Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Koning

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Kenmerk
2020-0000590111

Uw kenmerk

Datum	29 september 2020
Betreft	Nader rapport inzake advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft op 15 juni jl. uit eigen beweging een advies uitgebracht over ministeriële verantwoordelijkheid. Het advies is op 16 juni jl. ook aan de Kamer aangeboden.[1] Daartoe gemachtigd door de ministerraad, moge ik U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), verzoeken goed te vinden dat dit nader rapport openbaar wordt gemaakt door toezending aan de Tweede Kamer.

In dit nader rapport ga ik allereerst in algemene zin in op het advies van de Afdeling. Daarna geef ik aan op welke wijze het kabinet de adviezen ter hand wil nemen die zien op het samenspel tussen het parlement, het kabinet en ambtenaren. Waar nodig voor de juiste context zal ik in deze brief het advies van de Afdeling parafraseren. Dit is gecursiveerd weergegeven.

1. Algemene reactie

De Afdeling concludeert dat sprake is van een haperend samenspel tussen de Kamer, kabinet en ambtenaren. De spelregels die het samenspel beheersen zijn op de achtergrond geraakt. Ook zijn geleidelijk verschillende beelden en opvattingen over de spelregels ontstaan. Het samenspel is in verandering en raakt daarmee ook rechtstreeks de werking van de Grondwet Dat veroorzaakt bij de spelers steeds groter ongemak en leidt tot spanning in de onderlinge verhoudingen. Dit leidt tot een afname van de effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Afdeling schetst in haar advies vijf met elkaar samenhangende ontwikkelingen, die daartoe hebben geleid:

1. *Het in toenemende mate op afstand plaatsen van taken en bevoegdheden in (semi-) onafhankelijke instanties, wat de ministeriële verantwoordelijkheid diffuus en onhelder maakt.*
2. *Het hiermee verband houdende gebruik van de term 'stelsel- of systeemverantwoordelijkheid' om terrein terug te winnen waar taken eerder op*

[1] Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

afstand waren geplaatst. Dit leidt volgens de Afdeling tot overspannen verwachtingen en een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid.
3. *Een in toenemende mate incidentgedreven verantwoordingscultuur in de Tweede Kamer. In dat kader staat de Afdeling stil bij problemen rondom de informatievoorziening en de focus op de schuldvraag. Zij meent dat dit averechtse effecten met zich brengt, zoals bewindslieden die zich indekken of afzijdig houden en het overvoeren van het parlement met grote hoeveelheden ongeordende informatie. De Afdeling concludeert dat de ministeriële verantwoordelijkheid daardoor in haar tegendeel gaat werken.*
4. *De incidentgedreven en persoonsgerichte verantwoordingscultuur is zich steeds meer gaan uitstrekken tot de ambtelijke dienst. In toenemende mate zijn er bij ambtenaren gevoelens van onveiligheid en angst om fouten te maken. Steeds vaker wordt een onafhankelijke commissie ingesteld om onderzoek te doen naar het ambtelijk handelen, gaat het debat over niet afgeronde interne ambtelijke stukken en e-mails en komen ambtenaren met naam en toenaam in de publiciteit. Dit leidt ertoe dat kwalitatief hoogwaardige beleidsvoorbereiding en –uitvoering steeds verder in het gedrang raken.*
5. *De ambtelijke blik richt zich meer op de behandeling van incidenten; het werk wordt naar het oordeel van de Afdeling politieker. Dit leidt soms tot een overreactie die doorwerkt in de uitvoering. Er is te weinig oog voor de vraag of de voorgestelde regels wel uitvoerbaar zijn. Ook in de verantwoording werkt de afstand tussen politiek en uitvoering door. Informatie is niet altijd direct beschikbaar en onderliggende uitvoeringsproblematiek is niet altijd snel oplosbaar. Het aftreden van de verantwoordelijk bewindspersoon biedt niet vanzelfsprekend uitkomst.*

De Afdeling heeft – bij wijze van tussenstand – handelingsperspectieven gegeven ter verbetering van de effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zij beveelt verder aan de dialoog aan te gaan over welke maatregelen nuttig en nodig zijn en de nadere uitwerking daarvan. Ook beveelt de Afdeling aan om na verloop van tijd de resultaten van de getroffen maatregelen te bespreken.

