene gezichtspunten naar een door incidenten gedreven uitvoeringsverantwoording. Daarbij doorloopt het parlement een vaak moeizame zoektocht naar de juiste informatie en naar de personen die op tekortkomingen kunnen worden aangesproken.[17] In dergelijke processen wordt aangedrongen op meer transparantie en niet zelden ook op meer regels. Door de gedetailleerde aandacht voor de uitvoering is deze ook politieker geworden. Aan de oplossing van de concrete problemen waarmee burgers en uitvoeringsorganisaties zitten, draagt dat niet vanzelfsprekend bij.[18]

Deze onderling samenhangende veranderingen hebben grote gevolgen voor het functioneren van de overheid. Juist daarom komt het er nauw op aan hoe de overheid zich op een voor burgers zichtbare en begrijpelijke manier verantwoordt. In die publieke verantwoording ligt een wezenlijke verbinding tussen politiek, bestuur en samenleving. Dit geldt nog sterker in uitzonderlijke situaties, zoals tijdens de coronacrisis. Daarbij speelt de ministeriële verantwoordelijkheid een centrale rol. Maar werkt deze in de huidige tijd nog wel goed?

1.4 *Doel en inhoud van het advies*

Gelet op het voorgaande is er aanleiding om de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in ons parlementaire stelsel opnieuw tegen het licht te houden en nader te doordenken. Verschillende vragen zijn aan de orde. Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat de overheid goed en duidelijk aanspreekbaar blijft voor wat zij doet en voor de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd dat door de politiek is vastgesteld? Wat zijn de spelregels die de betrokken actoren moeten toepassen zodat er effectief en voor de samenleving zichtbaar en begrijpelijk verantwoording wordt afgelegd? Moeten de spelregels die van oudsher golden opnieuw worden bevestigd of met het oog op maatschappelijke en politieke ontwikkeling worden verhelderd of aangepast? Moet de ministeriële verantwoordelijkheid worden geherdefinieerd of anders worden ingevuld en zo ja, in welke zin?

Met dit advies wil de Afdeling de problematiek die met deze vragen verband houdt nader analyseren, ordenen en vervolgens bezien welke handelingsperspectieven er zijn. Allereerst gaat zij in op de oorsprong van de ministeriële verantwoordelijkheid en de staatsrechtelijke betekenis ervan zoals die zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld (hoofdstuk 2). Daarbij zal ook aan de orde komen hoe deze verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de vertrouwensregel en de grondwettelijke inlichtingenplicht. Het gaat daarbij alleen om een weergave van de hoofdlijnen van het geldende staatsrecht waarover gelet op de grondwetsgeschiedenis,

---

[17] Zie punt 3.4.

[18] Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*, Amsterdam: Prometheus 2019, p. 67 e.v.

parlementaire gedachtewisselingen en literatuur een hoge mate van consensus bestaat.

Daarna zal de Afdeling dieper ingaan op de veranderingen in het samenspel tussen Kamerleden, bewindslieden en ambtenaren (hoofdstuk 3). De maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die hiervoor zijn aangestipt worden hierin ook betrokken. Vanuit dat bredere perspectief zal eerst worden ingegaan op onder meer de versnippering van overheidstaken door de uitbesteding van ministeriële bevoegdheden aan (semi-)onafhankelijke instanties en de vertroebeling die ontstaat in situaties waarin verantwoordelijkheden weliswaar elders zijn neergelegd maar de minister toch verantwoordelijk wordt gehouden ('stelselverantwoordelijkheid').

Vervolgens komt de incident gedreven verantwoordingscultuur in het hedendaagse proces van publieke verantwoording aan de orde. Ook het belang van de informatieplicht aan de beide Kamers en de daarvoor noodzakelijke kwaliteit van de informatievoorziening bij de overheid komen daarbij aan bod. Voorts gaat de Afdeling in op de diffuser wordende spelregels in politiek-ambtelijke verhoudingen en de gevolgen daarvan voor het functioneren van de departementen en de daar werkzame ambtenaren. Ten slotte komt in bredere zin de afstand tussen politiek en uitvoering aan bod waardoor effectieve verantwoording wordt bemoeilijkt. Uit de analyse van deze onderlinge samenhangende verschijnselen zal naar voren komen dat de ministeriële verantwoordelijkheid in deze tijd niet alleen als zodanig discussie oproept, maar ook in haar praktische uitwerking steeds minder goed functioneert.

Ter afsluiting zal de Afdeling enkele conclusies trekken en mogelijke handelingsperspectieven proberen te formuleren (hoofdstuk 4). Zij zullen uitmonden in enkele zo concreet mogelijke adviezen over een mogelijk vervolg. Dat kan niet anders dan een tussenstand zijn; gemakkelijke antwoorden zijn er niet. De Afdeling wil zo een bijdrage leveren aan het debat over een onderwerp dat het hart raakt van onze parlementaire democratie en van het vertrouwen van de burger: de zichtbare en effectieve aanspreekbaarheid van de overheid. Vervolgens is het aan regering en parlement om daarin welbewuste keuzes te maken.

De Afdeling heeft bij het voorbereiden van dit advies naast de bestudering van relevante Kamerstukken, rapporten en wetenschappelijke literatuur twee verkennende rondetafelgesprekken en vele bilaterale gesprekken gevoerd met personen die vanuit uiteenlopende posities, ervaringen en deskundigheden kennis dragen van het onderwerp: leden van de Tweede en Eerste Kamer, (oud-)bewindslieden, ambtenaren en wetenschappers. Deze gesprekken zijn zeer behulpzaam geweest bij de vorming van een totaalbeeld van de problematiek. De analyse in dit advies is mede op deze gesprekken gebaseerd. De noodzaak om de thematiek van de ministeriële verantwoordelijkheid te agenderen en te bespreken werd bij de gesprekspartners breed gevoeld. De Afdeling is alle betrokkenen dankbaar voor de tijd en aandacht die zij hier ruimhartig aan hebben besteed.

Ten slotte nog een opmerking over de bijzondere omstandigheden op het moment dat dit advies wordt uitgebracht. Dit advies was al enige tijd onder handen vóór de uitbraak van de coronapandemie. De crisis die deze pandemie teweeg heeft gebracht, de acute maatregelen die zijn genomen en de mogelijk ingrijpende gevolgen voor de samenleving – ook op de langere termijn – maken de beschouwingen in dit advies niet wezenlijk anders. Bepaalde aspecten van de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid komen er wel door in een scherper daglicht te staan. De coronapandemie brengt met zich dat bewindspersonen soms buiten de grenzen van hun normale bevoegdheden en taken moeten acteren. Dat kan van invloed zijn op de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, de verhouding tussen bewindspersonen, Kamerleden en ambtenaren en de verhouding tussen de overheid en onafhankelijke instellingen die overheidstaken uitvoeren. De Afdeling meent echter dat dit alles niet leidt tot andere opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid en de toepassing daarvan in de praktijk. Het belang van een goede werking van de ministeriële verantwoordelijkheid en van een ordelijke verhouding tussen de verschillende spelers en instituties is misschien juist nu belangrijker dan ooit.

Hoofdstuk 2. Ministeriële verantwoordelijkheid: geldend staatsrecht

2.1 *Het parlementaire stelsel*

In ons parlementaire stelsel staat de relatie tussen het parlement en de regering centraal. Anders dan in een presidentieel stelsel berust het functioneren van de regering in een parlementair stelsel niet op een eigen kiezersmandaat, maar op het vertrouwen van de gekozen volksvertegenwoordiging. Dat betekent dat een minister, een staatssecretaris of, in voorkomende gevallen, een geheel kabinet ontslag moet aanbieden als blijkt dat er geen vertrouwen meer is bij een parlementaire meerderheid. Deze ongeschreven staatsrechtelijke regel, de vertrouwensregel, vormt sinds de negentiende eeuw tot op de dag van vandaag de kern van ons parlementair stelsel.

Met de vertrouwensregel nauw verbonden maar daarvan tegelijkertijd te onderscheiden geldt de ministeriële verantwoordelijkheid. In ons staatsbestel nemen ministers een centrale plaats in. Een minister geeft leiding aan een ministerie en de daar werkzame ambtenaren. Hij legt verantwoording af aan het parlement over de beslissingen en handelingen die onder zijn leiding hebben plaatsgevonden. Dat mechanisme, de ministeriële verantwoordelijkheid, is voor het parlement essentieel: de minister is voor de parlementaire controle het 'centrale aangrijpingspunt', het scharnier tussen de gekozen volksvertegenwoordiging en de benoemde ambtenaren.[19] Het is tot nog toe de methode geweest om de diffuse macht van de ambtelijke dienst voor Kamerleden grijpbaar te maken: het handelen van de ambtelijke dienst wordt volledig toegerekend aan de minister, en alleen de minister is voor dat handelen politiek verantwoordelijk.[20]

2.2 *Historische ontwikkeling*

De ministeriële verantwoordelijkheid vindt haar oorsprong in de negentiende eeuw. In de grondwetten die golden van 1814 tot 1840 waren de ministers feitelijk dienaren van de Koning. Om een wet te maken was weliswaar instemming van het parlement nodig, maar veel besluiten werden rechtstreeks door de Koning genomen. Ook was er in de relatie tot het parlement geen verantwoordingplicht. Ministers waren alleen aan de Koning verantwoording verschuldigd, omdat zij zijn bevelen uitvoerden.[21] De rol van de Staten-Generaal was dus erg beperkt.

---

[19] *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 4. De andere overheden zoals gemeenten en provincies blijven hier buiten beschouwing: zij hebben hun eigen volksvertegenwoordiging en hun eigen op de wet gebaseerde verantwoordingsregels.

[20] M.C. Burkens, in: *Ambtenaar, dienaar van de minister?* Verslag van het symposium over de positie en de macht van de ambtenaar d.d. 28 augustus 1986, ter gelegenheid van het vertrek van mr. Gritter als chef van de Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1986, p. 9.

[21] A.H.M. Dölle,"De geschiedenis van de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid op hoofdlijnen", in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: Tjeenk Willink 1994, p. 25-26. Zie ook J.Th.J. van den Berg, "Ministeriële verantwoordelijkheid: de zweepslag voor de ambtelijke dienst", *Socialisme en democratie* 1989, p. 119 e.v.

Deze situatie begon te veranderen in 1840. Toen werd de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet ingevoerd. Dit bracht met zich dat ministers besluiten van de Koning voortaan medeondertekenden. Daardoor konden zij strafrechtelijk worden vervolgd voor ambtsdaden die als strijdig met de Grondwet of met andere wetten werden aangemerkt. Ministers moesten zich vanaf toen dus zélf een oordeel vormen over regeringsdaden. Maar deze verantwoordelijkheid was nog slechts een juridische: zij had niet tot gevolg dat ministers aan het parlement verantwoording moesten afleggen.

Korte tijd daarna werd de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zó uitgebreid dat zij wel gevolgen had voor de verhouding tussen ministers en het parlement. In de context van (nationale en Europese) maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die de druk opvoerden om de positie van (het) parlement(en) te versterken, werd op voorstel van een commissie die een nieuwe grondwetsherziening voorbereidde en waarvan ook Thorbecke deel uitmaakte, in 1848 in de Grondwet vastgelegd dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk. Dit betekende dat ministers voortaan voor álle regeringsdaden niet meer aan de Koning maar aan het parlement verantwoording verschuldigd waren.[22] Deze grondwetswijziging legde het fundament voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid die wij ook vandaag nog kennen.

Later in de negentiende eeuw heeft het staatsbestel zich verder ontwikkeld. Door de invoering van de vertrouwensregel in de periode 1866-1868 en de geleidelijke invoering van het algemeen kiesrecht in de decennia daarna, met de grondwetsherziening van 1917 als sluitstuk, is het parlementaire stelsel definitief gevestigd. Daarna hebben de ontwikkelingen niet stilgestaan en is het stelsel nog op een enkel onderdeel gewijzigd. Maar het grondwettelijk fundament van het stelsel is sindsdien nagenoeg onveranderd gebleven.[23]

2.3 *Grondwet: continuïteit en verandering*

Hoewel de Grondwet sinds 1848 diverse keren is aangepast, is de grondwettelijke basis van de ministeriële verantwoordelijkheid sindsdien niet veranderd. Deze is vastgelegd in drie onderling samenhangende bepalingen: de artikelen 42, 44, eerste lid, en 68 van de Grondwet.

Artikel 42, eerste lid, bepaalt dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. Hun onderlinge verhouding wordt geregeld in het tweede lid: de Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. De relatie tussen de ministers en de ambtelijke dienst wordt gelegd in artikel 44, eerste lid. Hierin wordt geregeld dat de ministeries onder leiding staan van een minister. Tenslotte regelt artikel 68 de inlichtingenplicht aan het parlement. Op grond hiervan geven de ministers aan

---

[22] C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 312 e.v..

[23] Aerts stelt dat er in wezen al sinds 1815 sprake is van constitutionele continuïteit. Zie Remieg Aerts, "Het ingesleten pad. Over de betekenis van de Grondwet van 1815", in: André Alen e.a. (red.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatkundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 45-56.

de Eerste en Tweede Kamer de door een of meer leden verlangde inlichtingen voor zover dat niet in strijd is met het belang van de staat. Deze artikelen tezamen vormen het grondwettelijk raamwerk van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Nederlandse Grondwet is sober van karakter. Zij legt het fundament voor het regeringsstelsel, maar laat daarbinnen veel ruimte voor verandering. Hierdoor was het mogelijk om onder een bijna gelijkblijvend grondwettelijk regime het staatsbestel vanaf het midden van de negentiende eeuw van een monarchie waarin de Koning dominant was te laten uitgroeien naar de parlementaire democratie zoals wij die vandaag kennen.[24] In dat open systeem geldt en werkt de Grondwet als het ware onopvallend. Zij geeft slechts de uiterste grenzen aan die pas in beeld komen als een kernelement van het stelsel ter discussie wordt gesteld.[25]

Dat geldt ook voor de ministeriële verantwoordelijkheid. De werking daarvan in de praktijk is ingrijpend gewijzigd terwijl het grondwettelijk regime hetzelfde is gebleven. Zo heeft de hiervoor beschreven verandering van koninklijke kabinetten naar parlementaire kabinetten plaatsgevonden. Lag in 1848 en in de periode daarna de nadruk op de positie van de Koning in ons staatsbestel, in de twintigste eeuw kwamen in een zich ontwikkelende democratie de Tweede Kamer en de regering centraal te staan. De controle van de regering door het parlement is via de ministeriële verantwoordelijkheid geleidelijk geïntensiveerd.

Daarvoor was te meer reden omdat de overheidsbemoeienis met het maatschappelijk leven door de opkomst van de verzorgingsstaat sterk toenam. De ambtelijke organisatie dijde daardoor sterk uit. In verband daarmee is ook de blikrichting van de ministeriële verantwoordelijkheid veranderd: de nadruk die aanvankelijk lag op de verantwoordelijkheid van ministers voor de Koning, is verschoven naar die voor de ambtelijke organisatie. Als gevolg daarvan hebben zich verschillende vragen over de reikwijdte en de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid aangediend die door regering en parlement steeds van voorlopige antwoorden zijn voorzien. Dat kan ook niet anders: politieke en maatschappelijke ontwikkelingen leiden immers steeds tot nieuwe vragen en deels nieuwe invullingen.

Deze vragen hebben betrekking op verschillende, met elkaar samenhangende aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid.

---

[24] C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 83. Zie eerder J. van der Hoeven, *De plaats van de Grondwet in het constitutionele recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988 (aangevulde heruitgave).

[25] In die zin wordt de Grondwet ook wel een 'slaperdijk' genoemd die slechts te hulp behoeft te worden geroepen "als de andere dijken van het recht het zouden begeven". A.M. Donner, "Bestendig en wederkerig", in: *Tussen het echte en het gemaakte. Geschriften van prof. Mr. A.M. Donner*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1986, p. 381. Zie ook D.J. Elzinga, *Saevis tranquilis in Undis: zeven vuistregels voor de grondwetgever*, Den Haag: Ministerie van BZK 2013, p. 30. Elzinga betrekt het slaperdijkbeeld op hoofdstuk 2 en 5 van de Grondwet.

- De concrete verplichtingen die uit de ministeriële verantwoordelijkheid voortvloeien jegens het parlement (incl. de inlichtingenplicht ex artikel 68 van de Grondwet).
- De relatie tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en ministeriële bevoegdheden.
- De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ambtelijke dienst en de daarbij werkzame ambtenaren.
- De ontwikkeling van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid (naast de individuele ministeriële verantwoordelijkheid).

Hierna wordt met betrekking tot deze aspecten het geldend staatsrecht op hoofdlijnen weergegeven en waarover blijkens de grondwetsgeschiedenis of andere documenten (met name Kamerstukken e.d.) consensus is gebleken tussen regering en Staten-Generaal. Dit vormt het vertrekpunt voor een nadere analyse van recente ontwikkelingen en problemen die betrekking hebben op de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de huidige tijd (hoofdstuk 3).

2.4 *Verantwoordings- en inlichtingenplicht*

Ministeriële verantwoordelijkheid betekent in de eerste plaats verantwoording afleggen. In het gewone spraakgebruik betekent dat aanspreekbaar zijn: ministers geven uitleg over wat de overheid gedaan heeft of van plan is te doen en over de motieven en afwegingen die aan (voorgenomen) beslissingen en maatregelen ten grondslag liggen.[26] In staatsrechtelijke zin betekent de ministeriële verantwoordelijkheid in de eerste plaats een verantwoordingsplicht naar het parlement. De aanspreekbaarheid van ministers is echter voor de gehele samenleving van belang. De ministers geven de overheid door middel van publieke optredens een gezicht, een voor burgers zichtbaar aanspreekpunt.

Verantwoording afleggen veronderstelt in de eerste plaats informatie verstrekken. Daarom werd in 1848 tegelijkertijd met de politieke ministeriële verantwoordelijkheid de inlichtingenplicht van ministers aan de Kamers grondwettelijk verankerd. Artikel 68 van de Grondwet geeft daaraan uitdrukking. Deze inlichtingenplicht is essentieel: zonder informatie kunnen volksvertegenwoordigers hun taak niet naar behoren vervullen.[27] In het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid moet echter niet alleen informatie verstrekt worden: het begrip 'inlichtingen' in artikel 68 omvat, al naar gelang het gevraagde, tevens het uitleggen, motiveren en verdedigen van door of namens de minister genomen beslissingen.[28]

Over het antwoord op de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid de inlichtingenplicht ook begrenst, wordt verschillend gedacht. Deze 'grens' is bij de

---

[26] Hierna wordt uitsluitend gesproken over de minister. De staatssecretaris draagt voor zijn portefeuille naast de minister eveneens politieke verantwoordelijkheid op grond van artikel 46 van de Grondwet. Zijn positie blijft hier verder buiten beschouwing.

[27] Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, p. 1.

[28] C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 313.

grondwetsherziening van 1983 aan de orde geweest, maar destijds door regering en parlement niet als zodanig onderkend.[29] In de staatsrechtelijke literatuur worden verschillende opvattingen verdedigd. Sommigen menen dat de minister álle inlichtingen moet geven waarover hij beschikt of juridisch of feitelijk kan beschikken. Anderen zijn van oordeel dat de minister slechts verplicht is inlichtingen te verstrekken over zaken waarvoor hij verantwoordelijk is.[30] Aangenomen kan worden dat de minister een ruime inlichtingenplicht heeft, maar dat hij niet geacht kan worden beslissingen of handelingen te motiveren of te verdedigen die buiten zijn bevoegdheid vallen.[31]

Artikel 68 van de Grondwet bevat alleen een passieve inlichtingenplicht: het gaat om inlichtingen waar één of meer Kamerleden om hebben gevraagd. Daarnaast geldt een actieve informatieverplichting.[32] Bij de grondwetsherziening van 1983 is aanvaard dat ministers op grond van het democratische stelsel de plicht hebben om uit eigen beweging gegevens aan het parlement te verstrekken als dat wenselijk is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering.[33] Uitwerking van de grondwettelijke inlichtingenplicht heeft plaatsgevonden in de reglementen van orde van de Tweede en Eerste Kamer. Daarin is onder meer het recht om mondeling en schriftelijk vragen te stellen nader geregeld.