Het kabinet is de Afdeling zeer erkentelijk voor haar heldere en toegankelijke advies. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat het samenspel tussen de hoofdrolspelers hapert en dat de effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid daardoor afneemt. Het kabinet deelt de analyse van de Afdeling die daaraan ten grondslag ligt. Het kabinet vindt de geschetste ontwikkelingen herkenbaar en deelt op alle punten de zorgen van de Afdeling. Het kabinet staat ook positief tegenover de door de Afdeling geschetste handelingsperspectieven. Ook vindt het kabinet de aanbeveling om de dialoog aan te gaan over het advies, zeer waardevol. Het is belangrijk dat het ongemak en de spanning afneemt en de hoofdrolspelers samen een helder beeld hebben van en gezamenlijke opvattingen hebben over de regels van het samenspel. Dat belang stijgt uit boven het individuele belang van de hoofdrolspelers. Als het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid afnemend effectief is, dan raakt dat immers, zoals de Afdeling terecht opmerkt, het hart van de parlementaire democratie.

De aanbevelingen en adviezen van de Afdeling richten zich tot de hoofdrolspelers van het samenspel: het kabinet, de Kamer(s) en de ambtelijke organisatie. Het kabinet is zeer doordrongen van het gewicht van het advies en de noodzaak hier tot verandering te komen. De hoofdrolspelers hebben hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het kabinet is zich er evenwel van bewust dat er geen gemakkelijke oplossingen zijn voor de door de Afdeling geconstateerde knelpunten en onderschrijft de noodzaak om te bezien of de knelpunten breder gedeeld worden en welke verbeteringen mogelijk zijn. Het kabinet wil daarom graag een brede dialoog voeren over de analyse en de aanbevelingen van de Afdeling over het samenspel tussen kabinet, Kamerleden en ambtenaren. De ambitie daarbij is te komen tot meer wederzijds begrip, ontspanning in het samenspel en een gedeelde visie op gezamenlijke spelregels, met als doel het samenspel voor alle betrokken partijen te optimaliseren. Wat het kabinet betreft wordt de dialoog benut om bijvoorbeeld te spreken over wat nodig is aan de zijde van het kabinet en de Kamer(s) om de informatierelatie tussen het kabinet en de Kamer te verbeteren. Hierbij kan dieper worden ingegaan op wat nodig is om de informatiehuishouding te verbeteren en kan uitgebreider stil worden gestaan bij de omgang met de inlichtingenplicht door de hoofdrolspelers. Ook de (publieke) positie van topambtenaren kan daarbij aan de orde komen. Tevens spreekt het kabinet graag nader met de beide Kamer(s) over het effect op de ministeriële verantwoordelijkheid wanneer taken niet worden belegd onder volledige verantwoordelijkheid van een minister en dus op afstand van een minister. Het lijkt het kabinet nuttig en noodzakelijk om als overkoepelend thema in de dialoog met de Kamer(s) en ambtenaren telkens aandacht te besteden aan wat nodig is voor het herstel van vertrouwen tussen de hoofdrolspelers onderling, maar ook aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid en de politiek. Het kabinet stelt zich voor dat er tussen de hoofdrolspelers gesprekken plaatsvinden en ook tussen de hoofdrolspelers en maatschappelijke actoren, waaronder de media. Het kabinet zou de dialoog dit najaar willen starten met een bijeenkomst om te spreken over de opzet van de dialoog: de te bespreken thema's, de planning, de samenstelling en het doel. Zoals gezegd betreft een goed functionerend samenspel en een gedeelde visie over de geldende spelregels een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle hoofdrolspelers. De inzet van een van de hoofdrolspelers alleen zal hierin niet het verschil maken voor de effectieve werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het teweegbrengen van de gewenste verandering vereist een gezamenlijke inspanning van alle hoofdrolspelers, meent het kabinet. Het kabinet is daarom zeer benieuwd naar de opvattingen en ideeën die bij de Kamer(s) leven over het advies van de Afdeling en het vervolg dat de Kamer daaraan wenst te geven. Het kabinet gaat hierover graag met de Kamer(s) in gesprek.

2. Reactie op de aanbevelingen

In Hoofdstuk 4 van het advies van de Afdeling staat een aantal concrete aanbevelingen. Zoals de Afdeling opmerkt gaat het hierbij om een tussenstand en verdient het nadere overdenking welke maatregelen verder nuttig en nodig zijn en hoe deze moeten worden uitgewerkt. Om die reden omarmt het kabinet de aanbeveling van de Afdeling dat de hoofdrolspelers van het samenspel hierover

met elkaar van gedachten wisselen. Zie daarvoor de vorige paragraaf. In deze paragraaf wordt op de handelingsperspectieven ingegaan die de Afdeling in haar advies heeft aanbevolen.

2.1 Behoud en herijking ministeriële verantwoordelijkheid

De Afdeling adviseert tot behoud en herijking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zij concludeert dat ook tegenwoordig de ministeriële verantwoordelijkheid binnen het parlementair stelsel nog steeds de beste manier is om de overheidsmacht democratisch te legitimeren en controleerbaar te maken. Wel ziet de Afdeling aanleiding om goed te kijken naar de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk door de rolopvattingen en spelregels opnieuw tegen het licht te houden.