De inlichtingenplicht is niet onbegrensd. Op grond van artikel 68 van de Grondwet worden geen inlichtingen verstrekt als dat in strijd is met het belang van de staat. Onder meer persoonlijke beleidsopvattingen in interne stukken kunnen, in uiterste instantie met een beroep op het belang van de staat, aan het parlement worden onthouden.[34] Daarbij kan het zowel gaan om beleidsopvattingen van bewindspersonen, ambtenaren en bestuurders als om die van externen die bij het interne beraad zijn betrokken. De achterliggende gedachte hiervan is dat het met het oog op een kwalitatief goede afweging noodzakelijk is om op de departementen in een vertrouwelijke sfeer van gedachten te kunnen wisselen, zoals ook de ministerraad in beslotenheid van gedachten wisselt.[35] Daarmee kan ook worden gewaarborgd dat ambtenaren zo nodig hun meerderen (met inbegrip van bewindspersonen) intern van tegenspraak durven voorzien. Wel vloeit uit de verantwoordingsplicht van de minister voort dat de argumenten die ten grondslag liggen aan het besluit, de risico's die in kaart zijn gebracht en andere relevante informatie, worden opgenomen in de stukken waarmee het parlement wordt geïnformeerd.[36] Dat betekent dat de relevante beleidsopvattingen inhoudelijk wel met de Kamer worden gedeeld maar alleen op geobjectiveerde wijze en zonder te

---

29 Handelingen II 1979/80, 5 februari 1980, p. 2722.
30 Zie voor een overzicht S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 76-87.
31 Zie hierna punt 2.5
32 Hierover uitgebreider Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8, p. 5-7.
33 Kamerstukken II 1985/86, 19014, nr. 5, p. 6.
34 Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, p. 10.
35 Idem.
36 Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8, p. 8.

vermelden welke opvattingen door welke ambtenaar of bewindspersoon zijn aangedragen.

Hoewel 'het belang van de staat' een open begrip is waaronder verschillende belangen kunnen vallen[37] wordt de beperking op de inlichtingenplicht beperkt uitgelegd.[38] Het moet gaan om uitzonderlijke gevallen. Als bepaalde informatie moet worden verstrekt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), moet zij zeker aan het parlement worden verstrekt op basis van artikel 68 van de Grondwet. In veel gevallen kunnen gegevens die op grond van de Wob worden geweigerd, wel aan het parlement, zo nodig vertrouwelijk, worden verstrekt.[39]

Verder kunnen zogenoemde 'natuurlijke belemmeringen' de inlichtingenplicht begrenzen. Het gaat hierbij om vragen die zeer moeilijk of helemaal niet te beantwoorden zijn, of omdat praktische redenen aan beantwoording van de gestelde vragen in de weg staan.[40] 'Natuurlijke belemmeringen' kunnen juridisch gezien echter geen absolute verschoningsgrond vormen voor het niet-verstrekken van informatie aan de Kamers. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien de Kamer vraagt om bepaalde informatie, de minister dit niet kan weigeren uitsluitend omdat de gevraagde informatie (nog) niet in de vorm van een document beschikbaar is. Bewindslieden moeten in het algemeen het niet-geven van informatie steeds motiveren, in laatste instantie met een beroep op het belang van de staat. Het is aan de Kamers of zij met die motivering genoegen nemen. Uiteindelijk kunnen zij de vertrouwensregel in werking stellen en de minister tot aftreden dwingen.

Als het gaat om ministeriële verplichtingen dienen de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel duidelijk te worden onderscheiden.[41] De vertrouwensregel is een regel van ongeschreven staatsrecht die zich heeft ontwikkeld in het verlengde van de ministeriële verantwoordelijkheid.[42] De vertrouwensregel houdt in dat een minister, staatssecretaris of het kabinet als geheel moet aftreden als zij niet langer het vertrouwen genieten van (primair) de Tweede Kamer of (ook) de Eerste Kamer.[43] De verplichting om dan af te treden volgt dus uit de vertrouwensregel en níet uit de ministeriële verantwoordelijkheid. In de praktijk zal er vaak een samenhang zijn tussen beide: lukt het een minister

---

37 Zie verder Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, p. 6 e.v.
38 Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8, p. 3.
39 Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, p. 7.
40 Kamerstukken II 1979/80, 14225 (R1051), nr. 12, p. 3
41 *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 12-13.
42 M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2017, p. 249.
43 De vraag in hoeverre en op welke wijze de vertrouwensregel geldt in de verhouding tot de Eerste Kamer, blijft hier buiten beschouwing. Vgl. B. van der Braak, *De Eerste Kamer*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 304-306, 410-412. Zie ook P.P.T. Bovend'Eert, "De Eerste Kamer en de kabinetsformatie: afzijdig of betrokken?", *TvCR* 2011, nr, 4; H.R.B.M. Kummeling, *De Nederlandse Eerste Kamer. Preadvies voor de Vereniging voor de Vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

niet om op een voor de Kamer bevredigende wijze verantwoording af te leggen, dan kan de Kamer het vertrouwen in de betreffende bewindspersoon opzeggen.

Staatsrechtelijk gezien staan vertrouwensregel en ministeriële verantwoordelijkheid echter los van elkaar: er kan en zal vaak verantwoording worden afgelegd zónder dat de vertrouwensregel in het geding is. Tegelijkertijd kan staatsrechtelijk gezien het vertrouwen ook worden opgezegd als de minister zich toereikend verantwoordt of als de minister nog geen verantwoording heeft afgelegd. Het opzeggen van vertrouwen kan allerlei redenen hebben en is niet aan bepaalde regels of voorwaarden gebonden. Het parlement heeft steeds de vrijheid om een minister heen te zenden als het meent dat met het oog op de toekomst een andere persoon geschikter is om het ministersambt te vervullen.[44]

2.5 *Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid*

Waaróver moet een minister nu verantwoording afleggen? Waarvoor is hij verantwoordelijk en waarvoor niet? Voor het antwoord op deze vraag is van belang dat de ministeriële verantwoordelijkheid is gekoppeld aan het ambt van minister. Dat betekent allereerst dat een minister verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen en dat van zijn voorganger(s). Daarnaast is een minister verantwoordelijk voor het handelen van anderen. Buiten de Koning gaat het dan vooral om de ambtenaren die onder zijn leiding werkzaam zijn op het ministerie.

Bij de grondwetsherziening van 1983 sprak de regering in verband met de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid over "een grondregel van het hedendaagse staatsrecht … dat verantwoording alleen daar kan worden gevraagd, waar corresponderende bevoegdheden bestaan."[45] Deze regel is na 1983 opnieuw bevestigd[46] en moet tot op heden beschouwd worden als geldend staatsrecht.[47] Algemeen wordt daarom aangenomen dat een minister alleen verantwoordelijk kan worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.[48]

Het voorgaande brengt logischerwijs met zich dat er volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de ministeries.[49] Een ministerie is een hiërarchisch opgebouwde organisatie. De minister die op grond van artikel 44, eerste lid, van de Grondwet daarover de leiding heeft is bevoegd aan alle bij die organisatie werkzame ambtenaren instructies te geven. Omdat de minister langs deze weg bevoegd is om volledig te bepalen wat er op zijn ministerie gebeurt, is

---

[44] *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 15.
[45] Kamerstukken II 1980/81, 16035, nr. 8, p. 2.
[46] In 1993 heeft de Tweede Kamer de kernbevindingen van "Steekhoudend ministerschap" van de commissie Scheltema waarin deze regel is verwoord, tot de zijne gemaakt door aanvaarding van de motie Jurgens c.s. Zie Handelingen II 1993/94, p. 3258 en voor de tekst van de motie Kamerstukken II 1993/94, 21427, nr. 69 (herdruk).
[47] P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2017, p. 307-309.
[48] *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 9
[49] *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 11-12.

hij voor alle handelingen binnen het ministerie volledig politiek verantwoordelijk.[50] Dat de minister bevoegd is om alles te bepalen betekent niet dat hij daartoe in de praktijk altijd in staat is. Totale beheersing door de minister van wat er op zijn departement gebeurt, is feitelijk onmogelijk en ongewenst. In dat verband wordt wel gesproken over de 'fictie' van de ministeriële verantwoordelijkheid.[51]

In verband met deze fictie is in het verleden wel het standpunt ingenomen dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet verder strekt dan wat de minister zelf heeft gedaan of verwijtbaar heeft nagelaten. De gedachte hierachter was dat het niet redelijk zou zijn om de minister de fouten van zijn ambtenaren toe te rekenen als hij daarvan niet op de hoogte was en hoefde te zijn – en hem dus persoonlijk geen verwijt treft. Dit standpunt is tot nog toe altijd afgewezen.[52] Het zou een belangrijk deel van het ambtelijk handelen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsen en daarmee de mogelijkheid van parlementaire controle op onaanvaardbare wijze inperken. Algemeen aanvaard is daarom dat de minister over alles wat onder zijn leiding binnen de ambtelijke organisatie plaatsvindt, verantwoording behoort af te leggen en ook degene is die zo nodig maatregelen neemt om de gewenste veranderingen in het beleid en/of de uitvoering door te voeren.[53]

Relevant in dit verband is dat in de tweede helft van de 20e eeuw bepaalde overheidstaken buiten de departementen zijn geplaatst. Uitvoering van die taken is opgedragen aan bestuursorganen die op grond van de wet een zelfstandige positie innemen: de zelfstandige bestuursorganen (zbo's).[54] Daarvoor kunnen verschillende redenen zijn. Op grond van de later tot stand gekomen Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend worden ingesteld als:[55]

- er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid;

---

[50] Zie ook punt 2.1.

[51] Bijvoorbeeld door J.Th.J. van den Berg, "Ministeriële verantwoordelijkheid: de zweepslag voor de ambtelijke dienst", *Socialisme en democratie* 1989, p. 125.

[52] Deze afwijzing was een van de kernbevindingen van "Steekhoudend ministerschap" van de commissie Scheltema. Zoals hiervoor opgemerkt heeft de Tweede Kamer deze bevindingen tot de zijne gemaakt door aanvaarding van de motie Jurgens c.s. Zie Handelingen II 1993/94, p. 3258 en voor de tekst van de motie Kamerstukken II 1993/94, 21427, nr. 69 (herdruk).

[53] Overigens heeft toepassing van het verwijtbaarheidscriterium ook bij de beantwoording van de vraag of de minister nog vertrouwen heeft, zeer nadelige gevolgen. Zie voor een bespreking daarvan *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 15. Zie ook hierna punt 3.6.

[54] M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, Deventer: Wolters Kluwer 1974 en S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: VUGA 1997.

[55] Wet van 2 november 2006, *Stb*. 2006, 587. Zie artikel 3, eerste lid. Eerder is gepoogd om in artikel 134 van de Grondwet de positie van zelfstandige bestuursorganen grondwettelijk te verankeren. Daarvoor bleek onvoldoende steun. Zie Kamerstukken II 1997/98, 25629, nrs. 1-3 en 6.

- er sprake is van strikt regel gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;[56]
- participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

De uitoefening van taken door een zelfstandig bestuursorgaan geschiedt in beginsel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Een zelfstandig bestuursorgaan kan onder andere om die reden alleen bij wet worden ingesteld: de minister kan niet zonder formele instemming van het parlement zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheid inperken.

Instelling van een zelfstandig bestuursorgaan betekent niet dat er helemaal geen ministeriële verantwoordelijkheid meer is. In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (eventueel in combinatie met de betreffende instellingswet) zijn ministeriële bevoegdheden geregeld. Deze hebben betrekking op de informatievoorziening, het beheer en het toezicht. Ook heeft de minister in de regel de bevoegdheid om de leden van een zelfstandig bestuursorgaan te benoemen en te ontslaan en om met betrekking tot de taakuitoefening beleidsregels vast te stellen. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich bij zelfstandige bestuursorganen niet verder uit dan tot de uitoefening van de aan hem toegekende wettelijke bevoegdheden en is dus, anders dan voor zijn departement, niet volledig.

De vraag is gerezen in hoeverre een algemene ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de behartiging van publieke belangen náást de aan het bevoegdheidsconcept gekoppelde ministeriële verantwoordelijkheid in de hiervoor bedoelde zin. In dat verband wordt wel gesproken over 'stelselverantwoordelijkheid' of 'systeemverantwoordelijkheid': de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid voor 'de zorg' of die van de minister van Justitie voor 'de rechtspraak' los van hun concrete wettelijke bevoegdheden op die gebieden.[57] Deze algemene verantwoordelijkheid kan worden gefundeerd op de ministeriële bevoegdheid om wetgeving te initiëren. In zoverre kan zij worden verenigd met het zojuist beschreven concept van ministeriële verantwoordelijkheid: de minister kan door het parlement worden aangesproken

---

[56] Een verdergaand voorstel van de WRR in 2000 om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van overheidstaken te heroverwegen, heeft geen steun gekregen. Zie WRR, *Het borgen van publiek belang*, 26 april 2000 en M. Scheltema (de toenmalige voorzitter van de WRR), "Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie?", *NJB* 2000, nr. 38, p. 1861 e.v.

[57] Vergelijk Kamerstukken II 2000/01, 27639, B, p. 7; Kamerstukken II 2001/01, 27831, nr. 1 (Kaderstellende visie op toezicht), p. 14. Een andere benadering is dat stelselverantwoordelijkheid inhoudt dat de minister in het parlement rekenschap aflegt voor het voldoende behartigen van een publieke taak, zoals door de Grondwet, verdragen, wetgeving of anderszins politiek is vastgesteld; S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2019, p. 93; S.E. Zijlstra & K. Wilkeshuis, "Verantwoordelijkheid: bevoegdheid en publieke taak", in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, p. 15.

met de vraag of wettelijk ingrijpen nodig is om daarmee alsnog de bevoegdheden te creëren die nodig zouden kunnen zijn om bepaalde problemen het hoofd te bieden. Het begrip 'stelselverantwoordelijkheid' wordt in de praktijk echter ook regelmatig in andere situaties gebruikt. Het kent geen duidelijke begrenzing en is om die reden omstreden. Vooralsnog is er onvoldoende consensus over inhoud en reikwijdte van het concept om het als geldend staatsrecht te beschouwen.[58]

Dat neemt niet weg dat de minister op grond van artikel 68 van de Grondwet de beide Kamers altijd naar beste vermogen informeert en zo nodig het debat aangaat. Maar dat is strikt genomen iets anders dan dat de minister ook politiek verantwoordelijk is: dat is hij in staatsrechtelijke zin niet voor zover het gaat om zaken die vallen buiten zijn bevoegdheid. De minister kan in een later stadium wel politiek verantwoordelijk worden als de wet is gewijzigd en hem op grond daarvan nieuwe bevoegdheden zijn toegekend. Zolang de minister echter niet bevoegd is, kan het debat alleen gaan over de vraag hoe de door de minister verstrekte informatie moet worden beoordeeld en wat met het oog op het gewenste stelsel de rol van de overheid is of, al dan niet na aanpassing van de wetgeving, zou moeten zijn.

2.6 *Minister en ambtenaar*

Artikel 44, eerste lid, van de Grondwet regelt dat bij koninklijk besluit ministeries worden ingesteld die onder leiding staan van een minister. De op het ministerie werkzame ambtenaren zijn ondergeschikt aan de minister en zijn in die hoedanigheid aan hem verantwoording schuldig. Dat geldt niet voor ambtenaren die bij een zelfstandig bestuursorgaan werkzaam zijn. Zij staan onder leiding van dat bestuursorgaan en vallen in die hoedanigheid hooguit indirect en binnen de toepasselijke wettelijke grenzen onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

De ambtenaar heeft staatsrechtelijk gezien geen zelfstandige positie.[59] Hij heeft behoudens uitzonderingen[60] geen eigen wettelijke bevoegdheden en geen externe verantwoordingsplicht. Tegenover het parlement legt alleen de minister verantwoording af en niet de ambtenaar. Het is de minister die de beide Kamers desgevraagd informatie verstrekt en in het parlement verschijnt om aan de vergadering deel te nemen.[61] Deze verplichtingen gelden niet voor de ambtenaar. Wel bepaalt artikel 69, derde lid, van de Grondwet dat de minister zich in beide Kamers kan doen bijstaan door de personen die door hem zijn aangewezen.

---

[58] Zie ook hierna hoofdstuk 3.

[59] Zie Th.C. de Graaf, "Ambtenaar, minister en volksvertegenwoordiging", in: B.F. de Jong e.a. (red), *Nijmeegs staatsrecht, opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman*, Nijmegen: 1987, p. 34-46. Een bijzondere positie neemt de SG in die, op grond van het Besluit regeling functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal, belast is met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft. *Stb.* 1988, 499.

[60] In een enkel geval heeft een ambtenaar een door de wetgever geattribueerde bevoegdheid zoals bijvoorbeeld de Inspecteur der Belastingen. Een dergelijke bevoegdheid doet niet af aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Zie verder de positie van het OM in relatie tot de aanwijzingsbevoegdheid van de minister zoals geregeld in artikel 127 en 128 van de Wet RO.

[61] Artikelen 68 en 69 van de Grondwet.

Daarmee wordt vooral op ambtenaren gedoeld. Uit de bepaling blijkt dat het niet de Tweede of Eerste Kamer is die bepaalt wie de minister bijstaat, maar de minister zelf.

Een zelfstandige verantwoordingsplicht van ambtenaren is bij de grondwetsherziening van 1983 overwogen maar niet aanvaard.[62] Een toename van het aantal politiek verantwoordelijke functionarissen zou ondoorzichtigheid met zich brengen; de macht van de ambtelijke dienst zou minder grijpbaar worden omdat de toerekening daarvan niet meer integraal maar gespreid zou geschieden. Onduidelijk zou daarbij worden hoe de onderscheiden verantwoordelijkheden zich tot elkaar verhouden: in de verhouding tussen minister en ambtenaar enerzijds en tussen ambtenaren mét en zónder verantwoordingsplicht anderzijds. Het parlement zou gemakkelijk van het kastje naar de muur kunnen worden gestuurd. Na de grondwetsherziening van 1983 is niet meer op dat afwijzende standpunt teruggekomen.[63]

Ambtenaren zijn dus niet politiek verantwoordelijk. Dat betekent uiteraard niet dat ambtenaren geen verantwoording afleggen. Binnen het departement leggen ambtenaren continu en op verschillende wijzen verantwoording af. In laatste instantie is de ambtenaar verantwoording schuldig aan de minister. Schiet de ambtenaar tekort dan zijn, afhankelijk van de omstandigheden, rechtspositionele maatregelen niet uitgesloten. Ook indirect kunnen er sancties zijn. Treedt de minister door ambtelijk falen af dan wordt dat in de staatsrechtelijke doctrine ook wel aangeduid als 'een zweepslag voor de ambtelijke dienst'.[64] Door het ministeriële aftreden worden ook de onder hem ressorterende ambtenaren getroffen.

Het ontbreken van politieke verantwoordelijkheid neemt niet weg dat de ruimte voor ambtenaren om in bepaalde situaties naar buiten te treden in de loop van de tijd is vergroot. Van oudsher is er de uitzonderingssituatie waarin ambtenaren kunnen worden verplicht om in het kader van een parlementaire enquête alle medewerking te verlenen.[65] Van dat instrument is vanaf 1980 in toenemende mate gebruik gemaakt. Dat heeft ertoe geleid dat ambtenaren vaker in de openbaarheid zijn getreden. Verder is geleidelijk erkend dat ook ambtenaren vrijheid van meningsuiting hebben, zij het dat daarvoor met het oog op de

---

62 Kamerstukken II 1980/81, 16035, nr. 8, p. 6.

63 In de literatuur is daar soms wel voor gepleit. Zie bijvoorbeeld M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: Wolters Kluwer 1990, p. 161 e.v. en M.E. Tuurenhout, *Parlementaire controle van ambtelijke verantwoordelijkheid*, Arnhem: Gouda Quint BV 1992, p. 194 e.v.

64 Zie bijvoorbeeld A.M. Donner, "Redactionele kanttekeningen: verantwoordelijkheid", *RM Themis* 1987, p. 365-368 en J.Th.J. van den Berg, "Ministeriële verantwoordelijkheid: de zweepslag voor de ambtelijke dienst", *Socialisme en democratie* 1989, p. 119-131.