De Afdeling merkt terecht op dat concentratie van deze verantwoordelijkheid bij een beperkt aantal ambtsdragers in plaats van bij een groot aantal functionarissen, het mogelijk maakt uit te stijgen boven deelbelangen en –aspecten en om te komen tot een integrale afweging van het algemeen belang. Met de Afdeling is het kabinet van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid, alhoewel in de praktijk misschien soms onvolkomen, nog steeds een onmisbare functie vervult in onze democratische rechtsstaat. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat opnieuw moet worden gekeken naar de invulling daarvan. De ministeriële verantwoordelijkheid is de kern van het Nederlandse staatsbestel: zij vormt het staatsrechtelijke fundament voor de verwezenlijking van het beginsel van democratische controle op het openbaar bestuur. De ratio erachter is dat geen macht wordt uitgeoefend zonder controle daarop. De ministeriële verantwoordelijkheid maakt het mogelijk dat het parlement het handelen van de regering kan controleren. Het in stand houden en op de lange termijn waarborgen van de effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid is dus van cruciaal belang. Niet alleen voor het kabinet, de Kamers en de ambtenaren, maar ook voor het vertrouwen van burgers in het bestuur en de politiek.

Op zich is het in Nederland niet slecht gesteld met het vertrouwen in de overheid. Cijfers leren dat Nederland zich samen met de Scandinavische landen bevindt op de hoogste treden van de vertrouwensladder.[2] Het vertrouwen in de pers, banken, ambtenaren, politie, Tweede Kamer en Europese Unie is in 2017 en 2018 gestegen, zo valt te lezen in een rapport van het CBS uit 2020.[3] Dit neemt niet weg dat recente protestuitingen uit de samenleving zoals van boeren, onderwijzend personeel en corona sceptici, duiden op maatschappelijk onbehagen en zorgen over de toekomst in Nederland.

2.2 De rol van "onafhankelijke instellingen"

De Afdeling stelt vast dat de Rijksoverheid een groot aantal (semi-)onafhankelijke instanties kent met een grote verscheidenheid aan taken en bevoegdheden. De

[2] CBS, Statline, 2019a.
[3] CBS, Statistische Trends, Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme.

Afdeling wijst ook op specifieke Europese regels die taken beleggen bij onafhankelijke markttoezichthouders. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening door marktautoriteiten is op basis van die Europese regels zeer beperkt. De Afdeling signaleert een tendens om ook op andere terreinen – waar dat niet rechtsreeks voortvloeit uit Europese regels - bij beleidsvormende taken een sterkere rol toe te kennen aan "onafhankelijke instellingen". Deze sterkere rol voor zbo's, planbureaus, inspecties, autoriteiten en andere onafhankelijke instellingen levert volgens de Afdeling een onoverzichtelijke en niet altijd consistente verdeling van taken en verantwoordelijkheden op, die door elke instelling vanuit deelaspecten en deelbelangen wordt uitgeoefend. De verantwoordelijkheid voor en aanspreekbaarheid op het geheel worden daardoor meer diffuus en de samenwerking wordt daardoor bemoeilijkt. De Afdeling signaleert dat in de praktijk ministers, ondanks het bekleden van een zelfstandig bestuursorgaan met openbaar gezag, toch volledig verantwoordelijk worden gehouden.

De Afdeling adviseert om de instellingsmotieven voor zbo's te heroverwegen. Daarnaast vraagt de Afdeling aandacht voor de toekenning van bevoegdheden aan een onafhankelijke instelling voor onafhankelijke oordeelsvorming en in het bijzonder de criteria daarvoor. De Afdeling stelt voor dat publieke verantwoording van toezichthouders beter gewaarborgd wordt in het kader van Europese wetgeving.

Het kabinet herkent de spanning met de ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige instellingen en het risico dat de verantwoordelijkheid voor het geheel diffuus wordt. Om de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid te regelen, zijn er kaders voor dergelijke zelfstandige organisaties. Terughoudendheid bij het op afstand plaatsen van taken, bevoegdheden en onderzoek vormt al geruime tijd uitgangspunt van beleid. Ook harmonisatie en duidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn centrale aspecten daarvan. Niettemin constateert de Afdeling ook dat enkele markttoezichthouders een onafhankelijke positie hebben die door Europees recht wordt vereist. Mede door de verdergaande Europese regulering en de daaruit voortvloeiende institutionele inbedding is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening door marktautoriteiten zeer beperkt tot nihil.