65 Artikel 5 e.v. jo. artikel 14 van de Wet op de parlementaire enquête 2008. Zie hierover S.C. Loeffen, *Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Den Haag: SDU 2013, p. 107 e.v. en 120 e.v.

ministeriële verantwoordelijkheid bijzondere beperkingen gelden: zij moeten zich onthouden van uitingen indien daardoor "de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd".[66] Ook kan een ambtenaar een vermoeden van een misstand melden bij het Huis voor de Klokkenluiders en in dat kader verzoeken onderzoek te doen. Daarbij geldt in beginsel de eis dat de ambtenaar dat vermoeden eerst intern volgens een daartoe vastgestelde procedure bij de eigen organisatie moet melden.[67]

De ruimte voor externe contacten van rijksambtenaren wordt nader geregeld in aanwijzingen die door de minister-president zijn vastgesteld ('Oekaze Kok').[68] Hierin wordt ook bepaald hoe de contacten met leden van de Tweede en Eerste Kamer[69] dienen te verlopen. Vastgelegd is dat als een van beide Kamers vraagt om contact met ambtenaren, de minister daarover beslist. Hij kan het gevraagde contact met een bepaalde ambtenaar weigeren. Contacten tussen de Kamers en ambtenaren in persoon dienen zoveel mogelijk in aanwezigheid van de minister te verlopen.[70] Tijdens deze contacten beperken zij zich tot het verstrekken van informatie van feitelijke aard. Zij leggen geen verantwoording af over het gevoerde beleid en mogen geen persoonlijke beleidsopvattingen uitdragen. Het afleggen van verantwoording in de zin van het verdedigen en rechtvaardigen van gemaakte beleidskeuzes is op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid voorbehouden aan de verantwoordelijke minister of de staatssecretaris.

Deze staatsrechtelijke regels staan er niet aan in de weg dat ambtenaren soms wel degelijk zelfstandig en zichtbaar in de publiciteit treden. Soms verschijnen ambtenaren in bepaalde posities (denk bijvoorbeeld aan directeuren van planbureaus, of het hoofd van de AIVD) in de media verschijnen om het publiek te informeren. Een prominent voorbeeld van de laatste tijd is ook de directeur infectieziektenbestrijding van het RIVM, die veel in de openbaarheid is getreden om (ook in het parlement) uitleg te geven over het coronavirus en de maatregelen die werden genomen ter voorkoming van verdere verspreiding daarvan. Daarbij gaat het echter niet om het afleggen van verantwoording in staatsrechtelijke zin aan Tweede of Eerste Kamer.

---

66 Artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017. Zie de factoren waarmee bij de toepassing van deze norm rekening moet worden gehouden in het Besluit van de minister-president van 19 mei 1998, *Stcrt*. 1998, 104 (Aanwijzing 15).

67 Artikel 4 jo. artikel 6, eerste lid, onder e Wet Huis voor de Klokkenluiders.

68 Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Besluit van de minister-president 19 mei 1998, *Stcrt*. 1998, 104 (Aanwijzing 3-5). Zie ook: Guido Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, Delft: Eburon 2011, p. 371 e.v.

69 In dat verband dient ook de inmiddels gangbare praktijk worden vermeld dat ambtenaren met toestemming van de minister aan Kamerleden ambtelijke bijstand leveren bij het opstellen van initiatiefwetsvoorstellen.

70 Dat betekent dat er (steeds met toestemming) ook enige ruimte is voor contact in afwezigheid van de verantwoordelijke minister. In de praktijk gebeurt dit ook in de vorm van technische briefings.

2.7 *Collectieve ministeriële verantwoordelijkheid*

De ministeriële verantwoordelijkheid is in staatsrechtelijke zin primair individueel. Het zijn de afzonderlijke ministers die op grond van artikel 42 en 68 van de Grondwet verantwoording afleggen aan het parlement over de binnen hun portefeuille genomen besluiten. Dat neemt niet weg dat in de praktijk de verantwoordelijkheid een belangrijke collectieve component kent. Ministers functioneren niet op eigen houtje maar maken deel uit van een collectief. Dit komt in de Grondwet tot uitdrukking in de bepalingen over de ministerraad en de minister-president. De belangrijkste besluiten worden dan ook niet door individuele ministers maar door de ministerraad genomen.

De ministers vormen tezamen de ministerraad. De Grondwet bepaalt dat deze onder voorzitterschap van de minister-president beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dit beleid bevordert.[71] Hoewel de ministerraad dateert van 1823 is de term pas sinds 1983 in de Grondwet opgenomen, net als de aanduiding 'minister-president'. De grondwetgever beoogde daarmee recht te doen aan het belang van beide organen. De collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad voor de hoofdlijnen van het regeringsbeleid was in de loop der jaren gegroeid. Dat gold óók voor het belang van de minister-president: zijn coördinerende functie won intern aan gewicht, terwijl hij extern steeds meer belast raakte met de verdediging van het algemeen regeringsbeleid – hij was de schakel geworden bij het beginsel van de collectieve verantwoordelijkheid.[72] Ook als lid van de Europese Raad groeide zijn functie als eerstverantwoordelijke voor het regeringsbeleid.[73]

De ministerraad is, zoals de regering bij de grondwetsherziening van 1983 stelde, "een zelfstandig orgaan dat naar buiten collectief verantwoordelijk is en dat een eigen competentie heeft tegenover de individuele ministers".[74] De meeste besluiten die in de ministerraad worden genomen, zijn gericht op de interne afstemming van het beleid van de afzonderlijke ministers. De ministers bepalen dus niet zelfstandig het algemeen regeringsbeleid: zij doen dat gezamenlijk in de raad. In het Reglement van Orde voor de Ministerraad (RvOMR) is opgesomd welke onderwerpen van regeringsbeleid in ieder geval in de ministerraad aan de orde moeten worden gesteld.[75] Het RvOMR vult voorts het voorzitterschap van de minister-president verder in en kent hem tevens coördinerende bevoegdheden toe. Zo beslist hij over de verantwoordelijkheid in gevallen waarin niet duidelijk is welke minister in de eerste plaats verantwoordelijk is voor een bepaalde aangelegenheid.[76]

---

[71] Artikel 45 van de Grondwet.
[72] Kamerstukken II 1979/80, 16036 (R 1139), nr. 3, p. 3; nr. 7, p. 8.
[73] Kamerstukken II 1980/81, 16036 (R 1139), nr. 7, p. 7.
[74] Kamerstukken II 1979/80, 16036 (R 1139), nr. 3, p. 3.
[75] Artikel 4 van het RvOMR. Artikel 5 van het RvOMR bepaalt dat de ministers overleg plegen met de minister-president over aangelegenheden bij welke het algemeen regeringsbeleid betrokken kan zijn, maar die niet in artikel 4 staan opgesomd. Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt, worden deze aangelegenheden in de raad gebracht.
[76] Artikel 6 van het RvOMR.

In verband met het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid wordt wel gesproken van de homogeniteit van de ministerraad. Naar buiten spreekt de ministerraad – en spreken dus ook de individuele ministers – met één mond. De ministerraad neemt voor de leden bindende besluiten en dat betekent dat eventuele geschilpunten in de raad moeten worden beslecht.[77] Voor de leden van de ministerraad geldt bovendien een geheimhoudingsplicht "ten aanzien van hetgeen ter vergadering besproken wordt of geschiedt".[78] Hoewel de homogeniteit van de ministerraad oorspronkelijk diende om te voorkomen dat de Koning de ministers tegen elkaar uitspeelde, lijkt zij nu vooral van belang in relatie tot anderen dan de Koning, zoals de beide Kamers alsook de samenleving als geheel. Een verdeelde ministersploeg kan daartegen geen vuist maken.[79] Tegelijkertijd is het voor het parlement ondoenlijk om te achterhalen wat precies het regeringsstandpunt is als ministers openlijk van opvatting verschillen. Controle is dan niet goed mogelijk.[80]

De ministerraad als zodanig beschikt niet over bevoegdheden of verplichtingen in de richting van het parlement:[81] het zijn de ministers die ingevolge artikel 42 van de Grondwet – in beginsel individueel– verantwoordelijk zijn en verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal.[82] Ook in relatie tot burgers heeft de ministerraad in het algemeen geen bevoegdheden. In deze verhouding treedt de minister of de regering (bij koninklijk besluit) dan wel treden regering en Staten-Generaal gezamenlijk (bij wet) op.[83]

Dat neemt niet weg dat de rol van zowel de ministerraad als die van de minister-president van groot belang is. Onderwerpen die een eenduidige opvatting van ministers vergen – zoals de hierna te bespreken positie van onafhankelijke instellingen, van het begrip stelselverantwoordelijkheid, van informatievoorziening aan het parlement en van de relatie tussen ministers, ambtenaren en parlement – zijn derhalve ook een verantwoordelijkheid van de ministerraad als geheel. Het is niet in de laatste plaats aan de minister-president om ook op deze thema's eenheid van beleid te bevorderen en zo nodig besluitvorming daarover in de ministerraad te initiëren.

---

77 Artikelen 11 en 12, tweede lid, van het RvOMR. Besluitvorming geschiedt zo nodig bij meerderheid van stemmen.

78 Artikel 26 van het RvOMR.

79 C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 156.

80 E.J. Janse de Jonge, "Commentaar op artikel 45 van de Grondwet", in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

81 Behalve in het kader van de buiten-staat-verklaring van de Koning; artikel 35 van de Grondwet.

82 In uitzonderingsgevallen is er in staatsrechtelijke zin ook een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid zoals bijvoorbeeld bij het afleggen van de regeringsverklaring en de algemene beschouwingen. Zie in deze zin P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 320-321.

83 P.P.T. Bovend'Eert, *T&C Grondwet en Statuut*, commentaar op art. 45 Gw, aant. 1.

2.8 *Samenvatting*

Onze Grondwet heeft een sober en open karakter. Dat geldt ook voor de daarin opgenomen regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoewel de grondwettelijke basis voor de ministeriële verantwoordelijkheid sinds 1848 niet is veranderd, is de werking ervan in de praktijk dat wel. Destijds legden ministers slechts verantwoording af aan de Koning; tegenwoordig doen zij dat aan het parlement.

Dat ministers verantwoording moeten afleggen, betekent dat zij aanspreekbaar zijn op het handelen van de overheid. Zij geven de Kamers daarover in de eerste plaats inlichtingen – zowel wanneer men daarom vraagt als uit eigen beweging – tenzij dat in strijd is met het belang van de staat. Verder leggen ze hun beslissingen uit en motiveren en verdedigen deze. Als de Kamer niet tevreden is met de wijze waarop een minister verantwoording aflegt, dan kan zij het vertrouwen in die minister opzeggen. Dat gebeurt op grond van de vertrouwensregel. Deze hangt dus nauw samen met de ministeriële verantwoordelijkheid, maar moet daarvan wel worden onderscheiden.

Het bereik van de ministeriële verantwoordelijkheid strekt niet verder dan de bevoegdheden van een minister. Ministers zijn dus alleen verantwoordelijk als zij ook de bevoegdheden hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken. Zij zijn daarom volledig verantwoordelijk voor wat op hun departement en de daaronder vallende ambtelijke diensten gebeurt. Het handelen van hun ambtenaren wordt aan ministers toegerekend: ambtenaren hebben geen zelfstandige verantwoordingsplicht, al kunnen zij onder omstandigheden wel in de openbaarheid treden. Voor het handelen van instellingen als zelfstandige bestuursorganen zijn ministers niet volledig verantwoordelijk. Deze oefenen overheidstaken zelfstandig en buíten de departementen uit. Ministers zijn daarom alleen voor zelfstandige bestuursorganen verantwoordelijk voor zover de minister jegens die organen wettelijke bevoegdheden heeft.

De ministeriële verantwoordelijkheid is in staatsrechtelijke zin primair individueel maar kent in de praktijk een belangrijke collectieve component. De ministers zijn in de ministerraad gezamenlijk verantwoordelijk voor het algemeen regeringsbeleid en voor de eenheid van dat beleid. Hoewel de ministerraad als zodanig niet over bevoegdheden beschikt en ook als zodanig niet de verplichting heeft om aan het parlement verantwoording af te leggen (het blijven in beginsel de individuele minister die dat doen), worden de belangrijkste regeringsbesluiten in de ministerraad genomen. De minister-president is, formeel als voorzitter en politiek als ‘regeringschef’, aanspreekbaar op deze ‘collectieve verantwoordelijkheid’.

Hoofdstuk 3. Ministeriële verantwoordelijkheid: haperend samenspel

3.1 *Grondwet en spelregels*

In het voorgaande hoofdstuk is het geldend staatsrecht weergegeven zoals dat met name in de Grondwet is neergelegd. Zoals hiervoor opgemerkt is de Nederlandse Grondwet open geformuleerd. Daaraan ligt de opvatting ten grondslag dat het parlement en de regering de ruimte moeten hebben om te doen wat in het algemeen belang nodig is en daarbij effectief moeten kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Er is daarnaast geen constitutionele rechter of andere instelling die bindend kan vaststellen hoe de Grondwet moet worden uitgelegd. Dit hangt samen met de gedachte dat de legitimiteit van het overheidsoptreden in sterke mate moet blijven berusten op democratisch tot stand gekomen wetgeving en gecontroleerd bestuur. Deze keuze is bij de laatste omvangrijke grondwetsherziening bevestigd.[84]

Een open Grondwet heeft als voordeel dat zij niet vaak hoeft te worden gewijzigd. Een belangrijk risico is echter dat de praktijk zich niet alleen binnen maar ook los van de Grondwet ontwikkelt. Daardoor zou de gedachte kunnen ontstaan dat er geen probleem is zolang er naar de letter genomen maar geen strijd is met de Grondwet. Dat is een misverstand. De betekenis van onze Grondwet is sterk afhankelijk van hoe er in de dagelijkse praktijk mee wordt omgegaan. De praktijk moet steeds met de Grondwet in verbinding blijven. Daarvoor zijn spelregels essentieel. Als er geen goede spelregels zijn, kan de Grondwet in haar effectieve werking worden ondermijnd. Dat legt een zware verantwoordelijkheid op Kamerleden, ministers en ambtenaren: zij moeten ervoor zorgen dat ons staatsrecht en daarbinnen de ministeriële verantwoordelijkheid in de dagelijkse praktijk goed functioneert.

Hierna gaat de Afdeling in op het veranderende samenspel tussen Kamerleden, ministers en ambtenaren dat deze spelregels en daarmee de werking van de Grondwet rechtstreeks raakt. Daarbij gaat het om:

- de groeiende rol van onafhankelijke instellingen (punt 3.2)
- de toepassing van het concept ‘stelselverantwoordelijkheid’ (punt 3.3)
- de incident gedreven verantwoordingscultuur (punt 3.4)
- de veranderde ambtelijke verantwoordelijkheid (punt 3.5)
- de afstand tussen politiek en uitvoering (punt 3.6)

Het hoofdstuk besluit met een samenvattende beschouwing (punt 3.7). Deze komt erop neer dat door allerlei factoren en ontwikkelingen sprake is van een haperend

---

[84] Hoewel constitutionele toetsing door bijvoorbeeld de rechter daarna wel is bepleit (vgl. o.a. het niet meer in behandeling zijnde initiatiefvoorstel-Halsema (Kamerstukken 28331) en het rapport *Lage drempels, hoge dijken* van de staatscommissie-Remkes), is die toetsing vooralsnog niet gerealiseerd. Er is op dit moment ook geen zicht op realisatie op korte termijn.

samenspel tussen de hoofdrolspelers. Het is tevens de opmaat naar het slothoofdstuk 4: hoe nu verder?

3.2 *Groeiende rol onafhankelijke instellingen*

Hiervoor is reeds kort ingegaan op het veranderende politieke bestel. Een onderdeel daarvan is de ontwikkeling naar een meer incident gedreven uitvoeringsverantwoording. De scherpere parlementaire focus op incidenten in de uitvoering is niet alleen iets van de laatste tijd: het is een ontwikkeling die al eerder is ingezet. Het was een belangrijk motief om vanaf 1980 enkele grote uitvoeringsorganisaties te verzelfstandigen.[85] Het idee was dat door beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid de minister niet meer als 'eindstation' voor incidenten zou fungeren.[86] De minister zou niet langer de rol van 'micromanager' hoeven te vervullen maar zich in samenspraak met het parlement kunnen richten op beleidsvorming. De werkelijkheid bleek nadien toch anders: als puntje bij paaltje komt wordt de minister toch volledig verantwoordelijk gehouden. Op grond van kritische rapportages en evaluaties zijn deze verzelfstandigingen later deels teruggedraaid.[87]

Pogingen om op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een consistent verzelfstandigingsbeleid te ontwikkelen door het aantal zelfstandige bestuursorganen beperkt te houden en de wettelijke vormgeving te harmoniseren, zijn slechts ten dele geslaagd.[88] Door de Kaderwet is het aantal zelfstandige bestuursorganen en de diversiteit ervan enigszins beperkt gebleven. Niettemin is nog steeds sprake van een grillig landschap. Ook nu nog bestaat een groot aantal zelfstandige bestuursorganen, waarvan er veel niet binnen het bereik van de Kaderwet vallen en waaraan – afhankelijk van de taken die zij vervullen – verschillende bevoegdheden zijn toegekend.[89]

---

85 In sterke mate geïnspireerd door M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, Deventer: Wolters Kluwer 1974.

86 *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 45. Zie ook S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in de democratische rechtsstaat*, Den Haag: VUGA 1997, p. 127.

87 Zie onder meer *Een herkenbare staat: investeren in de overheid* (commissie-Kohnstamm), bijlage bij Kamerstukken 2004/05, 27426, A; *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's* (rapport-De Leeuw), bijlage bij Kamerstukken 2013/14, 25268, nr. 79.

88 Zie voor een kritische evaluatie S.E. Zijlstra, "Zelfstandige bestuursorganen: een volledig gejuridiseerde organisatievorm", in: Sanne Riezebos en Thijs van Rijn (red.), *Zbo's tussen droom en werkelijkheid. Over het verleden, heden en de toekomst van zelfstandige bestuursorganen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2019, p. 116 e.v.

89 Hoeveel zelfstandige bestuursorganen er zijn, is lastig vast te stellen, vooral omdat 'clustering' van zelfstandige bestuursorganen plaatsvindt die de telling bemoeilijkt. In 1985 schreef de WRR dat er 600 waren (WRR, *Zelfstandige bestuursorganen*, 1985, p. 6, 13), in 1995 kwam de Algemene Rekenkamer uit op 189 – clusters meegerekend (ARK, *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, 1995, p. 9). Eind 2013 telde o.a. Van Thiel er 123: 106 enkelvoudige zbo's en 17 clusters, en in 2015 waren het er 118 (S. van Thiel, S. Soetekouw, M. Dresmé en P. van Goch, "ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd", *Bestuurskunde* 2015, nr. 24, p. 63-73).

De variëteit van onafhankelijke instellingen is sinds de jaren '80 verder toegenomen. Er is een complex geheel van onafhankelijke of semi-onafhankelijke instellingen die zich bezighouden met toezicht, advisering en onderzoek. De planbureaus en de inspecties zijn hiervan belangrijke voorbeelden. De aandacht voor inspecties is sterk toegenomen. Dat past in het beeld van méér en actiever toezicht op het handelen van (overheids)organisaties.[90] Voor zowel planbureaus als inspecties zijn Aanwijzingen vastgesteld die beogen de onafhankelijkheid ten opzichte van de verantwoordelijke minister te waarborgen.[91] De druk om inspecties bij wet onafhankelijker van de minister te positioneren neemt toe. Daarnaast is er de Onderzoeksraad voor veiligheid (OVV) die sinds 2005 een wettelijke gegarandeerde positie heeft met het oog op onafhankelijk onderzoek naar veiligheidsincidenten.[92]

Het laatste past in een algemene trend om feitenonderzoek te laten verrichten door onafhankelijke instanties.[93] Er is een sterke toename van tijdelijke commissies die onafhankelijk onderzoek doen naar incidenten en mogelijke tekortkomingen in het bijzonder binnen het ambtelijk apparaat. Ook hier wordt aan 'onafhankelijken', zo lijkt het, meer gezag en vertrouwen toegekend dan aan ministers. Het roept de schijn op dat de ministeriele verantwoordelijkheid als het ware kan worden 'opgeschort'. Lopende de werkzaamheden van een onafhankelijke onderzoekscommissie die onderzoek doet naar het handelen van een onder hem ressorterende ambtelijke dienst hoeft een minister zich niet te verantwoorden; aan opvolging van het advies van een commissie ontkomt de minister vervolgens niet. Ook nog verder gaande stappen waarbij een minister niet zelf een oordeel voor zijn rekening neemt over ambtelijk functioneren, maar dit aan anderen overlaat, zoals aangifte bij het Openbaar Ministerie, lijkt niet te worden uitgesloten.[94] Het is niet duidelijk hoe dit het (feitelijk en moreel) gezag van een minister ten goede komt, als het handelen van zijn ambtenaren niet meer door hem maar door anderen wordt beoordeeld.