Het kabinet erkent dat, ondanks de terughoudendheid, er een grote variëteit van zelfstandig instellingen is ontstaan met een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid als gevolg. De vraag kan gesteld worden of dit in alle gevallen effectief is en of democratische controle (via de ministeriële verantwoordelijkheid) voldoende kan plaatsvinden. Ook worden op grond van Europese regelgeving soms bevoegdheden onttrokken aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierover vindt vanzelfsprekend wel overleg plaats met het parlement. Gezien dit beeld en de geschetste spanning met de ministeriële verantwoordelijkheid is het volgens het kabinet goed om in de volle breedte, inclusief het effect op de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, het beleid en de praktijk bij het instellen en het beleggen van een taak op afstand tegen het licht te houden. Aangezien de kaders allemaal toe zijn aan een evaluatie, laat het kabinet de kaderstelling voor de onafhankelijke instellingen

integraal onderzoeken in de zogenoemde brede evaluatie van kaders van organisaties op afstand.[4] De analyse en aanbevelingen van de Afdeling worden hierbij nadrukkelijk betrokken. Zo zal het kabinet aandacht besteden aan de instellingsmotieven voor zbo's in de Kaderwet zbo's, aan de instelling van commissies en aan de verhouding tussen organisatiekaders en Europese regelgeving. Bij dat laatste aspect wordt rekening gehouden met de noodzakelijke onafhankelijkheid en daarmee corresponderende Europese of internationale verplichtingen.[5] De resultaten van deze brede evaluatie worden eind 2021 verwacht. De planning is erop gericht de Kamer in december over de resultaten betreffende het deel Aanwijzingen inzake de rijksinspecties te informeren.[6] Het is aan een volgend kabinet om hier stappen in te zetten, mede op basis van de eerdergenoemde brede evaluatie. Intussen zal het kabinet nieuwe voorstellen die het geschetste complex van onafhankelijke instellingen uitbreiden of versterken, bezien in het licht van de aanbevelingen van de Afdeling.

Voorts gaat de Afdeling in op de rol van onafhankelijke onderzoekscommissies die een minister instelt om onderzoek te doen naar het handelen van een ambtelijke dienst die onder zijn verantwoordelijkheid valt. Dit gebeurt meestal naar aanleiding van een incident. Het roept volgens de Afdeling de schijn op dat de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden 'opgeschort': lopende het onderzoek hoeft een minister zich niet te verantwoorden; aan opvolging van het advies van een commissie ontkomt de minister vervolgens niet. Gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid beveelt de Afdeling aan om de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder een onderzoekscommissie wordt ingesteld nader te doordenken. Terughoudendheid zou ook hier uitgangspunt moeten zijn.

Het kabinet erkent dat er sprake is van een toenemende druk op het instellen van externe tijdelijke commissies voor onafhankelijk onderzoek en dat daarmee de schijn van het opschorten van de ministeriële verantwoordelijkheid ontstaat. Het kabinet vindt dat geen goede ontwikkeling met het oog op het functioneren van onderdelen van de Rijksdienst, en zal in voorkomende gevallen bezien of de figuur van intern onderzoek vaker kan worden benut. In het kabinet is recentelijk het uitgangspunt herbevestigd om terughoudend te zijn met het instellen van nieuwe commissies en tevens de Staatssecretaris van BZK tijdig te betrekken vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het adviesstelsel. Om harmonisatie te realiseren, ook onder commissies buiten de Kaderwet, is in het SG-overleg een Leidraad externe commissies vastgesteld. Het kabinet acht het van belang dat, als er gekozen wordt voor het instellen van een commissie, er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de werkgeversverantwoordelijkheid en de politieke verantwoordelijkheid van een minister. In dit licht is bijvoorbeeld relevant of het onderzoek de beleidsvorming of uitvoering van beleid betreft, of is gericht op

[4] Kamerstukken I 2019/20, 34430, nr. I.
[5] Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie 'Commissie tegen Hongarije' (C-122/12) "dat het loutere gevaar dat de instanties die belast zijn met het overheidstoezicht een politieke invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen van de toezichthoudende autoriteiten, volstaat om de onafhankelijke vervulling van de taken van deze autoriteiten te hinderen. Daaruit zou immers (…), een „geanticipeerde gehoorzaamheid" van deze autoriteiten kunnen voortvloeien."
[6] Kamerstukken II 31490, nr. 282.

inrichtingsvraagstukken (op organisatieniveau of op het niveau van werkprocessen), dan wel raakt aan het functioneren van een of meer organisatieonderdelen en/of specifieke functionarissen. De ministeriële verantwoordelijkheid omvat ook het handelen van ambtenaren. De minister kan daarop ook in de Kamer worden aangesproken. Het oordeel over het functioneren van personen is echter een interne personeelsaangelegenheid, die is voorbehouden aan de minister die het werkgeversgezag over de ambtenaar uitoefent. Gesprekken daarover horen niet thuis in het openbaar debat. Het kabinet zal onderzoeken wat in voorkomende gevallen een goede manier is om het functioneren van ambtelijke diensten te beoordelen en de verschillende verantwoordelijkheden van de minister daarbij te onderscheiden. Daarbij zal lering getrokken worden uit ervaringen die zijn opgedaan.