---

[90] F. Willemsen, F. Leeuw & B. Leeuw, "Toezicht en inspectie in maten en soorten", *Tijdschrift voor Criminologie* 2008, nr. 2, p. 96. Zie hiervoor ook punt 3.3.

[91] Aanwijzingen voor de planbureaus, *Stcrt*. 2012, 3200. Doel daarvan was het scheppen van duidelijkheid over onder andere de (wetenschappelijke) onafhankelijkheid en de werkwijze van de planbureaus. Zie Kamerstukken II 2011/12, 31490, nr. 85; Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, *Stcrt*. 2015, 33574. Daarin staat dat een minister niet mag treden in feitelijke onderzoeken en dat hij inspectieverslagen ongewijzigd moet doorsturen naar de Tweede Kamer. Hij mag geen aanwijzingen geven over de bevindingen, oordelen en adviezen. Zie Aanwijzing 2 (onder c), 5 en 7. De werking van deze aanwijzingen wordt op dit moment geëvalueerd. Zie Kamerstukken 2019/20, 31490, nr. 276.

[92] De OVV is ingesteld in de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Stb*. 2005, 20, Kamerstukken 28634. De OVV heeft bij regering en Tweede Kamer aangedrongen op uitbreiding van zijn onderzoeksterrein tot de handhaving van de openbare orde; Kamerstukken II 2014/15, 32008-(R1883), nr. 2. Vgl. ook het wetsvoorstel met die strekking (Kamerstukken 35106) dat thans in behandeling is.

[93] Over onafhankelijk onderzoek in algemene zin OVV, *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*, maart 2018.

[94] Zoals recent bij de belastingdienst. Hierover Roel Bekker, 'Vage aangifte tegen de Belastingdienst is vooral een politieke actie', *NRC Handelsblad* 27 mei 2020, p. 18

De tot dusverre geschetste ontwikkelingen kunnen misschien nog worden beschouwd als reguliere uitzonderingen op de ministeriële verantwoordelijkheid. De groeiende rol van onafhankelijke instellingen is inmiddels echter fundamenteler gebleken: zij heeft een extra dimensie gekregen die ons staatsbestel gaandeweg substantieel heeft veranderd.[95] Dat heeft in belangrijke mate een Europese achtergrond. Op grond van ontwikkelingen in Europese wetgeving van de afgelopen twintig jaar worden steeds meer eisen gesteld aan onafhankelijke autoriteiten ('regulators') die binnen elke lidstaat toezicht houden op steeds verdergaand geharmoniseerde markten. Nederlandse voorbeelden[96] zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit persoonsgegevens (AP). Omdat zij hun taak los van particuliere belangen en politieke agenda's moeten uitvoeren hebben zij een onafhankelijke positie die door het EU-recht[97] wordt gewaarborgd.[98]

Markttoezichthouders zijn niet goed te vergelijken met klassieke zelfstandige bestuursorganen. Zij hebben meer macht omdat zij veel taken naast elkaar uitoefenen: uitvoering, toezicht, sanctionering, geschilbeslechting en (pseudo-)regelgeving.[99] Fundamenteel is vooral dat zij ter invulling van wettelijke open normen zeer ruime (pseudo-)regelgevende en beleidsvormende bevoegdheden[100] hebben die vaak deels door de nationale toezichthouders gezamenlijk op Europees niveau worden uitgeoefend.[101] Ook als het gaat om beleidsvorming, oorspronkelijk bij uitstek het domein van de politiek, hebben deze toezichthouders ('regulators') een juridisch gewaarborgde onafhankelijkheid.[102] Mede door de verdergaande Europese regulering en de daaruit voortvloeiende institutionele inbedding dreigt de uitoefening van deze bevoegdheden aan de nationale staatsrechtelijke structuur te

---

95 In dat verband wordt ook wel gesproken over de 'administrative state' of 'regulatory state'. Zie bijvoorbeeld Dawn Oliver, Tony Prosser & Richard Rawlings (ed.), *The Regulatory State. Constitutional Implications*, Oxford University Press 2010.

96 Al langer bestaand en minder omstreden is de onafhankelijke positie van de Nederlandse Bank. Zie in vergelijkend perspectief Fabian Amtenbrink, *The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank*, Londen: Hart Publishers 1999.

97 Ook de NZa kan als voorbeeld worden genoemd, al kent die geen Europeesrechtelijke inbedding.

98 A.T. Ottow en S.A.C.M. Lavrijssen, 'Het Europese recht als hoeder van de onafhankelijkheid van nationale toezichthouders', *Tijdschrift voor Toezicht* 2011/2, p. 34.

99 Zie bij wijze van voorbeeld de uitgebreide opsomming van taken en bevoegdheden van de nationale toezichthoudende autoriteiten (voor Nederland de AP) in artikel 57 en 58 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

100 Zie met het oog op de regelgevende taak van 'regulators' onder meer het themanummer van Regelmaat 2015, nr. 3, Daarin onder meer S. Lavrijssen, 'Onafhankelijkheid en regulerende bevoegdheden van markttoezichthouders in EU-perspectief', *RegelMaat* 2015, nr. 3, p. 182-200.

101 Zie bijvoorbeeld artikel 70, eerste lid, onder e, AVG waarin aan het Europees Comité voor gegevensbescherming (bestaande uit de gezamenlijke toezichthouders van de lidstaten en de Europese toezichthouder) ter nadere uitwerking van de open normen van de AVG over de gehele linie de bevoegdheid wordt toegekend om 'richtsnoeren, aanbevelingen en beste praktijken' vast te stellen.

102 Het Hof van Justitie van de EU stelt op diverse terreinen volledige onafhankelijkheid van nationale toezichthouders als voorwaarde. Deze is volgens het Hof nodig om de doeltreffendheid en betrouwbaarheid van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften te verzekeren. Zie HvJ EU 9 maart 2010, Commissie t. Duitsland, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125, m.n. punten 19 en 25. Deze uitspraak is meermaals bevestigd in latere rechtspraak.

worden onttrokken. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening door marktautoriteiten is zeer beperkt tot nihil.

De tendens om bij beleidsvormende taken een sterkere rol toe te dichten aan onafhankelijke instellingen is, zij het in andere en mildere vormen, ook op andere terreinen zichtbaar. Zo worden in het kader van overheidstaken die een duurzaam lange termijnbeleid vergen, soms elementen van institutionele onafhankelijkheid ingebouwd. Een voorbeeld is de Deltacommissaris die formeel weliswaar onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, maar tegelijkertijd een wettelijke gewaarborgde positie heeft om ervoor te zorgen dat Nederland op termijn beschermd wordt tegen hoog water via een langjarig Deltaprogramma.[103] Ook in de Klimaatwet is een institutionele structuur opgenomen met een rol van onafhankelijke instellingen (Planbureau voor de Leefomgeving, Raad van State) om te 'monitoren' dat de klimaatdoelstellingen in 2050 en daarna worden gehaald en politiek en bestuur met het oog daarop op het goede spoor te houden.[104] Hier gaat het eveneens om meer dan toezicht in strikte zin. Het gaat om (advisering over) uitwerking, uitvoering en bijsturing van langjarig beleid dat door de gekozen institutionele, wettelijk gewaarborgde inbedding minder vatbaar wordt voor tussentijdse politieke koerswijzigingen.

Zelfstandige bestuursorganen, planbureaus, inspecties, autoriteiten en andere onafhankelijke instellingen zijn in ons staatsbestel niet meer weg te denken. Zij zorgen vaak voor kwalitatief goede prestaties en de 'checks and balances' die in een democratie noodzakelijk zijn. Maar er is ook een keerzijde: de variëteit aan instellingen levert een onoverzichtelijke en niet altijd consistente verdeling van taken en verantwoordelijkheden op die door elke instelling vanuit deelaspecten en deelbelangen worden uitgeoefend. De verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid voor het geheel raakt daardoor gemakkelijk zoek. Hier manifesteert zich het probleem van de 'vele handen': als de politieke verantwoordelijkheid te zeer wordt gespreid, is als het erop aankomt niemand meer verantwoordelijk.[105]

3.3 *Stelselverantwoordelijkheid*

Het terrein dat door uitplaatsing van taken en bevoegdheden verloren is gegaan wordt soms impliciet geprobeerd terug te winnen door gebruik van de hiervoor reeds aangestipte 'systeemverantwoordelijkheid' of 'stelselverantwoordelijkheid'. De achterliggende gedachte is dat als op grond van een wettelijk stelsel een publiek belang wordt behartigd er een minister moet zijn die aanspreekbaar is op de werking van het stelsel als geheel. Het is immers de minister die vanuit zijn centrale positie geacht wordt zicht te hebben op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het stelsel en die op grond van een integrale

---

[103] De functie van deltacommissaris is ingesteld in de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, *Stb*. 2011, 604; Kamerstukken 32304.

[104] Klimaatwet, *Stb*. 2019, 253; Kamerstukken 34534.

[105] M.A.P. Bovens, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal* 2007, vol. 13, issue 4, p. 457-458.

beoordeling en afweging – desnoods via het bevorderen van een wetswijziging – kan ingrijpen als (een onderdeel van) het stelsel ontspoort of dreigt te ontsporen.

De 'stelselverantwoordelijkheid' wordt in de huidige politieke praktijk regelmatig ingeroepen. Zij vindt haar grondslag in gedachtevorming aan het begin van deze eeuw.[106] In het rapport "Borgen van publiek belang" in 2000 onderscheidde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de rol van de overheid in de samenleving twee vragen:[107]

- De *wat-vraag:* welke maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als publieke belangen, hetgeen inhoudt dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen?
- De *hoe-vraag:* op welke wijze worden vervolgens de belangen waarvoor de overheid aldus de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor?

Bij de behartiging van publieke belangen gaat het, aldus de WRR, om "een zodanige toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken".[108]

Vanuit dit vertrekpunt ligt het voor de hand dat de overheid op haar eindverantwoordelijkheid wordt aangesproken in situaties waarin publieke belangen in het geding zijn. Het ligt evenzeer voor de hand dat het parlement de minister daarop aanspreekt. Op zijn beleidsterrein is de minister het publieke, voor de samenleving herkenbare gezicht van de overheid. Een minister die door het parlement bevraagd wordt, kan en mag het daarbij horende debat niet uit de weg gaan. Hij zal – op grond van artikel 68 van de Grondwet – het parlement naar beste vermogen moeten informeren, óók als hij juridisch niet bevoegd is.[109] Dat is niet nieuw. Als het gaat om gebeurtenissen in het buitenland is het bijvoorbeeld altijd zo geweest dat de betreffende minister (meestal de minister van Buitenlandse Zaken) weliswaar in de regel niet bevoegd is, maar wel gehouden om met de Kamer in discussie te gaan en in het licht van zijn buitenlandse beleid de Nederlandse positie te markeren.

De noodzaak om het parlementaire debat aan te gaan betekent echter nog niet dat de minister ook politiek verantwoordelijk is. Met het oog daarop zorgt de toepassing van het concept 'stelselverantwoordelijkheid' in de praktijk voor

---

[106] Voor een overzicht van de discussie S.E. Zijlstra en K. Wilkeshuis, "Verantwoordelijkheid, bevoegdheid en publieke taak", in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, p. 9 e.v. Voor meer recente beschouwingen hierover: Raad voor het openbaar bestuur (ROB), *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, oktober 2016; NSOB*, De som en de delen: in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, 2016.

[107] Zie WRR, *Het borgen van publiek belang*, 26 april 2000, p. 9.

[108] WRR, a.w. p. 9-10.

[109] Zie hiervoor punt 2.5.

misverstanden.[110] De grenzen van waar deze verantwoordelijkheid begint en van waar zij ophoudt, blijven in concrete gevallen vaag. Daardoor kan gemakkelijk de perceptie ontstaan dat de overheid altijd bevoegd is om in te grijpen wanneer een publiek belang in het geding is: omdat de overheid een publieke taak heeft, is de minister eindverantwoordelijk en moet hij er dus voor zorgen dat hij het probleem dat zich in het concrete geval voordoet, oplost.[111] Juist in een incidentgedreven verantwoordingscultuur is het in de praktijk voor bewindspersonen buitengewoon lastig om onder de ontstane politieke en publicitaire druk de grenzen van hun verantwoordelijkheid over het voetlicht te brengen.

Bij de wijze waarop in de praktijk het concept 'stelselverantwoordelijkheid' wordt gebruikt zijn daarom de nodige kanttekeningen te plaatsen. Uiteraard is er in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen altijd een debat mogelijk over het functioneren van een wettelijk stelsel en of er aanleiding is voor de wetgever dat stelsel te wijzigen. Een minister behoort daarop aanspreekbaar te zijn. In de praktijk wordt de 'stelselverantwoordelijkheid' echter vaak gebruikt om naar aanleiding van een incident de minister onder druk te zetten iets te doen wat op gespannen voet staat met de geldende bevoegdheden, afspraken en rolverdelingen die de wetgever zelf eerder – soms in het zeer recente verleden – heeft geaccordeerd.[112] Gebruik van 'stelselverantwoordelijkheid' leidt bovendien gemakkelijk tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag. Dat tast de rechtszekerheid aan en draagt niet bij aan het beeld van een betrouwbare overheid. Daarmee wordt het tegenovergestelde bereikt van wat sommigen met de stelselverantwoordelijkheid beogen. In plaats van dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt versterkt, leidt zij eerder tot verwarring en overspannen verwachtingen.

---

[110] Hierover Raad van State, *En nu verder. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: Raad van State, 2016, p. 40 – 48. Zie voor kritiek daarop Remco Nehmelman, "En nu verder", in: *De Hofvijver* (digitale nieuwsbrief van het Montesquieu Instituut), 30 januari 2017 en J.J.T. van den Berg, "Stelselverantwoordelijkheid, is dat iets?" *Column parlement.com*, 1 maart 2019 (met verwijzing naar diverse eerdere columns).

[111] Bijvoorbeeld bij het faillissement van private de IJsselmeerziekenhuizen in 2018, waarbij minister Bruins door de Kamer dringend werd verzocht de spoedeisende hulp open te houden. Handelingen TK 2018/19, nr. 17, item 3 (31 oktober 2010).

[112] Een voorbeeld hiervan is het besluit dat de minister van BZK in de aanloop van de verkiezingen van 2017 op grond van zijn stelselverantwoordelijkheid heeft genomen om, naar aanleiding van nieuwsberichten, bepaalde software die werd gebruikt om de verkiezingsuitslag te berekenen, niet te gebruiken. Daartoe had de minister echter geen wettelijke bevoegdheid; deze lag op grond van de Kieswet bij de Kiesraad. Zie Kamerstukken II 2016/17, 26643, nrs. 444 en 449. Verder kan worden gewezen op voorbeelden in het sociale domein waarin ministers met een beroep op hun stelselverantwoordelijkheid met doorkruising van de aan gemeenten gedecentraliseerde bevoegdheden, maatregelen hebben getroffen. Zie verder Raad van State, *En nu verder. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: Raad van State, 2016, p. 46-47.

3.4 *Incidentgedreven verantwoordingscultuur*

De toegenomen drang om ministers ter verantwoording te roepen komt tot uitdrukking in de dagelijkse parlementaire praktijk. Veel parlementaire tijd wordt besteed aan het stellen van vragen, het uitlokken van spoeddebatten en het wekelijkse vragenuurtje. Kamerleden zijn daarbij gericht op het verkrijgen van soms gedetailleerde informatie waarvan de volledigheid en de betrouwbaarheid vaak wordt betwist. De maatschappelijke ontwikkelingen werken hier door in de parlementaire praktijk: er is steeds meer informatie, maar ook steeds meer wantrouwen en onzekerheid over hoe informatie moet worden geduid.[113]

Met behulp van digitale technieken zijn tegenwoordig grote hoeveelheden informatie beschikbaar en toegankelijk. Dit heeft het functioneren van de overheid ingrijpend veranderd. De mogelijkheden om het doen en laten van de overheid te controleren zijn potentieel groter geworden. Daar bestaat ook behoefte aan: de roep om transparantie en openbaarheid van bestuur is sterker geworden. Recente wetgevingsinitiatieven beogen dat juridisch te verankeren, met name het initiatiefvoorstel Wet open overheid.[114] Ook de mogelijkheden om met elkaar te communiceren zijn drastisch uitgebreid. Via sociale media is de communicatie sneller en directer geworden. De maatschappelijke omgangsvormen zijn mede daardoor veranderd en soms ruwer geworden. Die ontwikkeling zien we terug in een verhardende parlementaire cultuur.

De grondwettelijke inlichtingenplicht van de regering tegenover het parlement is een essentiële hoeksteen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er is naar aanleiding van concrete situaties regelmatig discussie over.[115] Door verschillende ontwikkelingen is de discussie echter in een nieuwe fase beland. Met de sterker geworden nadruk op uitvoeringsverantwoording wordt ook vanuit het parlement gevraagd om meer openheid van zaken te geven. Daarvoor bestaan in de huidige tijd in elk geval in theorie steeds meer technische mogelijkheden: ambtelijke stukken en elektronisch berichtenverkeer kunnen via moderne zoekmethoden gemakkelijker transparant worden gemaakt. In die context lopen de spanningen vaker op in situaties waarin de minister de Kamer al dan niet met een expliciet beroep op het belang van de staat geen of beperkt informatie verstrekt. Om te kunnen controleren of de informatie die wél wordt verstrekt klopt, wordt steeds vaker gevraagd om verstrekking van de achterliggende interne ambtelijke stukken en correspondentie.

Grotere transparantie zorgt er ook voor dat de schijnwerpers eerder op personen worden gericht. Als er fouten (verondersteld te) zijn gemaakt wordt, vaak nog voordat de feiten zijn vastgesteld, geconcludeerd dat er sprake is van verwijtbaar

---

[113] Zie hiervoor punt 1.2.

[114] Kamerstukken 33328.

[115] Zie bijvoorbeeld de debatten van 11 en 20 februari 2020 over de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet in relatie tot Wob-besluiten; Kamerstukken II 2019/20, 28362, nr. 30; Handelingen II 2019/20, nr. 57, item 8. Zie ook P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, S.A.J. Munneke en W. Voermans, wetenschappelijk factsheet: *De reikwijdte van artikel 68 Grondwet*, januari 2020.

handelen of kwade trouw. In de daarop volgende parlementaire debatten en in de media gaat het vanuit deze perceptie niet primair om de vraag wat we van mogelijk gemaakte fouten kunnen leren, maar om welke overheidsfunctionarissen tekort zijn geschoten en of dat geen personele consequenties moet hebben. Dat treft bewindspersonen en steeds vaker ook ambtenaren. In het openbare verantwoordingsproces lijkt daardoor geleidelijk een afrekencultuur te zijn ontstaan. Die tendens werd ook in het begin van deze eeuw al wel gesignaleerd en ter discussie gesteld.[116] Maar door de technologische ontwikkelingen in combinatie met een grotere behoefte aan transparantie, lijkt de afrekencultuur en de persoonsgerichtheid daarvan sterker geworden.

Voor een effectieve werking van de ministeriële verantwoordelijkheid is essentieel dat de Kamers correct en tijdig door de bewindslieden worden geïnformeerd. Daar valt nog veel te verbeteren.[117] De informatiehuishouding binnen de overheid blijkt, ook door reorganisaties en bezuinigingen in het verleden, maar evenzeer door onvoldoende prioriteit voor het prozaïsche werk van archiveren en administreren, lang niet altijd op orde.[118] Ondanks de technologische mogelijkheden ontbreekt vaak het overzicht. Informatie komt daardoor soms moeizaam en pas na geruime tijd naar boven. Met name de afstand tussen kerndepartementen en de uitvoering op de werkvloer blijkt vaak te groot waardoor gebrekkige uitvoering soms te lang onopgemerkt blijft. De overheid blijkt daardoor vaak niet of maar moeizaam te voldoen aan de sterkere roep om openbaarheid vanuit de samenleving en vanuit het parlement. Het naar boven halen en selecteren van de relevante informatie kost daarbij ook tijd, geld en menskracht. Vaak wordt er te gemakkelijk van uitgegaan dat informatie te allen tijde en onmiddellijk beschikbaar kan zijn. De werkelijkheid is gecompliceerder.

Dat neemt niet weg dat in bepaalde gevallen signalen die door burgers, journalisten en Kamerleden worden aangedragen eerst lange tijd door bewindslieden worden ontkend of onderschat terwijl later blijkt dat die signalen wel degelijk juist waren. In de beeldvorming lijkt dat vaak het gevolg te zijn van een structureel patroon van achterhouden en verdraaiingen van de feiten. Dat zou incidenteel voor kunnen komen maar voor een structureel patroon bestaat geen bewijs. De oorzaak lijkt vaak meer te zijn gelegen in slecht informatiebeheer of in mede door tijdsdruk ingegeven slordigheden of onhandigheden.[119] Soms ook echter houden bewindslieden (al dan niet op advies van hun ambtenaren) te lang

---

[116] Paul 't Hart, *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van de inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie 2001; R. Nieuwenkamp, *De prijs van het politieke primaat*, Delft: Eburon 2001, p. 138.

[117] Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Algemene Rekenkamer, *Staat van de rijksverantwoording 2019, Breekt nood wet?*, mei 2020 en *Inzicht in publiek geld (deel 2). Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*, september 2019.

[118] Zie ook de Strategische I-agenda voor de Rijksdienst 2019-2021, Kamerstukken II 2018/19, 26643, nr. 591 en de actualisatie voor 2020.

[119] Ook gebeurt het dat de media éérder wordt geïnformeerd dan de Kamer. Zie *Trouw*, "Arib tikt Rutte op de vingers over informeren van de pers", 31 januari 2020; *NRC Handelsblad*, "Kamervoorzitter: kabinet moet stoppen eerst naar de media te gaan", 31 januari 2020.

vast aan de juistheid van de eigen koers en de eigen waarnemingen en zijn in die 'mindset' te weinig ontvankelijk voor informatie die zou kunnen wijzen op het tegendeel. Er is dan de houding: "er gaat wel eens iets mis maar er is 'overall' niets aan de hand". Te weinig lijkt te worden beseft dat een dergelijke attitude het vertrouwen van Kamerleden en burgers in de regering en in de overheid ernstig kan aantasten.

Bewindslieden en ambtenaren zullen de komende tijd gezamenlijk de nodige inspanningen moeten leveren om de hiervoor geschetste problemen het hoofd te bieden. Tegelijkertijd zullen de noodzakelijke verbeteringen worden bemoeilijkt door de inmiddels gangbare parlementaire verantwoordingscultuur. Door de focus op de schuldvraag en op de mogelijke personele consequenties ontstaan averechtse effecten. Eerder is er met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid al op gewezen dat een sterke gerichtheid op de vraag of bewindslieden verwijtbaar hebben gehandeld tot zeer nadelige gevolgen leidt.[120] Voor bewindslieden bestaat een toenemend afbreukrisico: zij treden gemiddeld sneller af dan voorheen.[121] Dat leidt tot ander gedrag: zij zullen zich eerder van bepaalde zaken afzijdig willen houden en risico's uit de weg gaan of bij anderen neerleggen.

Ook zullen bewindslieden zich vaker indekken. Toezeggingen, afspraken en regels worden op grotere en gedetailleerdere schaal vooraf schriftelijk vastgelegd en naar de Tweede Kamer gestuurd. In algemene zin zal gemakkelijk de neiging ontstaan om spoedshalve het parlement te overvoeren met grote hoeveelheden ongeordende informatie die door Kamerleden moeilijk van een goede duiding kan worden voorzien. Zo kan de ministeriële verantwoordelijkheid in haar tegendeel gaan werken: daar waar het parlement streeft naar een transparant en effectief verantwoordingsproces, wordt in de praktijk eerder het tegenovergestelde bereikt.[122]

3.5 *Ambtelijke verantwoordelijkheid*

De incidentgedreven en persoonsgerichte verantwoordingscultuur zoals zojuist beschreven is zich gaandeweg steeds meer gaan uitstrekken tot de ambtelijke dienst. Het komt in die context steeds vaker voor dat ambtenaren in de publiciteit komen en in het openbaar verantwoordelijk worden gehouden. Politiek-ambtelijke

---

[120] *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 15.

[121] M. Bovens, G.J. Brandsma & D. Thesing, "Political death and survival in the Netherlands: Explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010", *Acta Politica* 2015, nr. 50, p. 127-150. Zij constateren dat het aantal politieke aftredens vanaf de kabinetten Balkenende sterk zijn toegenomen. Zie ook een eerdere Nederlandstalige versie van dit artikel M.A.P. Bovens, G.J. Brandsma, D. Thesing, T. Wever, 'Aan het pluche gekleefd? Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009', *Beleid en Maatschappij* 2010, vol. 37, issue 4, p. 319-340.

[122] Zie over publieke verantwoording en 'verantwoordingsoverlast' in algemene zin: Mark Bovens en Thomas Schillemans, "Publieke verantwoording: de staat van de verantwoordingsstaat", in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press 2011, p. 439-455.

spelregels die golden worden niet meer als vanzelfsprekend gevolgd.[123] In toenemende mate zijn er bij ambtenaren ook gevoelens van onveiligheid en angst om fouten te maken.[124]

Dat ambtenaren in het verantwoordingsproces in de publiciteit kunnen komen en als gevolg daarvan hun positie ter discussie komt, is op zichzelf niet nieuw; ook in het verleden kwam dat wel voor. Nieuw is echter wel de intensiteit en de frequentie waarmee dat gebeurt. Ambtenaren worden regelmatig met naam en toenaam in de media en in de Tweede Kamer genoemd en verantwoordelijk gehouden voor wat er is misgegaan. Ministers nemen het daarbij niet altijd voor hun ambtenaren op.[125] Dat gebeurt soms expliciet, door het openlijk afvallen van de eigen ambtenaren, maar vaker impliciet, bijvoorbeeld door de openlijke bevestiging van gerezen twijfel over de ambtelijk aangedragen lezing van de feiten of door er simpelweg het zwijgen toe te doen. Steeds vaker wordt in dat kader een onafhankelijke commissie ingesteld om onderzoek te doen waarbij in het onderzoeksrapport het persoonlijk ambtelijk handelen gedetailleerd over het voetlicht wordt gebracht.[126] Dat maakt ambtenaren kwetsbaar omdat zij zich in het openbaar niet kunnen verweren.[127] Dat zal in het bijzonder gelden voor ambtenaren lager in de organisatie die eerst door de politiek opgedragen beleid uitvoeren en in een latere fase op de persoon gerichte verwijten krijgen. Als in die situatie geen rugdekking wordt gegeven voelen ambtenaren zich door hun minister en door de departementale leiding in de steek gelaten.

Een aspect dat daarbij een steeds grotere rol speelt is de openbaarmaking van ambtelijke stukken en van digitaal berichtenverkeer. Tot enkele jaren geleden ging de vraag naar openbaarmaking primair over afgeronde schriftelijke stukken.[128] Dat lijkt te veranderen. Steeds meer gaat het debat over niet-afgeronde stukken en over elektronisch berichtenverkeer. Het verstrekken van deze informatie raakt het intern beraad tussen ministers en ambtenaren. Het verstrekken van elektronische berichtgeving die in deze moderne tijd eerder een vervanging zijn van spraak dan van schrift, brengt veel verwarring en onzekerheid met zich mee.[129] Het weglakken van namen van ambtenaren kan, vanwege het wél noemen van functies en

---

[123] Zie voor een eerdere analyse Paul 't Hart, Anchrit Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom 2002.

[124] *De Volkskrant*, "De angst moet uit de ambtenarentorens, waarschuwt bestuurskundige Paul 't Hart", 1 november 2019

[125] Incidenteel wordt daarbij tegengas gegeven. Tijdens het debat over reorganisatie bij de Belastingdienst noemde de premier het 'met naam en toenaam' bespreken van ambtenaren 'uiterst schadelijk'; https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/rutte-boos-over-uitspraken-over-ambtenaren.12126546.lynkx

[126] Zie over de rol van onafhankelijke onderzoekscommissies ook punt 3.2. Daar is er op gewezen dat deze commissies soms lijken te worden gebruikt om de ministeriële verantwoordelijkheid op te schorten of weg te schuiven.

[127] Zie punt 2.6.

[128] Zie voor de staatsrechtelijke aspecten in het kader van artikel 68 van de Grondwet punt 2.4.

[129] Zie bijvoorbeeld het verstrekken van informatie aan de Tweede Kamer over de communicatie tussen het ministerie van J&V en het OM inzake de uitlatingen van Wilders. Kamerstukken II 2019/20, 35300 VI, nr. 106.

afdelingen, niet verhinderen dat deze informatie in veel gevallen 'de facto' tot personen herleidbaar is. Ambtenaren zullen hierdoor minder ruimte voelen om intern vrijelijk van gedachten te wisselen en waar nodig de minister en hun ambtelijke meerderen de voor de kwaliteit van de besluitvorming noodzakelijke tegenspraak te bieden. Maar het leidt ook tot gevoelens van onveiligheid en krampachtigheid die het dagelijks ambtelijk functioneren belemmeren.

De hier geschetste ontwikkelingen tezamen genomen leiden – mede afhankelijk van de omstandigheden en persoonlijke invulling – tot uiteenlopende ambtelijke reacties. Als door incidenten grote politieke druk ontstaat zal de aandacht vaak primair gericht zijn op 'damage control': het voorkomen dat door nieuwe publiciteit de positie van de minister en van het departement wordt beschadigd. Die attitude zal kunnen leiden tot vooringenomenheid waarbij in het belang van het politiek overleven van de minister de relevante feiten en gezichtspunten niet altijd objectief en met voldoende gewicht worden gepresenteerd. Er wordt soms ook geprobeerd zaken 'klein te houden' waardoor relevante feiten niet of te laat aan het licht komen. Om te voorkomen dat men zelf voorwerp wordt van publicitaire aandacht zullen ambtenaren zich ook eerder indekken, zich terugtrekken op de eigen dossiers en daarbij risico's mijden, ook als het algemeen belang juist een proactieve houding zou vereisen.[130]

Een andere mogelijkheid is dat bij een gebrek aan ruimte voor tegenspraak of rugdekking ambtenaren een weg naar buiten zoeken. Klokkenluiders treden vaker in de publiciteit door zaken die spelen binnen de ambtelijke organisatie aan de kaak te stellen.[131] De rechtsbescherming is met het oog daarop in de wet aangescherpt door onder meer de instelling van het Huis voor de klokkenluiders. Desondanks zijn ook hier de rollen niet altijd scherp gedefinieerd. Als gevolg daarvan is in de praktijk onvoldoende duidelijk onder welke voorwaarden en volgens welke procedures klokkenluiden is toegestaan. Daardoor kunnen gemakkelijk uiteenlopende appreciaties ontstaan over wanneer precies sprake is van een 'misstand', een inhoudelijk meningsverschil over de beleidskoers of een regulier arbeidsconflict.

Kwalitatief hoogwaardige beleidsvoorbereiding en –uitvoering, gevoed door klassieke ambtelijke waarden als objectiviteit, onpartijdigheid en inhoudelijke deskundigheid, raakt met het bovenstaande steeds verder in het gedrang. Er is vaak te weinig tijd en politieke ruimte voor ambtenaren om problemen goed te analyseren, opties en alternatieven te overwegen en op grond daarvan tot een goed beargumenteerd advies of voorstel te komen. Kritische reflectie, intern debat en tegenspraak worden in dat verband minder vanzelfsprekend en in de ambtelijke

---

[130] Zie eerder hierover Roel Nieuwenkamp, "De krakende staatsrechtelijke fundamenten van de politiek-ambtelijke verhoudingen", in: Paul 't Hart, Anchrit Wille e.a*., Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom 2002, p. 218.

[131] Zie eerder over de problematiek van klokkenluiders M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke gehoorzaamheid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 261-295.

organisatie ook te weinig gestimuleerd of soms zelfs ontmoedigd. Ten slotte is er ook in de uitvoering voor ambtenaren veel veranderd. Ook daar is de professionele ruimte verminderd en worden er van de ambtenaar soms tegenstrijdige acties verlangd. Niet alleen de beleidsvorming maar ook de uitvoering is politieker geworden. Daardoor zijn de ambtelijke rollen en professionele standaarden van ambtenaren op de verschillende niveaus minder duidelijk geworden.[132]

De vraag is of vanuit de beroepsgroep zelf voldoende wordt bijgedragen om praktijk en beeld bij te sturen. Van de ambtelijke top van de rijksdienst (met inbegrip van de ambtelijke leiding van uitvoeringsdiensten, inspecties en zelfstandige bestuursorganen) mag voldoende (zelf)reflectie worden verwacht op de hiervoor beschreven ontwikkelingen en op de gevolgen daarvan voor burgers, het parlement, de overheidsorganisatie en politiek-ambtelijke verhoudingen. Wordt onvoldoende krachtig en eensgezind gewerkt aan beantwoording van de vraag of binnen de rijksoverheid de op alle niveaus vereiste deskundigheid, professionele autonomie en gemeenschappelijke gedragen ambtelijke waarden voldoende zijn gewaarborgd, dan boet de ambtelijke dienst niet alleen aan gezag in maar kunnen ook gemakkelijker ontsporingen ontstaan die leiden tot wantrouwen en verontwaardiging in politiek en samenleving. Vanuit dat perspectief zijn meer inspanningen nodig. De ambtelijke organisatie dient daarvoor wel de noodzakelijke ruimte en rugdekking te krijgen. Behoud en verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke dienst is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ambtelijke beroepsgroep, de regering en de beide Kamers.

3.6 *Afstand tussen politiek en uitvoering*

De toenemende onzekerheid bij ambtenaren over hun rol en verantwoordelijkheid zoals zojuist beschreven, staat niet los van bredere bewegingen. Het werk van ambtenaren is onder invloed van de hiervoor beschreven maatschappelijke en politieke ontwikkelingen de afgelopen tijd sterk veranderd.[133] In coalitieverhoudingen met krappe politieke meerderheden is de tijd en de ruimte om 'evidence based' beleid te ontwikkelen en goed uitgevoerd te krijgen, beperkter geworden. Te haastig vastgesteld beleid blokkeert daardoor vaker dan voorheen in de uitvoering.

De rijksoverheid is in Nederland een samenstel van een groot aantal organisaties op verschillende niveaus: kerndepartementen, uitvoeringsdiensten, toezichthouders, opsporings- en vervolgingsinstanties en onderzoeksinstellingen. Zij werken onderling samen en ook met organen en instellingen op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau. Omdat veel van de overheid wordt verwacht, is er een sterke druk op overheden en ambtenaren en op hun onderlinge samenspel.

---

[132] Voor een uitwerking daarvan met betrekking tot de overheidsjurist P.J.P.M. van Lochem, *Rechtsrelativering. Een verkenning op het terrein van het overheidshandelen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, m.n. p. 212 e.v.

[133] P 't Hart, *Ambtelijk vakmanschap 3.0*, Den Haag: NSOB 2014. Zie ook Paul 't Hart m.m.v. Erik-Jan van Dorp*, Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap. Paul 't Hart in gesprek met Wim Kuijken*, Den Haag: NSOB 2018, p. 36 e.v.

Door alle publiciteit over incidenten kan gemakkelijk ondergesneeuwd raken dat in dat samenspel veel dingen goed gaan en dat de overheid in het algemeen goed presteert. Tegelijkertijd kampt de overheid door onder meer bezuinigingen[134] en een stapeling van beleid en wetgeving met aanzienlijke uitvoeringsproblemen. De mogelijkheden om zich snel aan te passen aan veranderende omstandigheden en daarbij steeds wisselende politieke wensen in te passen, zijn beperkt.[135]

Gedetailleerde regeerakkoorden verminderen de ruimte voor ministers en hun ambtenaren om beleidsopties en alternatieven te overwegen en op grond daarvan te komen tot goed doordachte, consistente en uitvoerbare wetgeving.[136] Voor zover een regeerakkoord die ruimte wel geeft worden ambtelijk voorbereide beleidsmaatregelen en wetsvoorstellen als gevolg van coalitieoverleg vaak en soms ingrijpend aangepast.[137] De inbreng van de ambtelijke professional bij de voorbereiding van wetgeving en beleid neemt in algemene zin af daar waar beleidsbepaling verschuift van kabinets- naar coalitieberaad. De noodzaak om op departementen de kennis die nodig is voor kwalitatief goede wetgeving en beleid in huis te hebben en te ontwikkelen, wordt in die context steeds minder gevoeld. Specialistische deskundigheid is bij departementen op de diverse terreinen ook niet altijd meer aanwezig.[138] Door verminderde kennis gecombineerd met een snellere roulatie van topambtenaren hebben departementen aan inhoudelijk gezag ingeboet. Daardoor ook is vaker inzet van externe deskundigheid nodig.

Waar minder ruimte is voor kwalitatief hoogwaardige beleidsvoorbereiding wordt daarentegen meer ambtelijke tijd op de departementen besteed aan de behandeling van incidenten.[139] Het volgen van mediaberichten, de beantwoording van Kamervragen en de voorbereiding van spoeddebatten, overleggen met Kamercommissies en mediaoptredens vragen veel aandacht. Ook hier wreekt zich de afnemende deskundigheid. Ambtenaren zijn vaak 'informatiemakelaars' die vooral inlichtingen verzamelen en steeds minder komen tot een zelfstandige, op deskundigheid gebaseerde beoordeling daarvan. Politieke assistenten en voorlichters spelen in dat proces van informatievergaring een belangrijke rol. Dat alles zorgt op de departementen voor een andere blikrichting: zij is meer gericht op de korte termijn en op 'het uit de wind houden' van de bewindslieden.

---

[134] Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Algemene Rekenkamer, *Staat van de rijksverantwoording 2019, Breekt nood wet?*, mei 2020 en *Inzicht in publiek geld (deel 2). Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*, september 2019.

[135] Zie de recente analyse door ABD, *Werk aan Uitvoering Fase 1 Probleemanalyse*, 14 februari 2020.

[136] SCP, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, oktober 2015; R.B. Andeweg en G.A. Irwin, *Governance and politics in the Netherlands*, Palgrave: MacMillan 2009.

[137] Ook vakministers hebben daarop niet altijd invloed. Zie Tom Jan Meeus, "Ben je minister. Zit je in die hoge toren. Blijkt dat jij de beslissingen niet neemt", *NRC Handelsblad* 12/13 oktober 2019, p. 10.

[138] Over het belang van deskundigheid, oordeelsvorming en reflectie Thomas Schillemans, *Denkend bestuur. Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk*, NSOB/UU 2019, p. 10-11.

[139] ROB, *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*, november 2012.

Een dergelijke blikrichting leidt tot een eenzijdige taakuitoefening waarbij het algemeen belang gemakkelijk uit het oog wordt verloren. De ambtenaar wil vooral 'zijn (of haar)' bewindspersoon ter wille zijn; bewindspersonen spreken over 'hun' ambtenaren. Dat gebeurt ook door meerdere bewindspersonen op één en hetzelfde departement. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt in de politiek-ambtelijke verhoudingen als het ware in de praktijk, weliswaar niet opzettelijk, 'verkokerd' vertaald.[140] Deze ingebakken verkokering schaadt beleid, wetgeving, toezicht en uitvoering. Maatschappelijke opgaven en de uitvoering daarvan zijn, zeker vanuit het burgerperspectief, zelden netjes op te delen in kokers van één bewindspersoon en van 'zijn' ambtenaren.