2.3 Systeem- of stelselverantwoordelijkheid

De Afdeling stelt dat een scherpere definiëring van het concept 'systeemverantwoordelijkheid' of 'stelselverantwoordelijkheid' nodig is, aangezien deze concepten in de praktijk tot misverstanden leiden. Ze worden soms gebruikt om de minister verantwoordelijk te houden of om een verantwoordelijkheid te construeren voor zaken waarvoor hij staatsrechtelijk gezien niet verantwoordelijk is. De ministeriële verantwoordelijkheid reikt namelijk zover als de bevoegdheden van een minister reiken. Het gebruik van deze begrippen leidt tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid en tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag. De Afdeling acht dit ongewenst.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt betreft de systeemverantwoordelijkheid een eindverantwoordelijkheid waarbij een minister aanspreekbaar is voor het behartigen van een publieke taak of voor de werking van een wettelijk stelsel. Hieruit vloeit voort dat de minister de werking van een deel van de publieke sector stelselmatig volgt en ingrijpt indien een wijziging van het systeem gewenst is (bijv. door het initiëren van wetgeving). Dit kan dus worden opgevat als een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een onder de minister ressorterend beleidsdomein. Uit de aard van het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' volgt dat het lastig is dit altijd precies vooraf te duiden, zeker waar het gaat om interventies bij onverwachte ontwikkelingen.

Ter illustratie hiervan kan de rol van de Minister van Financiën dienen. De Minister van Financiën is systeemverantwoordelijk voor het stelsel van toezicht op de financiële markten. Hij is daarmee verantwoordelijk voor het beleid, tezamen met de Europese wetgever voor de wetgeving, en houdt toezicht op afstand[7] op de toezichthouders AFM en DNB. AFM en DNB passen vervolgens het wettelijk kader toe in hun toezicht op individuele ondernemingen.

De Minister van Financiën is daarbij tevens samen met de toezichthouders (zowel nationaal als Europees) verantwoordelijk voor de stabiliteit van het financieel stelsel. Uit dien hoofde heeft de Minister van Financiën bijzondere eigen bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid om bij een onmiddellijk dreigend

[7] Kamerstukken II 2018/19 32468, nr. 15.

gevaar voor de stabiliteit van het financieel stelsel een financiële onderneming te onteigenen. Deze bevoegdheid is in 2013 toegepast op SNS REAAL. Tevens kan hij - zoals in de financiële crisis in 2008 - overgaan tot het inzetten van publieke middelen om financiële instellingen in problemen overeind te houden. Dit is in 2008 en 2009 gebeurd bij onder meer ABN AMRO, ING en AEGON. Omdat de inzet van publieke middelen om financiële instellingen overeind te houden in beginsel onwenselijk is, is naar aanleiding van de financiële crisis het wettelijk kader vervolgens ingrijpend aangepast. De weerbaarheid van financiële instellingen is vergroot door de buffereisen te verhogen en er is op Europees en nationaal niveau wetgeving geïntroduceerd om zonder de inzet van belastingmiddelen falende financiële instellingen af te wikkelen. Aldus komen alle hierboven genoemde onderdelen van de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Financiën terug in zijn rol als systeemverantwoordelijke voor het stelsel van toezicht op de financiële markten.

Overigens is de systeemrol van de minister niet alleen in geval van een crisis van belang. Een minister wordt ook geacht het functioneren van de publieke sector op zijn beleidsterrein te volgen – de strategische functie in de Rijksdienst – en waar nodig voorstellen te doen voor verbeteringen, inclusief nieuwe wetgeving of ingrepen in instituties. Waar de systeemverantwoordelijkheid begint en waar zij eindigt, moet steeds worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden, in samenhang met de wettelijke bevoegdheden (en dus: de ministeriële verantwoordelijkheid).

Het eerste advies van de Afdeling is om vaker te markeren wat de grenzen zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast adviseert de Afdeling in overleg met de Tweede Kamer te inventariseren op welke terreinen nadere afspraken noodzakelijk zijn over de vraag waarop precies de meest betrokken ministers kunnen worden aangesproken. Dit draagt bij aan de afbakening van de systeemverantwoordelijkheid.