Door deze incidentengerichtheid, ingebakken verkokering en het continu doorgaande verantwoordingsproces is het werk op de departementen politieker geworden.[141] Het leidt soms tot een overreactie die doorwerkt in de uitvoering. Een recent voorbeeld is de kinderopvangtoeslag waarin een sterk door de politiek bepaald 'zero tolerance' beleid heeft geleid tot een 'institutionele vooringenomenheid' waarin alleen aandacht bestond voor fraudebestrijding en de menselijke maat uit het oog is verloren.[142] Ook de toezichtspraktijk kan onder druk komen. Als zaken die misgaan in de uitvoering worden onderzocht en gesignaleerd door de bevoegde toezichthouder of inspectie, is er niet steeds vanzelfsprekend de ruimte om deze in objectiviteit en in de openbaarheid aan bewindslieden te rapporteren.

De door incidenten gedreven uitvoeringsverantwoording kan met de daarmee gepaard gaande dynamiek gemakkelijk haar doel voorbij schieten. Problemen waar burgers en uitvoeringsorganisaties mee zitten worden er in structurele zin zelden door opgelost. Wat de verontwaardiging soms nog groter maakt is de miskenning dat degenen die nu de uitvoering de maat nemen mede zelf de problemen hebben veroorzaakt. Tijdens het wetgevings- en beleidsproces bestaat vaak geen of weinig oog voor de vraag of de voorgestelde regels wel uitvoerbaar zijn. Waarschuwingen vooraf worden meer dan eens in de wind geslagen. Informatie vanuit de uitvoerings-, toezichts- of handhavingspraktijk die erop wijst dat wetsvoorstellen geen of zelfs averechtse effecten zullen hebben, krijgen van de wetgever – ook van de Kamers – te weinig aandacht.[143] Uiteraard gaat het hier uiteindelijk om een politieke afweging die is voorbehouden aan de wetgever. Maar het wordt vervolgens wél moeilijk begrepen als diezelfde wetgevende organen, ook al zijn zij inmiddels anders samengesteld en zitten er niet meer dezelfde

---

[140] Dit kan afbreuk doen aan het functioneren van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Zie hiervoor punt 2.7.

[141] Politisering van de ambtelijke dienst is ook in andere landen een thema. Zie verder hierover B. Guy Peters, "Politicization: What Is It and Why Should We Care?" in: Christine Neuhold e.a. (eds.), *Civil Servants and Politics. A Delicate Balance*, Palgrave: MacMillan 2013, p. 12-24 met verdere literatuurverwijzingen.

[142] Commissie-Donner, *Omzien in verwondering. Interimrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen*, 14 november 2019.

[143] ABD, *Werk aan Uitvoering Fase 1 Probleemanalyse*, 14 februari 2020, p. 9-10.

ambtsdragers, in een later stadium bij de uitvoeringsdiensten en -ambtenaren verhaal komen halen.

De afstand tussen politiek en uitvoering heeft niet alleen gevolgen voor de kwaliteit van de wetgeving en de beleidsvorming maar werkt ook rechtstreeks door in de verantwoording over de uitvoering. Omdat het in de uitvoering niet goed gaat, ontstaan er gemakkelijker incidenten. Niet goed voorspelbaar is echter waar in de uitvoering en op welk moment deze zich zullen voordoen. Dat zorgt voor ongemak en spanningen als blijkt dat de relevante informatie niet onmiddellijk beschikbaar is of wordt gesteld en de onderliggende uitvoeringsproblematiek niet snel oplosbaar blijkt. Dat stelt het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in een ander daglicht. De verantwoording richting Tweede Kamer verloopt traag en haperend. Het aftreden van de verantwoordelijke bewindspersoon biedt niet vanzelfsprekend uitkomst. Daar waar in de klassieke staatsrechtelijke doctrine het ontslag van een minister werd gezien als 'een zweepslag voor de ambtelijke dienst', is de effectieve werking van die zweepslag inmiddels kwestieus geworden.[144]

3.7 Slotbeschouwing: haperend samenspel

Het beeld dat uit de voorgaande analyse ontstaat, wordt gekenmerkt door onduidelijkheid en ongemak. De spelregels waardoor het noodzakelijke samenspel tussen Kamerleden, bewindslieden en ambtenaren wordt beheerst, zijn op de achtergrond geraakt. Over die spelregels zijn geleidelijk verschillende beelden en opvattingen ontstaan. Dat veroorzaakt bij de relevante spelers steeds groter ongemak en spanning in de onderlinge verhoudingen. De effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid neemt daardoor af.

Samengevat wijst de Afdeling op de volgende, met elkaar samenhangende ontwikkelingen:

- Taken en bevoegdheden van de overheid worden in toenemende mate op afstand van de minister uitgevoerd door (semi-)onafhankelijke instanties ('het woud der onafhankelijken'). Naast de voordelen die onafhankelijke instellingen bieden uit een oogpunt van 'checks and balances' levert het ook een onoverzichtelijke en niet altijd consistente verdeling van taken en verantwoordelijkheden op die door elke instelling vanuit deelaspecten en deelbelangen worden uitgeoefend. De verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid voor het geheel – een van de kernelementen van de ministeriële verantwoordelijkheid[145] - raakt daardoor gemakkelijk zoek.

- Het terrein dat door uitplaatsing van taken en bevoegdheden verloren is gegaan wordt soms indirect geprobeerd terug te winnen door gebruik van de 'systeemverantwoordelijkheid' of 'stelselverantwoordelijkheid'. In de praktijk

---

[144] Zie punt 2.4. *NRC Handelsblad*, "Staatssecretaris exit, problemen bij fiscus nog lang niet opgelost", 18 december 2019.
[145] Zie hiervoor punt 2.1.

wordt dit regelmatig toegepast om de minister onder druk te zetten in strijd te handelen met wettelijke bevoegdheden, afspraken en rolverdelingen. Het leidt bovendien tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag. Daardoor wordt de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid niet versterkt maar verzwakt.

- Er is in de Tweede Kamer in toenemende mate sprake van een incidentgedreven verantwoordingscultuur. In dat verband wordt de Kamer door verschillende oorzaken niet altijd juist en volledig geïnformeerd. Maar de daarop volgende focus op de schuldvraag en op de mogelijke personele consequenties leidt vaak tot averechtse effecten. Bewindslieden houden zich eerder van bepaalde zaken afzijdig en dekken zich in tegen risico's. Kamerleden worden overvoerd met grote hoeveelheden ongeordende en daardoor moeilijk overzienbare informatie. De ministeriële verantwoordelijkheid begint daardoor in haar tegendeel te werken: waar gestreefd wordt naar een transparant en effectief verantwoordingsproces, wordt eerder het tegenovergestelde bereikt.

- Er is sprake van toenemende onzekerheid en soms ook gevoelens van onveiligheid bij ambtenaren op alle niveaus. Uiteenlopende reacties van ambtenaren zijn daarvan het gevolg. Ambtenaren weten vaak niet goed meer wat hun precieze rol en positie is en wat zij van hun ambtelijke meerderen en van hun bewindslieden mogen verwachten. Naast externe factoren in politiek en samenleving ligt de oorzaak daarvan ook in de ambtelijke beroepsgroep zelf. Er is binnen de ambtelijke dienst behoefte aan versterking van collectieve (zelf)reflectie op de geschetste ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de overheidsorganisatie, de politiek-ambtelijke verhoudingen en de ontwikkeling en handhaving van de kernwaarden van de ambtelijke professie.

- In coalitieverhoudingen met krappe politieke meerderheden is de ruimte om binnen departementen op grond van ambtelijke deskundigheid 'evidence based' beleid te ontwikkelen en goed uitgevoerd te krijgen, beperkter geworden. In plaats daarvan wordt veel tijd besteed aan de behandeling van incidenten. De aandacht van ambtenaren is daardoor vaak sterk gericht op de korte termijn en op 'het uit de wind houden' van 'hun' bewindslieden; de ministeriële verantwoordelijkheid wordt defensief en verkokerd vertaald. Daarbij ontstaan spanningen als de relevante informatie niet snel beschikbaar is en de onderliggende uitvoeringsproblematiek niet snel oplosbaar blijkt. Dat stelt de ministeriële verantwoordelijkheid in een ander daglicht. De verantwoording richting de Tweede Kamer verloopt traag en haperend. Het aftreden van de verantwoordelijke bewindspersoon biedt dan niet vanzelfsprekend uitkomst. Daar waar in de klassieke staatsrechtelijke doctrine het ontslag van een minister werd gezien als 'een zweepslag voor de ambtelijke dienst', is de effectieve werking van die zweepslag inmiddels kwestieus geworden.

De geschetste ontwikkelingen kunnen niet los van elkaar worden gezien en hangen samen met het veranderende politieke bestel. Hiervoor is gewezen op de

onderling samenhangende maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die doorwerken in het functioneren van de democratie. In plaats van vertrouwen is er wantrouwen gekomen. Daardoor neemt de democratie in toenemende mate andere vormen aan: tegenover de parlementaire besluitvorming na en op grond van verkiezingen ontstaat een 'tegendemocratie'. Binnen het parlement en daarbuiten ontstaan tegenkrachten die langs de traditionele weg tot stand gekomen overheidsbeleid en uitvoering kritisch volgen en aan de kaak stellen. Dit vertaalt zich ook institutioneel binnen het stelsel door onder meer instelling van nieuwe vormen van toezicht en 'monitoring' en verscherpte rechterlijke toetsing.[146]

Over deze ontwikkelingen kan heel verschillend worden gedacht. Sommigen zien er een bedreiging in van onze parlementaire democratie die de Grondwet van binnenuit steeds verder uitholt. Anderen zullen ze eerder beschouwen als aanpassingen die door maatschappelijke veranderingen noodzakelijk zijn geworden en die zorgen voor betere 'checks and balances'. Feit is echter wel dat er tegenstrijdigheden en spanningen zijn ontstaan in ons grondwettelijk verankerd systeem van publieke verantwoording die de effectieve werking ervan dreigen aan te tasten.

Wij zien dat concreet terug in het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Door toenemend wantrouwen in de overheid en haar ambtenaren wordt steeds meer gezag en vertrouwen toegekend aan onafhankelijke instellingen die buiten de ministeriële verantwoordelijkheid functioneren. Daardoor is sprake van een verdere groei van onafhankelijke autoriteiten ('regulators') en andere toezichthoudende instanties die ons staatsbestel gaandeweg fundamenteel verandert. Tegelijkertijd probeert het parlement verloren terrein terug te winnen via de stelselverantwoordelijkheid en intensieve toepassing van zijn grondwettelijke inlichtingenrecht. Daaruit is een sterk op de uitvoering gerichte verantwoordingscultuur ontstaan waarin ministers en ambtenaren op incidenten persoonlijk worden afgerekend.

Door deze soms tegenstrijdige en polariserende bewegingen komt het de werking van het grondwettelijke stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid onder druk te staan. Onduidelijkheid en verwarring over spelregels en rollen zorgen voor een haperend samenspel tussen de hoofdrolspelers. Dat haperend samenspel gaat uiteindelijk ten koste van de kwaliteit van beleid en wetgeving; haperend samenspel doet afbreuk aan goede uitvoering. De ministeriële verantwoordelijkheid werkt onvoldoende effectief en de rekening daarvan komt op de lange termijn bij de burgers terecht. Grondwet en praktijk staan tot elkaar in een steeds verder verwijderd verband. Dat kan een parlementaire democratie als de onze zich niet permitteren.

De vraag is: hoe nu verder?

---

[146] Zie hiervoor punt 1.3.

Hoofdstuk 4. En nu verder!

4.1 *Inleiding*

In het vorige hoofdstuk zijn met betrekking tot het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid knelpunten geanalyseerd. Gemakkelijke oplossingen voor die knelpunten zijn er niet. De werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk en de veranderingen die zich in die werking hebben voltrokken, is in bredere zin nauw verweven met veranderingen van het politieke bestel en van de politieke cultuur. Een gesprek over het functioneren van ons staatsrecht wordt in die zin al gauw een gesprek over algemenere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Die zijn vanwege hun veelomvattendheid en complexiteit moeilijk stuurbaar.

De Afdeling vindt niettemin dat de gesignaleerde knelpunten het noodzakelijk maken om vast te stellen of de in dit advies gegeven analyse breder wordt gedeeld en om te kijken wat met het oog op die knelpunten verbeterd zou kunnen worden. Daartoe formuleert zij enkele mogelijke handelingsperspectieven. Dat kan niet anders dan een tussenstand zijn. Er zal verder debat moeten worden gevoerd over welke maatregelen nuttig en nodig zijn, over de nadere uitwerking daarvan en in een later stadium over of de resultaten van de getroffen maatregelen voldoende hebben opgeleverd. De navolgende paragrafen geven een zo concreet mogelijk aanzet daartoe.

4.2 *Behoud én herijking ministeriële verantwoordelijkheid*

Over de algemene invalshoek waarmee de geschetste problematiek moet worden benaderd, kan verschillend worden gedacht. Om te beginnen kan men menen dat er uiteindelijk geen probleem is dat noopt tot verdere actie. Strubbelingen in de dagelijkse praktijk van de publieke verantwoording zijn van alle tijden en gaan gepaard met ‘ups-and-downs’. Ons parlementair stelsel is in deze opvatting sterk en veerkrachtig genoeg om wanneer zich rimpelingen voordoen, deze uit zichzelf te corrigeren. Er zitten, zo is de benadering, in onze democratie voldoende correctiemechanismen, institutionele ‘checks and balances’ en maatschappelijke tegenkrachten die die correctie autonoom kunnen bewerkstelligen. Aanvullende maatregelen om de ministeriële verantwoordelijkheid beter te laten werken zouden daarom, nog steeds deze opvatting volgend, niet nodig zijn.

Een diametraal tegenovergestelde visie is dat de ministeriële verantwoordelijkheid in deze tijd niet meer voldoet. In de negentiende en een groot deel van de twintigste eeuw waren de maatschappelijke en politieke verhoudingen helder en de problemen waar de overheid mee te maken kreeg, beperkt en overzichtelijk. In die situatie kon er nog publieke verantwoording worden afgelegd vanuit een centraal aanspreekpunt: de regering en de individuele ministers. In de huidige tijd van machtsspreiding naar Europese en decentrale bestuurslagen, autonome instellingen en soms ook private partijen is dat niet meer mogelijk. Daarom zou de ministeriële verantwoordelijkheid in deze visie moeten worden heroverwogen en moeten worden ingeruild voor een nieuw systeem van publieke verantwoording dat beter rekening houdt met de huidige realiteit van bestuurlijke fragmentatie en

spreiding van bevoegdheden. Publieke verantwoordelijkheden zouden moeten worden belegd daar waar zij feitelijk worden uitgeoefend: bij autonome agentschappen en bij leidinggevende ambtenaren als zichtbare vertegenwoordigers daarvan.

Zoals geschetst in het voorgaande hoofdstuk hebben veranderingen in de samenleving en in de politiek onmiskenbaar geleid tot andere vormen van democratie en van publieke verantwoording. Zij hebben de ministeriële verantwoordelijkheid in een nieuw daglicht geplaatst. De Afdeling meent echter dat deze ontwikkelingen een overstap naar een geheel nieuw stelsel niet rechtvaardigen. Ook in de huidige tijd heeft de ministeriële verantwoordelijkheid het grote voordeel dat het de overheid als de maatschappelijke omstandigheden daarom vragen, een herkenbaar publiek gezicht geeft. Zoals in de inleiding van dit advies al is opgemerkt vormt de corona-crisis eens te meer een illustratie van de noodzaak daarvan.

De ministeriële verantwoordelijkheid is, ook al zijn die omstandigheden gewijzigd, nog steeds de beste manier om de diffuse macht van de overheid enigszins grijpbaar en controleerbaar te maken door het overheidshandelen toe te rekenen aan een beperkt aantal, voor iedereen zichtbare functionarissen: de ministers. Langs deze weg blijft het ook mogelijk om via de minister (en via hem door de regering en uiteindelijk, zo nodig, door de wetgever) te komen tot een integrale afweging van het algemeen belang in plaats van een separate beoordeling van deelbelangen en deelaspecten. Deze voordelen maken dat de ministeriële verantwoordelijkheid, hoe onvolkomen in de praktijk misschien soms ook, in onze democratie nog steeds een onmisbare functie vervult. Misschien is zij in deze tijd van grote maatschappelijke veranderingen en daarmee gepaard gaande onzekerheden voor grote groepen burgers, zelfs belangrijker dan ooit.

Wel vragen de grote maatschappelijke veranderingen en de doorwerking daarvan in een veranderend politiek bestel om herijking van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. In concreto gaat het om een verheldering en soms ook een aanpassing van de rolopvattingen en de spelregels. Een dergelijke herijking is nodig. De enorme uitbreiding van taken en organisatie van de overheid vergroten de spanning op het dragen van verantwoordelijkheid door ministers. Voorts laat de praktijk zoals deze zich blijkens de analyse uit het vorige hoofdstuk op verschillende fronten heeft gemanifesteerd en zich verder heeft ontwikkeld, zien dat de rollen en de spelregels zijn verrommeld. Dat alles leidt tot onrealistische verwachtingen, ongemak, frustraties en spanningen tussen Kamerleden, bewindslieden, ambtenaren en andere betrokken actoren. Dat kan het vertrouwen van burgers in de politiek en het bestuur duurzaam aantasten. Het is in dat licht gezien niet juist om geheel te vertrouwen op het zelfcorrigerend vermogen van het stelsel. Hoewel dat stelsel inderdaad tot nog toe steeds sterk en veerkrachtig is gebleken, is het te riskant en daarom onverantwoord om de spelregels onder de sterk veranderende omstandigheden niet regelmatig opnieuw tegen het licht te houden.

Advies:

- **Heroverweging van de ministeriële verantwoordelijkheid als zodanig is niet aan de orde. Zij is als controlemechanisme in ons parlementair stelsel, mede met het oog op de noodzaak van publieke verantwoording aan de samenleving als geheel, belangrijker dan ooit.**
- **Er is aanleiding om opnieuw te kijken naar de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk door de rolopvattingen en spelregels opnieuw tegen het licht te houden.**

4.3 *Herijking rol onafhankelijke instellingen*

De analyse van het vorige hoofdstuk laat zien dat in de loop van de tijd een gevarieerd palet aan onafhankelijke instellingen is gegroeid met uiteenlopende taken en bevoegdheden. Dat vraagt ook om een gevarieerde benadering. Op onderdelen is een nadere doordenking nodig. Daarbij gaat het, mede gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid, om de vraag wanneer en onder welke voorwaarden taken en bevoegdheden bij onafhankelijke instellingen worden belegd en wat in die situatie de positie van de betrokken minister is (en daarmee ook die van regering en parlement).

Het doel van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen om mede met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid een consistent verzelfstandigingsbeleid te voeren, is achteraf gezien misschien te ambitieus gebleken. Inmiddels is de wet ook verouderd. De drie in de wet neergelegde hoofdmotieven om te verzelfstandigen zijn deels achterhaald. De behoefte om te verzelfstandigen in geval van strikt regel gebonden uitvoering en om met het oog op de uitvoering van bepaalde bestuurstaken maatschappelijke organisaties te laten participeren (twee van de drie hoofdmotieven) zijn minder actueel geworden.[147] Volgens de hedendaagse opvattingen zijn dit geen overtuigende of doorslaggevende redenen meer om te verzelfstandigen. Zij spelen als zelfstandig motief nog nauwelijks een rol.

Met deze motieven samenhangende grondgedachten zijn wellicht nog wel van belang. In het verleden is verzelfstandiging ook wel een motief geweest als opmaat naar, of compromis ten opzichte van, privatisering. De ervaringen met deze invalshoek zijn op zijn minst wisselvallig gebleken. De gedachte dat zelfstandige bestuursorganen kunnen bijdragen aan een beter beheersbare overheidsorganisatie en daarmee aan een beter draagbare ministeriële verantwoordelijkheid doordat een zbo de omvang van een departement beperkt, heeft evenzovele nieuwe vragen over sturing ('governance') tussen departement en zbo opgeleverd.[148] Niettemin blijft de vraag naar een adequate organisatie van

---

[147] Zie in vergelijkbare zin S.E. Zijlstra, "Zelfstandige bestuursorganen: een volledig gejuridiseerde organisatievorm", in: Sanne Riezebos en Thijs van Rijn (red.), *Zbo's tussen droom en werkelijkheid. Over het verleden, heden en de toekomst van zelfstandige bestuursorganen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2019, p. 116 e.v.

[148] Zie ook hiervoor punt 3.2.

de overheid en de daarmee verband houdende vraagstukken van sturing en verantwoording, relevant.

De behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid (het derde hoofdmotief) heeft, in tegenstelling tot de twee andere in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen genoemde motieven, in deze tijd sterk aan kracht gewonnen. Met het oog daarop is de vraag prangender geworden in welke gevallen de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming precies noopt tot wettelijke verankering. Er bestaan noch in de Kaderwet, noch elders in wetgeving of beleid heldere criteria daarvoor. Evenmin geeft de Kaderwet antwoord op de vraag hoe de verantwoording van meer recente vormen van onafhankelijke instellingen (autoriteiten) aan minister en parlement consistent en kenbaar is geregeld.

De vraag in welke gevallen en op welke wijze onafhankelijke oordeelsvorming in het kader van de uitoefening van overheidstaken wettelijk moet worden gewaarborgd, is niet gemakkelijk te beantwoorden. Zij hangt direct samen met andere fundamentele vragen die hierna nog aan de orde komen: in hoeverre beschikken departementen en de daar werkzame ambtenaren nog over de vereiste specifieke deskundigheid en in hoeverre is de onafhankelijke oordeelsvorming in de departementale en ambtelijke context nog voldoende gegarandeerd? Die vraag is onder meer bij het toezicht aan de orde. Wanneer deze vraag ontkennend wordt beantwoord, zal de behoefte sterker zijn om overheidstaken bij wettelijk verankerde onafhankelijke instellingen te beleggen. Een voorbeeld waarbij dat op dit moment nadrukkelijk aan de orde is, betreft de rol van de inspecties.

Gelet op het voorgaande is een nadere doordenking nodig van de motieven en de criteria op grond waarvan de onafhankelijke en onpartijdige uitoefening van overheidstaken wettelijk moet worden gewaarborgd en hoe vervolgens het afleggen van verantwoording door onafhankelijke instituten wordt verzekerd. Met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid zou terughoudendheid bij de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties het uitgangspunt moeten zijn. Van belang is dat ministers uiteindelijk voor parlement en samenleving aanspreekbaar blijven. Dat geldt bij uitstek in situaties waarin expliciet of impliciet beleidskeuzes aan de orde zijn. Dat is in de praktijk al snel het geval. Waar het, indien gekozen wordt voor behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid, dan wel op aankomt zijn de spelregels en rolopvattingen binnen en tussen ambtelijke organisaties. Deze zullen op onderdelen moeten worden verhelderd en aangescherpt om ambtelijke kernwaarden van objectiviteit, onafhankelijkheid en inhoudelijke deskundigheid beter te waarborgen (zie hierna punt 4.6).

In het licht daarvan is ook een nadere doordenking nodig van de rol van onafhankelijke onderzoekscommissies. Daarbij gaat het specifiek om commissies die een minister instelt om, meestal naar aanleiding van een incident, onderzoek te doen naar het handelen van een onder zijn verantwoordelijkheid functionerende ambtelijke dienst. Instelling van een dergelijke onderzoekscommissie leidt er gemakkelijk toe dat de ministeriële verantwoordelijkheid feitelijk wordt ontlopen.

De minister onderzoekt en beoordeelt in dat geval niet zelf het functioneren van een onder hem ressorterende dienst maar schuift dat af op anderen.[149] Het is daarom meer dan raadzaam om nader te bepalen wanneer wel en niet en onder welke voorwaarden, dergelijke commissies zouden moeten worden ingesteld. Daarbij zou terughoudendheid uitgangspunt moeten zijn, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid.

Aparte bespreking verdienen de onafhankelijke toezichthouders die (mede) gebaseerd zijn op het EU-recht ('regulators'). Hiervoor is gesignaleerd dat zij vanwege verdergaande Europese regulering en de daaruit voortvloeiende institutionele inbedding aan de nationale staatsrechtelijke verantwoordingsstructuren dreigen te worden onttrokken, terwijl tegelijkertijd onvoldoende duidelijk is welke Europese en/of nationale publieke verantwoordingsmechanismen daarvoor in de plaats zijn gekomen. De politieke verantwoordelijkheid is hier zoekgeraakt. Het is opmerkelijk dat tijdens de voorbereiding van Europese wetgeving bij regering en parlement daarvoor niet of nauwelijks aandacht bestaat.

De Afdeling meent dat de regering in samenspraak met het parlement beleid moet ontwikkelen voor de vormgeving van op het EU-recht gebaseerd toezicht. Daarbij zou het uitgangspunt moeten zijn dat in nieuwe wetgeving geen bevoegdheden bij onafhankelijke toezichthouders worden belegd als de publieke verantwoording over hun handelen niet duidelijk is geregeld. Met betrekking tot bestaande toezichthouders moet nader worden bezien hoe de publieke verantwoording kan worden verbeterd.

Advies:

- **Er dient preciezer te worden gedefinieerd in welke gevallen de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming bij de uitvoering van overheidstaken noopt tot toekenning van bevoegdheden aan wettelijk verankerde onafhankelijke instellingen. Met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid dient terughoudendheid daarbij uitgangspunt te zijn.**
- **De motieven voor instelling van zelfstandige bestuursorganen zoals neergelegd Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, moeten worden heroverwogen.**
- **De gevallen waarin en de voorwaarden waaronder een onafhankelijke commissie door een minister wordt ingesteld om het functioneren van een onder hem ressorterende ambtelijke dienst in een specifieke aangelegenheid te onderzoeken en beoordelen, verdient in het licht van de ministeriele verantwoordelijkheid nadere doordenking. Daarbij dient terughoudendheid uitgangspunt te zijn.**
- **Mede in het kader van de Europese wetgeving moet de regering in samenspraak met het parlement beleid ontwikkelen om de publieke**

[149] Zie punt 3.2.

verantwoording van onafhankelijke toezichthouders ('regulators') beter te waarborgen.

4.4 *Scherpere definiëring stelselverantwoordelijkheid*

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat het concept 'systeemverantwoordelijkheid' of 'stelselverantwoordelijkheid' in de praktijk tot misverstanden leidt. Het concept wordt soms gebruikt om de minister verantwoordelijk te houden voor zaken terwijl hij, vaak op grond van eerdere politieke besluitvorming, niet of niet meer bevoegd is. Dat kan niet alleen leiden tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid maar ook tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag. Dat is ongewenst. Een nadere explicatie van het begrip stelselverantwoordelijkheid is daarom noodzakelijk.

De kanttekeningen die terecht worden geplaatst bij de huidige toepassing van de stelselverantwoordelijkheid behoeven niet te leiden tot een algehele afwijzing van de onderliggende gedachte. Deze gedachte houdt in dat een minister op de werking van een wettelijk stelsel dat in zijn portefeuille zit, behoort te kunnen worden aangesproken. Binnen de reikwijdte van de portefeuille van een bewindspersoon is de vraag legitiem of hij initiatief moet nemen om door middel van wetgeving een maatschappelijk domein (verder) te reguleren of financiële of andere instrumenten in te zetten. Dat is overigens ook vanuit het perspectief van burgers van belang. Zij maken zich vooral zorgen of de overheid (de politiek) zich voldoende aanspreekbaar toont.

Desalniettemin geldt ook dan uitdrukkelijk de beperking dat het debat met de minister gaat over zijn verantwoordelijkheden. Stelselverantwoordelijkheid kan niet worden gebruikt om te beargumenteren dat de minister gehouden is om in te grijpen in gevallen waarin hij daartoe niet bevoegd is. Een minister kan aan zijn stelselverantwoordelijkheid sec geen bevoegdheden ontlenen. Ook uit een oogpunt van 'verwachtingenmanagement' in de richting van de samenleving en de burger dienen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid in de parlementaire praktijk door zowel Kamerleden als bewindslieden veel duidelijker dan nu vaak gebeurt, te worden gemarkeerd.

In situaties waarin de wetgever door decentralisatie, verzelfstandiging of privatisering taken geheel of volledig buiten de ministeriële verantwoordelijkheid heeft geplaatst, zal in de regel op grond van de toepasselijke wetgeving duidelijk zijn of en zo ja, welke bevoegdheden de minister (bijvoorbeeld als het gaat om de begroting, de benoeming van bestuurders of repressief toezicht) nog heeft. Op uitoefening van die bevoegdheden kan de minister uiteraard worden aangesproken. Ook in die gevallen kan echter behoefte bestaan aan een nadere verduidelijking van de rolverdeling. De Afdeling heeft eerder in het kader van de interbestuurlijke

verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten het belang daarvan benadrukt. In die verhoudingen heeft rolverheldering nog onvoldoende plaatsgevonden.[150]

Er zijn echter ook goede voorbeelden. Zo is de ministeriële verantwoordelijkheid gepreciseerd als het gaat om de rol van de staat als aandeelhouder. In het daartoe ontwikkelde en met de Tweede Kamer besproken deelnemingenbeleid is het belang van enkele concreet benoemde aandachtsgebieden voor de staat als aandeelhouder vastgelegd. Daarbij is steeds aangegeven hoe deze met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid op dat terrein zijn rol invult.[151] Deze werkwijze zou ook kunnen worden gevolgd in andere gevallen waarin behoefte bestaat aan een duidelijker rolverdeling.

Advies:

- **De stelselverantwoordelijkheid dient niet te worden gebruikt om de minister aan te zetten tot ingrijpen als hij niet bevoegd is. De grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid dienen met het oog daarop in de parlementaire praktijk veel duidelijker dan nu vaak gebeurt, te worden gemarkeerd.**
- **De regering dient in overleg met de Kamers te inventariseren op welke terreinen nadere afspraken noodzakelijk zijn over waarop precies de meest betrokken ministers kunnen worden aangesproken. Dit draagt bij aan de afbakening van de stelselverantwoordelijkheid.**

4.5 *Betere informatievoorziening aan het parlement*

Uit het vorige hoofdstuk komt naar voren dat de informatieverstrekking door bewindslieden aan het parlement soms ernstig te wensen overlaat. Dat is in een parlementaire democratie niet aanvaardbaar. De informatievoorziening moet dus beter. Om ervoor te zorgen dat relevante informatie sneller vindbaar en toegankelijker wordt, zal allereerst de informatiehuishouding (waaronder begrepen digitalisering en archivering) in ambtelijke organisaties beter op orde moeten worden gebracht.[152] Dat mag niet worden onderschat; het gaat om een grote operatie die vermoedelijk de nodige tijd zal vergen. Geïnventariseerd moet worden wat de aard van de knelpunten is en waar binnen de ambtelijke organisatie deze zich met name voordoen. Vervolgens moet worden bepaald welke maatregelen nodig zijn. Voor deze grote operatie moet de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid eenduidig worden belegd.

Een niet minder grote opgave is de noodzakelijke verbetering van de informatierelatie tussen het parlement en de bewindslieden. Die verbetering is niet

---

[150] Raad van State, *En nu verder. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: Raad van State, 2016, p. 42 e.v.

[151] Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, p. 45 e.v.; Kamerstukken 2013/14, 28165, nr. 165.

[152] Zie ook de Strategische I-agenda voor de Rijksdienst 2019-2021, Kamerstukken II 2018/19, 26643, nr. 591 en de actualisatie voor 2020.

gemakkelijk te realiseren omdat zij nauw verweven is met de politieke en ambtelijke cultuur. Er lijkt sprake van verschillende werelden die niet of te weinig met elkaar in verbinding staan. Dat vertaalt zich in de praktijk vooral in juridische discussies over de precieze reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet en de mogelijke uitzonderingen op het daarin neergelegde parlementaire inlichtingenrecht.[153] Die discussie is uiteraard belangrijk en zal, ook in relatie tot de WOB, verder moeten worden gevoerd. Het risico van een te zeer daarop gerichte discussie is echter dat de relatie tussen het parlement en bewindslieden gejuridiseerd raakt zonder dat echte oplossingen dichterbij worden gebracht. Daarom is vooral van belang dat in de relatie tussen Kamerleden, bewindslieden en ambtenaren meer begrip en ontspanning wordt gebracht zodat artikel 68 van de Grondwet in de praktijk beter en effectiever gaat werken.

Op grond van artikel 68 van de Grondwet heeft het parlement recht op tijdige en accurate informatie. In dat kader worden incidenteel interne departementale stukken, meestal ontdaan van persoonlijke beleidsopvattingen, aan de Tweede Kamer verstrekt.[154] De vraag rijst of dit de effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid bevordert. Kamerleden dreigen dan te worden overvoerd met grote hoeveelheden ongeordende informatie die zij vervolgens zelf van een duiding moeten voorzien. De vraag is of Kamerleden daarmee echt zijn geholpen. Bovendien leidt verstrekking van interne stukken, ook als de namen van de betrokkenen zijn weggelakt, tot risicomijdend gedrag bij bewindslieden en ambtenaren. Omdat veel interne stukken indirect vaak tot personen herleidbaar zullen zijn, zullen ambtenaren intern minder ruimte voelen tot reflectie en tegenspraak.[155]

Waar het in het kader van artikel 68 van de Grondwet om zou moeten gaan is dat bewindslieden de Kamers voorzien van objectieve, accurate en betrouwbare informatie. Dat wil zeggen: stukken waarin de feiten, ook de feiten die politiek misschien niet goed uitkomen, eerlijk worden weergegeven en de risico's en de argumenten pro en contra van een besluit helder en inzichtelijk worden besproken, geduid en gewogen. Als Kamerleden daarop kunnen vertrouwen kan de informatie in elk geval in eerste instantie bondiger en overzichtelijker blijven dan nu steeds vaker het geval is. Verstrekking van grote hoeveelheden interne stukken, het overladen met ongeordende gegevens, is dan overbodig. Kamerleden zouden dan vervolgens uiteraard nog gericht moeten kunnen doorvragen en kunnen worden voorzien van aanvullende informatie. Het gaat, met andere woorden, dus ook en vooral om een betere structurering van de informatievoorziening aan het parlement. Ook dit zou onderdeel kunnen zijn van het grote project om de informatiehuishouding van de rijksoverheid te verbeteren.

---

[153] Zie punt 2.4.

[154] Dat lijkt samen te hangen met een geleidelijk verruimde toepassing van de Wob; omdat Kamerleden op grond van artikel 68 van de Grondwet minimaal dezelfde rechten hebben als burgers op grond van de Wob, wordt via een ruimere toepassing daarvan in de praktijk ook het inlichtingenrecht van het parlement soms verruimd. Zie hiervoor ook punt 2.4.

[155] Zie punt 3.5.

Geconstateerd kan worden dat we die situatie nog niet hebben bereikt. De vraag is ook hoe hier de neergaande spiraal van polarisatie en wantrouwen kan worden doorbroken. In dat verband zouden de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren opnieuw aandacht behoeven. Op dit moment zijn deze op grond van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren ('Oekaze Kok') geregeld. Naar de letter genomen is deze aanwijzing een logisch uitvloeisel van de ministeriële verantwoordelijkheid en staat deze op zichzelf een ruimhartige uitleg toe[156]. In de praktijk echter worden zij als te knellend ervaren. De geringe bekendheid met de daadwerkelijke inhoud van de Aanwijzingen en de heel verschillende wijze waarop deze in de praktijk worden geïnterpreteerd en toegepast, is daar waarschijnlijk debet aan.

Buitenlandse voorbeelden waarin eveneens de ministeriële verantwoordelijkheid geldt, laten een mogelijke nadere vormgeving zien. In het Verenigd Koninkrijk bestaat al enige tijd een gereguleerde praktijk waarin ambtenaren regelmatig de daar bestaande permanente parlementaire onderzoekscommissies (Select Committees) te woord staan en vanuit hun deskundigheid uitleg geven.[157] Daarbij is uitdrukkelijk in de richtlijnen vastgelegd dat ambtenaren in die feitelijke uitleg dienen uit te gaan van hun politieke neutraliteit.[158] Ambtenaren mogen zich niet uitlaten over de wenselijkheid van beleidskeuzes en mogelijke alternatieven en ook niet over hoe zij hun minister daarover hebben geadviseerd. De politieke verantwoordelijkheid in dit systeem is en blijft immers onverkort bij de minister. Uitdrukkelijk is ook vastgelegd dat het parlement verplicht is deze ambtelijke rol te respecteren: als de Kamerleden meer informatie willen, moeten zij de verantwoordelijke minister bevragen.

Het grote voordeel van een dergelijke praktijk zou kunnen zijn dat Kamerleden door het rechtstreekse contact met deskundige ambtenaren beter geïnformeerd raken en desgewenst kunnen doorvragen om te weten te komen hoe het feitelijk zit. De moeilijkheden en dilemma's die aan de orde zijn in het beleid en in de uitvoeringspraktijk kunnen op die manier concreter en scherper over het voetlicht worden gebracht. Deze werkwijze heeft echter alléén kans van slagen als zowel Kamerleden, bewindslieden en ambtenaren rolvast zijn en gedisciplineerd te werk gaan. Ambtenaren moeten zich strikt houden aan hun rol als ambtelijke

---

[156] De kern is immers 'slechts' dat desbetreffende bewindspersoon voor een ambtelijk contact, variërend van briefings aan Kamercommissies tot informele gesprekken met individuele Kamerleden, toestemming verleent. Verleent hij dat ruimhartig, dan is er weinig terughoudendheid en is veel mogelijk.

[157] Giving evidence to Select Committees. Guidance for Civil Servants ('Osmotherly Rules'), Cabinet Office, October 2014, Zie Rule 33 (Discussion of Government policy). Zie voor een nadere uitleg The Osmotherly Rules, House of Commons Library, Standard Note SN/PC2671 (24 March 2015). Naar het Britse stelsel is op verzoek van de Tweede Kamer eerder onderzoek naar gedaan in het kader van de herziening van de Wet op de Parlementaire Enquête. Zie het hoofdstuk over het Verenigd Koninkrijk, in H.R.B.M. Kummeling e.a., *De parlementaire enquête in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk*, Den Haag: TK 2006, p. 63 e.v., m.n. p. 86 e.v.

[158] Deze is uitdrukkelijk vastgelegd in de Civil Service Code, 16 March 2015 als een van de ambtelijke kernwaarden. Zie hierna ook punt 4.6.

professional en het 'politieke handwerk' aan hun minister overlaten. Bewindslieden moeten ruimte bieden maar ook, om verrassingen te voorkomen, met hun ambtenaren de rolverdeling precies afspreken. Kamerleden ten slotte moeten de ambtelijke rol respecteren, ambtenaren niet 'afrekenen' en hen niet tegen hun bewindspersoon willen uitspelen.

De hamvraag is of er voldoende vertrouwen zal zijn om ter verbetering van het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid volgens deze spelregels te gaan werken. Ook daarom zou het goed zijn om de noodzakelijke spelregels binnen het raamwerk van de Aanwijzingen verder uit te werken en in dat kader te beginnen met een experiment. Dit zou nadrukkelijk in overleg met het parlement moeten plaatsvinden. Na een evaluatie van de ervaringen en resultaten kan dit leiden tot een meer duurzame aanpassing van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren.