Het kabinet neemt de aanbeveling om vaker de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid te markeren ter harte en zal, wanneer dit aan de orde is in overleggen met de Kamer, duidelijker uiteenzetten wat de reikwijdte is van de ministeriële verantwoordelijkheid. Verder wil het kabinet de duiding en de praktische toepassing van het begrip betrekken bij de brede dialoog over het samenspel als aangekondigd in paragraaf 1. Ook kan dan aan de orde komen op welke gebieden verduidelijking nodig is van de systeemverantwoordelijkheid en in het verlengde daarvan, de ministeriële verantwoordelijkheid. Het kabinet vindt het belangrijk met het parlement in gesprek te blijven over de werking van het gehele systeem ten behoeve van het realiseren van de maatschappelijke opgaven, ook al zijn de bevoegdheden (en daarmee de verantwoordelijkheid) van de minister beperkt. Het is daarnaast essentieel dat er bij de ministeries onderzoek en analyses plaatsvinden over de werking van een systeem als geheel. Dit raakt aan de algemene politiek-strategische functie van de beleidskernen op centraal niveau. Een onderwerp dat bij de dialoog ook aandacht verdient, is de aanspreekbaarheid op dossiers die het beleidsdomein van meerdere ministers raken of waarbij er sprake is van een coördinerend bewindspersoon. Veel van de complexe maatschappelijke opgaven vragen om een integrale, departement

overstijgende aanpak. Ook moeten bewindslieden en de Kamers aandacht hebben voor de rol van de afzonderlijke bestuurslagen en de democratie op decentraal niveau respecteren.

2.4 Betere informatievoorziening aan het parlement

Artikel 68 Grondwet
In het advies gaat de Afdeling ook in op de informatievoorziening aan het parlement. De inlichtingenplicht in artikel 68 van de Grondwet vloeit voort uit de ministeriële verantwoordelijkheid in artikel 42 van de Grondwet. De inlichtingenplicht wordt ook wel de hoeksteen van onze parlementaire democratie genoemd. Zonder de mogelijkheid om informatie te verkrijgen van de regering kan het parlement zijn controlerende taak immers niet goed vervullen. De inlichtingenplicht is een zwaarwegende plicht. Deze plicht wordt slechts begrensd door het belang van de staat. Belangen als de nationale veiligheid, de eenheid van de Kroon of privacy kunnen beperkingen met zich brengen bij het verstrekken van informatie. Dan zal informatie bijvoorbeeld zo veel als mogelijk op geobjectiveerde of geanonimiseerde wijze worden verstrekt. Naast de passieve inlichtingenplicht op basis van artikel 68 Grondwet, bestaat er ook een actieve inlichtingenplicht: de plicht om het parlement uit eigen beweging van informatie te voorzien. Bij de wijziging van de Grondwet heeft de regering betoogd dat bewindslieden het parlement actief moeten informeren wanneer "dat in het belang van een goede en democratische bestuursvoering wenselijk is".[8] Het kabinet is voorstander van het zo veel mogelijk verstrekken van informatie aan de Kamer. Zowel bij actieve informatieverstrekking als bij informatieverstrekking op verzoek, zijn wat het kabinet betreft openheid en transparantie de norm. De Kamers dienen te allen tijde te worden voorzien van de benodigde inlichtingen. Tegelijkertijd moet de Kamer niet worden overladen met informatie.[9] De kwaliteit van de informatie moet voorop staan.

De Afdeling signaleert dat de discussie over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet in een nieuwe fase is beland. Hierin verzoeken (leden van) de Kamers steeds vaker om achterliggende interne ambtelijke stukken en correspondentie terwijl het kabinet zeer terughoudend omgaat met dergelijke verzoeken.

Deze discussie heeft eerder dit jaar geleid tot de aanvaarding van twee moties-Omtzigt c.s., waarin de regering verzocht wordt te bevestigen dat een Kamerlid het recht heeft op specifieke documenten en waarin de regering wordt verzocht stukken voor intern beraad te verstrekken, ontdaan van persoonlijke beleidsopvattingen.[10] Achtergrond van deze moties is (onder andere) de verhouding tussen de informatievoorziening aan de Kamer en de informatie die openbaar wordt gemaakt bij Wob-besluiten. Eerder heeft het kabinet erkend dat het verschil tussen het detailniveau van de verstrekte informatie bij de Wob en

[8] Kamerstukken II 19014, nr. 5, p. 6.
[9] In het rapport van de stuurgroep die tussen 2007 en 2009 de parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer begeleidde, werd geconstateerd "dat de Kamer heel veel informatie van de regering krijgt en door de regering met enige regelmaat zelfs overladen wordt met informatie." Kamerstukken II 31845, nrs. 2-3, p. 45.
[10] Kamerstukken II 2019/20, 28362, nrs. 25 en 26.

van de verstrekte informatie aan de Kamer, de indruk kan wekken dat Wob-verzoekers meer informatie krijgen.[11] Daarnaast is er – begrijpelijk - onvrede bij de Kamer over gevallen waarin via de Wob informatie naar boven kwam die de Kamer niet gekregen had.[12] Het kabinet onderstreept de onwenselijkheid van dergelijke voorvallen en het wantrouwen dat dit teweegbrengt in de informatierelatie. Het kabinet acht een goede vertrouwens- en informatierelatie tussen de Kamer(s) en het kabinet van groot belang. De Minister-President vraagt met enige regelmaat aandacht in de ministerraad voor de informatierelatie met het parlement. Ook heeft hij recentelijk met de Voorzitter van de Tweede Kamer gesproken over de verhouding tussen de Wob en de informatieplicht jegens de Kamer. In de debatten over artikel 68 Grondwet zijn deze onderwerpen ook ter sprake gekomen en zijn de eerder genoemde moties-Omtzigt ingediend. Daarop is aangegeven dat het kabinet deze moties wil bezien in het licht van dit advies van de Afdeling.

De Afdeling stelt voorop dat het risico van een te zeer op de juridische reikwijdte van artikel 68 Grondwet gerichte discussie is, dat de relatie tussen het parlement en bewindslieden gejuridiseerd raakt. Dat brengt echte oplossingen niet dichterbij. Zij acht het vooral van belang dat in de relatie tussen Kamerleden, bewindslieden en ambtenaren meer begrip en ontspanning wordt gebracht zodat artikel 68 Grondwet in de praktijk beter en effectiever gaat werken. De Afdeling gaat in het advies niet in op de precieze juridische reikwijdte van artikel 68 Grondwet of op de vraag of een Kamerlid recht heeft op specifieke documenten als bedoeld in de moties. Wel vraagt de Afdeling zich in algemene zin af of de verstrekking van interne departementale stukken (al dan niet ontdaan van persoonlijke beleidsopvattingen) de effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid bevordert. De Afdeling merkt op dat het naar boven halen en selecteren van de relevante informatie de nodige tijd, geld en menskracht kost en er vaak te gemakkelijk van uit wordt gegaan dat informatie te allen tijde en onmiddellijk beschikbaar kan zijn. Zij waarschuwt voor het risico dat Kamerleden dreigen te worden overvoerd met grote hoeveelheden ongeordende informatie die zij vervolgens zelf van een duiding moeten voorzien. Bovendien merkt de Afdeling op dat het verstrekken van interne stukken, ook als de namen van de betrokkenen zijn weggelakt, leidt 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.
Tot slot merkt de Afdeling op dat een verbetering van de informatievoorziening niet gemakkelijk te realiseren is omdat zij nauw verweven is met de huidige politieke en ambtelijke cultuur. De Afdeling markeert de risico's van door tijdsdruk ingegeven slordigheden of onhandigheden. Ook behoeft de attitude van ambtenaren en bewindspersonen bij het beheren van informatie aandacht.

Het kabinet deelt deze analyse van de Afdeling. Het kabinet ziet een verbetering van de informatierelatie tussen kabinet en parlement als een essentieel punt. Niet alleen voor de werking van de instituties zelf, maar ook om het vertrouwen van

[11] Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8, p. 4-5. Zie ook Kamerstukken 2001/02, 28362, nr. 2, p. 6 e.v.
[12] Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, 28362, nrs. 20 en 21.

de burger in de politiek en de overheid te borgen. Het kabinet is het eens met de constatering dat een discussie die te zeer gericht is op de reikwijdte van artikel 68 Grondwet, echte oplossingen in de informatierelatie niet dichterbij brengt. Het kabinet hecht eraan te werken aan de verbetering van de informatie- en vertrouwensrelatie door steeds te laten zien open en transparant te zijn en altijd aanspreekbaar wanneer daarover een verschil van inzicht bestaat met één of meer leden van de Kamer. Voor een effectieve en betere werking van artikel 68 Grondwet is meer begrip, ontspanning en vertrouwen tussen kabinet, Kamers en ambtenaren essentieel. Als belangrijk onderdeel van het samenspel zou de informatierelatie tussen kabinet en parlement – en als onderdeel daarvan de politieke en ambtelijke cultuur - ook gespreksonderwerp moeten zijn van de brede dialoog (zie paragraaf 1).

Naar aanleiding van de discussie over artikel 68 Grondwet, wil het kabinet markeren dat een Kamerlid ten minste recht heeft op die informatie, die ook openbaar zou worden gemaakt bij de behandeling van een Wob-verzoek. De Wob vormt immers een ondergrens voor de informatieverstrekking aan de Kamer. Als bij een Wob-besluit informatie vrijgegeven wordt die de bewindspersoon relevant acht voor de Kamer, wordt de Kamer daarover ook gelijktijdig geïnformeerd. Het zou niet moeten voorkomen dat essentiële informatie via de Wob naar buiten komt, zonder dat de Kamer daarover wordt geïnformeerd. Het kabinet wil dat voorkomen. Ook wil het kabinet dat ambtenaren te allen tijde vrijelijk kunnen adviseren en tegenspraak kunnen bieden. Een goed afgewogen beleidsvoorstel vraagt in de voorbereiding immers een gedegen ambtelijk advies met verschillende, al dan niet voor de hand liggende opties en voor- en nadelen. In de ambtelijke advisering moet daar ruimte voor zijn. Dat is voor het kabinet ook een belangrijk punt. Het kabinet meent dat de gevolgen waar de Afdeling voor waarschuwt bij het verstrekken van interne stukken, zich minder zullen voordoen indien een verzoek gericht en specifiek is.