Advies:

- **De informatiehuishouding binnen de rijksdienst dient te worden verbeterd. De mede op basis daarvan te realiseren informatievoorziening aan het parlement moet beter worden gestructureerd. Gelet op het belang en de omvang van deze opgave moet de verantwoordelijkheid daarvan politiek en ambtelijk eenduidig worden belegd.**
- **De ruimte binnen de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren moet als het gaat om contacten tussen ambtenaren en de beide Kamers beter worden benut. Daarbij moet in overleg met het parlement door middel van verdere uitwerking van de spelregels worden gestreefd naar een eenduidigere interpretatie en toepassing. Op deze wijze kan worden geëxperimenteerd met meer feitelijke informatieverschaffing en -toelichting door ambtenaren aan de Kamers, onverlet de ministeriële verantwoordelijkheid.**

4.6 *Versterking politiek-ambtelijke verhoudingen*

In het vorige hoofdstuk kwam ten slotte aan de orde dat er in toenemende mate onzekerheid bestaat bij ambtenaren over hun precieze rol en over de spelregels die gelden in hun relatie met bewindslieden en hun ambtelijke meerderen. Dat leidt tot uiteenlopend gedrag. Daarnaast zijn ambtelijke deskundigheid en continuïteit binnen de ambtelijke organisatie door verschillende factoren minder goed gewaarborgd. Deze ontwikkelingen zijn schadelijk voor het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid en moeten daarom kritisch tegen het licht worden gehouden.

Vanwege de ontstane onduidelijkheid over de geldende politiek-ambtelijke spelregels en om de dialoog over de rollen en posities van bewindslieden en ambtenaren te bevorderen en stimuleren moet een code of een protocol worden opgesteld. In de afweging ter zake dient ook de rol van bewindslieden te worden betrokken. Het handboek voor bewindspersonen, het zogeheten 'blauwe boek', beperkt de voorschriften voor hen ten opzichte van ambtenaren tot een van de bijlagen, bovendien nog beperkt tot de relatie met de topmanagement groep

(Algemene Bestuursdienst).[159] In die beperkte setting krijgen de genoemde voorschriften te weinig aandacht.

Ook hier kan de Britse praktijk inspiratie opleveren. In het Verenigd Koninkrijk geldt al geruime tijd de Civil Service Code.[160] In deze code zijn enkele algemene gedragsstandaarden neergelegd: integriteit, eerlijkheid, objectiviteit en (politieke) onpartijdigheid. Deze algemene principes zijn door middel van een beperkt aantal richtlijnen verder uitgewerkt. Ook voor ministers gelden verplichtingen. Op grond van de Ministerial Code moeten ministers de politieke onpartijdigheid van ambtenaren respecteren en van ambtenaren niet vragen op enigerlei wijze in strijd te handelen met de Civil Service Code. Hij is, aldus de Ministerial Code, verplicht serieus rekening te houden met en gewicht toe te kennen aan de deskundige en onpartijdige adviezen.[161]

Ambtelijke waarden zijn uiteraard ook in Nederland bekend. Deels zijn deze als invulling van de wettelijke norm van 'goed ambtenaarschap' vastgelegd in de Gedragscode Integriteit Rijk.[162] Volgens hetzelfde principe kunnen spelregels die gelden voor ambtenaren in politiek-ambtelijke verhoudingen, al dan niet in een apart protocol worden vastgelegd. Daarbij moet voor zover nodig aandacht worden besteed aan de verschillende functies en posities die ambtenaren binnen een ambtelijke organisatie vervullen. Dat geldt in het bijzonder ook voor de rol van de politiek assistent.[163]

Voor ambtenaren moeten deze spelregels een nadere invulling bevatten van kernwaarden van ambtelijk handelen, zoals loyaliteit, objectiviteit en onpartijdigheid. Deze waarden impliceren voldoende professionele ruimte voor ontwikkeling van deskundigheid, interne discussie en tegenspraak. Zij impliceren ook dat feiten door ambtenaren en in het bijzonder door inspecties, op onpartijdige wijze worden onderzocht en gerapporteerd aan de bewindslieden.[164] Ook voldoende ruimte voor objectief advies op grond van deskundigheid is in dit kader van cruciaal belang.

In de praktijk dient een minister voor toepassing van de genoemde spelregels ruimte te geven. Tegelijkertijd kan hij zijn ambtenaren aanspreken als zij in de

---

[159] Bijlage 8.5. Zie rijksoverheid.nl. Richtlijn van 3 maart 2019.

[160] Civil Service Code (versie 16 March 2015), www.gov.uk. Deze heeft sinds 2010 een wettelijke basis in de Constitutional Reform and Governance Act 2010.

[161] In dat verband kan ook gewezen op de sinds 1994 bestaande Committee on Standards of Public Life, grotendeels bestaande uit (ex-)politici, die de minister-president adviseert over ethische kwesties in het openbare leven. Leidraad voor deze commissie zijn 'The Seven Principles of Public Life' die gelden voor alle publieke ambtsdragers.

[162] *Stcrt*. 2019, 71141. Deze is gebaseerd op artikel 4, derde lid, van de Ambtenarenwet 2017. Daarnaast kennen veel gemeenten gedragscodes.

[163] Over politiek assistenten M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, C.F. van den Berg, M.A. van der Steen, L.G. Tummers, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 268-271. Daaruit blijkt dat bewindslieden tegenwoordig, in tegenstelling tot vroeger, bijna allen politiek assistenten hebben.

[164] Zie hiervoor punt 3.2.

naleving daarvan tekortschieten. Voor een minister vloeit verder uit zijn rol en positie voort dat hij naar buiten toe steeds zijn eigen verantwoordelijkheid benadrukt en zijn ambtenaren niet openlijk bekritiseert of, expliciet of impliciet, van hen afstand neemt.[165]

De opstelling van een gedragscode kan bijdragen aan de noodzakelijke verheldering van politiek-ambtelijke spelregels. Zij kan ook helpen om het gesprek daarover op gang te brengen zodat zij ook praktische invulling en betekenis krijgen. Een gedragscode alleen is uiteraard echter niet genoeg. Er is een herbevestiging, herijking en (deels) vernieuwing van de ambtelijke cultuur nodig waarin de genoemde kernwaarden meer gemeenschappelijk worden gedragen en er in de dagelijkse praktijk ook daadwerkelijk in overeenstemming met die kernwaarden wordt gehandeld. Ambtelijke deskundigheid moet in dat kader weer voorop staan. Daarvoor is op kernposities meer continuïteit en stabiliteit nodig. Ook overigens moeten zodanige arbeidsomstandigheden worden gecreëerd dat ook op termijn de ambtelijke dienst ook voor jonge mensen een aantrekkelijke werkplek blijft.

Kortom, 'ambtelijk vakmanschap' moet weer op de voorgrond staan en er moet een hernieuwd 'esprit de corps' worden ontwikkeld zodat de onmisbare bijdrage van ambtenaren in een veranderend politiek bestel beter tot zijn recht komt. Ook dat kan in dergelijke spelregels, die het bestaande aan regels en voorschriften revitaliseren, vernieuwen en samenbrengen, respectievelijk een code een prominente plaats krijgen. Het Britse voorbeeld maakt overigens ook duidelijk dat een code alleen niet gelukkig maakt.[166] Parlementair draagvlak voor de naleving, bijvoorbeeld door een jaarlijks debat met de minister verantwoordelijk voor de rijksdienst, draagt bij aan het welslagen. Daarin komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid tot uitdrukking voor de kwaliteit van de ambtelijke dienst.

Aan de zijde van het kabinet dient er dan ook een voor de rijksdienst verantwoordelijke minister te zijn.[167] De kwaliteit van de rijksdienst, personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid, rijksbrede bedrijfsvoering, en tegenwoordig zeker ook informatievoorziening en -huishouding, alsmede digitalisering en ICT zijn niet per departement (verschillend) vorm te geven: al deze onderwerpen vragen eenheid van regeringsbeleid en dus beraadslaging en besluitvorming binnen de ministerraad. Al deze onderwerpen vergen ook een in onderlinge samenhang te bezien veranderingsproces.

Vrijwel elk kabinet vanaf de jaren '70 van vorige eeuw kende daartoe programma's, elk met hun bij de tijd passende invalshoeken en accenten. In relatie

---

[165] Overigens zij gewezen op de rol van politiek assistenten. Zij zijn officieel ambtenaar maar staan buiten de departementale hiërarchie. Hun rol is gericht op de ondersteuning en advisering van bewindslieden bij het verrichten van het 'politieke handwerk'.

[166] Zie www.politico.eu/newsletter/london-playbook voor een bijna dagelijkse update van spanningen tussen Cabinet ministers, Downingstreet 10 'spads' en Whitehall civil service.

[167] Dat kan heel wel de minister van BZK zijn, maar dat hoeft niet, getuige de voorbeelden van de minister voor (Wonen en) Rijksdienst in het recente en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing (en Koninkrijksrelaties) in het vroegere verleden.

tot de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid zouden heden ten dage kwaliteit van informatiehuishouding, kwaliteit van de rijksdienst en ambtelijk vakmanschap voor de hand liggende thema's voor zo'n programma zijn. Zowel voor het parlement, de bewindspersonen als de ambtelijke organisatie dient er een voor de rijksdienst en voor een dergelijk programma verantwoordelijke, aanspreekbare minister te zijn.

Onder de primaire verantwoordelijkheid van een dergelijke minister (met medeverantwoordelijkheid van de minister-president en van de vakministers) zal de ambtelijke top van de rijksdienst, bestaande uit in ieder geval de gezamenlijke SG's en de DG Algemene Bestuursdienst, leiding moeten geven aan het noodzakelijke veranderingsproces. Dat proces moet in het teken staan van de kwaliteit van de rijksdienst. Dat betekent in de eerste plaats dat in het mobiliteitsbeleid vakinhoudelijke deskundigheid weer voorrang moet krijgen boven generalistische eisen. Benoemingstermijnen zijn daarbij niet absoluut; ook bij de toepassing daarvan zal de kwaliteit te allen tijde voorop moeten staan. Verder zullen ook andere instrumenten moeten worden heroverwogen. Zo zal de intercollegiale toetsing meer in de sleutel moeten worden geplaatst van vakinhoudelijke kwaliteit en ambtelijke kernwaarden.

Advies:

- **Er moet een gedragscode of protocol worden opgesteld met spelregels die gelden tussen ambtenaren en bewindslieden in hun onderlinge verhouding. De werking van een dergelijke code moet onderdeel zijn van een periodiek debat met het parlement.**
- **Onder leiding van de minister die belast is met de verantwoordelijkheid voor de rijksdienst dient in een hervormingsproces te worden gewerkt aan ambtelijk vakmanschap, kwaliteit van de rijksdienst en kwaliteit van de informatiehuishouding. In het bijzonder zou ook de wijze van benoeming van topambtenaren opnieuw moeten worden bezien.**

4.7 *Betere balans tussen wetgeving, beleid en uitvoering*

Uit het vorige hoofdstuk komt ten slotte naar voren dat de druk op de ministeriële verantwoordelijkheid mede als gevolg van problemen in de uitvoering is toegenomen. Als het in de uitvoering niet goed gaat ontstaan er gemakkelijk incidenten. Dat stimuleert een sterk op incidenten gerichte verantwoordingscultuur. Vervolgens blijkt dat effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid door de minister ter verantwoording te roepen, de uitvoeringsproblemen niet of slechts beperkt oplost. Wisseling van bewindspersonen en van ambtelijke topposities kunnen positieve impulsen geven maar bieden niet onmiddellijk concrete resultaten. Daarvoor zijn de uitvoeringsproblemen vaak te complex. Dat leidt vervolgens weer tot politiek ongeduld. Het uitblijven van snelle resultaten leidt tot nieuwe mediaberichten, Kamervragen en verantwoordingsdebatten.

Incidenten zijn van alle tijden en zullen dus blijven voorkomen. Zij kunnen ook een louterende werking hebben. Op dit moment echter lijkt de aandacht voor

incidenten in het publieke verantwoordingsproces te zeer de overhand te hebben gekregen. Er is als gevolg daarvan te weinig rust en stabiliteit in de werking van het stelsel. Ook ontstaat een vertekend beeld van de werkelijkheid. Er is te weinig oog voor de dingen die goed gaan. Daarentegen worden tekortkomingen die toevallig niet in de publiciteit komen wellicht te gemakkelijk over het hoofd gezien. Daarom is het van belang om ernaar te streven de publieke verantwoording over het presteren van de overheid minder op basis van incidenten te laten plaatsvinden en meer gestructureerd op grond van evaluaties van de uitvoering van beleid en wetgeving. Uiteraard kunnen daarbij ook rapportages door inspecties een rol spelen.

De oplossing van de geschetste problematiek is niet gemakkelijk te vatten in concrete adviezen. Zij zit vooral in de politieke cultuur. Er zou een betere verdeling in aandacht moeten zijn tussen wetgeving, beleid, uitvoering en toezicht. Op dit moment buigen zowel de Tweede Kamer als het kabinet zich daarover. Het kabinet heeft onlangs een eerste analyse van de uitvoeringsproblematiek die op dit moment aan de orde is, gepubliceerd.[168] In een volgende fase moet dit leiden tot concrete handelingsperspectieven. Voor zover de voorstellen zullen gaan over de verbetering van ICT, de werkprocessen en het personeelsbeleid zullen deze primair door de uitvoeringsorganisaties zelf ter hand moeten worden genomen. Ook de rol van het toezicht moet in dat kader aan de orde komen.

Het gaat echter niet alleen om verbetering van de uitvoering en van de verhouding tussen overheidsorganen. De problematiek zit dieper en heeft betrekking op de verhouding tussen overheid en samenleving. De kernvraag is of er een reëel beeld bestaat over wat wij, gelet op de beschikbare financiële en personele middelen, van een overheid mogen verwachten. Het lijkt erop dat de politiek (te) hoge verwachtingen wekt en de samenleving zich toch niet gehoord voelt; het burgerperspectief komt dan van twee kanten in de knel.[169] De spanningen die dat oplevert zijn binnen de overheid het sterkst voelbaar op de ambtelijke werkvloer laag in de organisatie.

Om de situatie te verbeteren zal er naast organisatorische maatregelen ook aandacht moeten zijn voor de spelregels in het politieke proces. Een van de doelen daarbij zou moeten zijn om de druk op het stelsel en in verband daarmee op de ministeriële verantwoordelijkheid te verminderen. Daartoe dient allereerst bij de totstandkoming van beleid en wetgeving de uitvoerbaarheid (met inbegrip van het burgerperspectief[170]) een veel grotere rol te spelen. Dat begint bij het regeerakkoord. Daarin geformuleerde beleidsvoornemens zouden nadrukkelijk op uitvoerbaarheid moeten worden getoetst. Of een beleidsvoornemen ook goed te vertalen is in heldere wetgeving, is vaak een eerste indicatie van de uitvoerbaarheid. Een regeerakkoord ware niet alleen naar de financiën te vertalen,

---

[168] ABD, *Werk aan Uitvoering Fase 1 Probleemanalyse*, 14 februari 2020.
[169] Kim Putters, *Veranderend sociaal contract vergt steviger burgerperspectief in beleid*, 18 mei 2020, www.esb.nu.
[170] WRR, *Weten is nog geen doen*, 24 april 2017.

maar evenzeer naar wetgeving en uitvoering. Aldus wordt de samenhang tussen beleid, wetgeving, uitvoering en toezicht bevorderd daar waar het hoort: op politiek niveau.

Ten behoeve van het parlementaire wetgevingsproces moeten uitvoerbaarheidstoetsen verplicht worden gepubliceerd. In de toelichting op wetsvoorstellen en daarna ook in het parlementaire debat zou grondiger en inzichtelijker dan nu gebeurt moeten worden verantwoord hoe deze toetsen hebben doorgewerkt in de beleidsvorming en in het wetsvoorstel. Het behoeft geen betoog dat betekenisvolle uitvoerbaarheidstoetsen niet beperkt kunnen zijn tot een verplicht nummer na de (politieke) beleidsmatige besluitvorming, maar ex ante integraal onderdeel daarvan moeten uitmaken. Alleen dan is het mogelijk om daadwerkelijk vanuit het burgerperspectief beleid en regelgeving, en de uitvoering daarvan, effectief vorm te geven.

Daarnaast dient er nadat wetgeving eenmaal is vastgesteld en in werking is getreden in het parlement, mede op grond van wetsevaluaties en eventuele andere onderzoeken en rapporten, systematischer aandacht te bestaan voor hoe wetgeving in de praktijk – opnieuw vanuit het burgerperspectief - is uitgepakt. In het kader van de vaste Kamercommissies kan meer dan nu gebeurt eigen onderzoek worden gedaan en kunnen gesprekken met deskundigen worden gevoerd over hoe het gaat in de uitvoering. Op grond daarvan kan de Kamer goed beslagen ten ijs het debat aangaan met de politiek verantwoordelijke minister. Dat kan voorkomen dat de Kamer de ministeriële verantwoordelijkheid pas effectueert als het te laat is en de dan pas gesignaleerde uitvoeringsproblemen moeilijker kunnen worden teruggedraaid.

Een aantal onderwerpen kan, zo is eerder betoogd, niet per departement verschillend worden geregeld. Informatiehuishouding en kwaliteit van de rijksdienst zijn als voorbeelden genoemd. Een minister die verantwoordelijkheid draagt voor de rijksdienst kan leiding geven aan noodzakelijke hervormingen.
Er zijn echter uiteraard ook grote uitvoerende diensten of terreinen die op zichzelf, meer specifiek nadrukkelijke politieke sturing, en dus politieke verantwoording aan het parlement, vergen. De portefeuilleverdeling binnen een kabinet kan hier uitdrukking aan geven, bijvoorbeeld door de portefeuille van een bewindspersoon geheel of grotendeels te doen bestaan uit een uitvoerend thema en/of een uitvoerende dienst. Het aantal bewindspersonen kan daartoe toenemen. Enerzijds legt dit grotere druk op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de eenheid van beleid (en uitvoering); anderzijds maakt dit de aanspreekbaarheid van het kabinet voor het parlement, juist als het gaat om de voor de burger zo cruciale uitvoering, groter.

Advies:

- **Regering en parlement dienen bij de voorbereiding en totstandkoming van regeerakkoord en van wetgeving systematischer aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid en daarover publiekelijk verantwoording af te leggen. Uitvoeringstoetsen dienen verplicht te worden gepubliceerd.**

- **Het parlement dient als het gaat om de uitvoering van beleid en wetgeving de ministeriële verantwoordelijkheid in een eerder stadium en gestructureerder te activeren.**
- **Bij de portefeuilleverdeling binnen een kabinet dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de wijze waarop belangrijke uitvoerende thema's en/of grote uitvoerende diensten vanuit het burgerperspectief effectief kunnen worden belegd.**

4.8 *Tot besluit: en nu verder!*

Dit ongevraagde advies gaat over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. De hoofdstukken 1, 2 en 3 bevatten met het oog daarop de nodige stof voor ordening en debat. In hoofdstuk 4 wordt een aantal adviezen geformuleerd als mogelijk concreet vervolg daarop. Kabinet, beide Kamers en de rijksdienst kunnen vanuit hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een effectieve publieke verantwoording het gesprek voeren en vervolgens adviezen in overweging nemen en ter hand nemen.

Dat de ministeriële verantwoordelijkheid in samenhang met de vertrouwensregel ook onderdeel zijn van politieke strijd – in de neutrale betekenis van het woord – wordt met dit alles niet weggenomen. Dat hoeft ook niet, want ook dat is onderdeel van de werking van een democratisch, parlementair stelsel.
Het is wel dienstig om die invalshoek – hoe valide ook – te scheiden van andere invalshoeken, zoals de sturing van beleid, wetgeving en uitvoering en het toezicht daarop, zoals de informatievoorziening en -huishouding, zoals de rol van onafhankelijke instellingen, zoals de politiek-ambtelijke verhoudingen en het functioneren van de rijksdienst.

De bij dit alles onderliggende vragen van cultuur, normen en gedrag moeten breder worden beantwoord dan door het (zittend) kabinet, de (huidige) Kamers en rijksambtenaren alleen. Ook van werkgevers- en werknemersorganisaties in de publieke sectoren, media, maatschappelijke organisaties, medeoverheden, wetenschap en burgers is betrokkenheid bij de discussie over deze thema's noodzakelijk. In het bijzonder ligt ook een opgave bij politieke partijen die hun programma's voor de komende Tweede Kamerverkiezingen en de daaropvolgende kabinetsperiode formuleren. Al met al ligt er een gemeenschappelijke opgave voor politiek, overheid en samenleving om de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid met het oog op de toekomst te blijven waarborgen en waar nodig te verbeteren.

De vice-president van de Raad van State,