Het kabinet is er veel aan gelegen meer begrip en ontspanning te brengen in de relatie tussen Kamerleden, bewindslieden en ambtenaren en een bijdrage te leveren aan het doorbreken van, zoals de Afdeling het noemt, ‘de neergaande spiraal van polarisatie en wantrouwen’. Het kabinet zal gerichte verzoeken om specifieke documenten honoreren op eenzelfde wijze als wanneer de verzochte stukken via de Wob zouden zijn verstrekt. Indien nodig kan de bewindspersoon bij het verstrekken van de stukken deze ook voorzien van een duiding van de inhoud. In voorkomende gevallen vindt hierover uiteraard overleg plaats tussen het kabinet en de Kamer. Het kabinet hoopt dat dit, samen met de bespreking van het samenspel in de brede dialoog, zal bijdragen aan een betere informatie- en vertrouwensrelatie. Het kabinet is ook benieuwd naar de reactie van het parlement op het door de Afdeling geconstateerde knelpunt en de wijze waarop het parlement dit punt wenst te adresseren.

Informatiehuishouding
De Afdeling stelt in haar advies dat de informatiehuishouding binnen de Rijksdienst beter moet en dat - mede op basis daarvan - de informatievoorziening aan het parlement beter moet worden gestructureerd. De Afdeling adviseert dat ambtelijke organisaties de informatiehuishouding (informatiebeheer, waaronder begrepen

digitalisering en archivering) beter op orde brengen, om ervoor te zorgen dat relevante informatie sneller en gemakkelijker vindbaar en (duurzaam) toegankelijker wordt. De Afdeling schrijft dat de informatiehuishouding lang niet altijd op orde is door onvoldoende prioriteit en door reorganisaties en bezuinigingen in het verleden; overzicht ontbreekt ondanks technologische mogelijkheden. De Afdeling zegt ook dat de voorgestelde verbetering niet mag worden onderschat; het gaat om een grote operatie die tijd, capaciteit en extra financiële middelen vergt. Geïnventariseerd moet worden wat de aard van de knelpunten is, waar deze zich binnen de ambtelijke organisatie met name voordoen, en welke maatregelen nodig zijn. Voor deze grote operatie moeten de politiek en de (top van de) ambtelijke organisatie bepalen wie waarvoor zorg draagt.

Het kabinet is ook van mening dat de informatiehuishouding beter kan. Het kabinet wil de informatiehuishouding verbeteren en voelt zich daarbij gesteund door de analyse van de Afdeling. Het vergt een majeure investering over meerdere jaren om de informatiehuishouding beter op orde te krijgen. Hiervoor zijn zowel departementaal als centraal projecten en programma's gestart. Goede informatiehuishouding is onmisbaar voor het betrouwbaar kunnen voldoen aan verzoeken om inlichtingen op grond van artikel 68 Grondwet en voor het actief informeren van het parlement. Ook is het van cruciaal belang voor zowel de taakuitoefening en de sturing binnen de Rijksdienst, als de verantwoording daarover.

Met de programma's Vernieuwing Rijksdienst (2007-2010) en Compacte Rijksdienst (2011–2014) is in het verleden gedigitaliseerd en gecentraliseerd. Ook is er bezuinigd op de archieffunctie, maar zijn de bijbehorende taken niet geautomatiseerd. De benodigde kennis en capaciteit hiervoor is niet ingevuld. Daarnaast is de afgelopen jaren de diversiteit van en hoeveelheid aan informatie enorm toegenomen. Ook dit vraagt om beheersing door specialisten.

Alle departementen hebben, in lijn met het Rijksbrede meerjarenplan voor verbetering van de digitale informatiehuishouding, een eigen (programma/project)aanpak voor verbetering van de eigen informatiehuishouding. Daarnaast is er een programma gericht op kennisdeling en concrete Rijksbrede verbeteracties. Het meerjarige en interdepartementale Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) helpt voor de periode 2019-2023 bij het toekomstbestendig maken van de informatiehuishouding van het Rijk in de vorm van (Rijks)kaders, handreikingen, pilots en communicatie. Het programma ondersteunt de departementale programma's en is gepositioneerd als onderdeel van uitvoering van de Strategische I-agenda 2019-2021 van de Chief Information Officer Rijk.

Door de eerdere bezuinigingsoperaties is de slagkracht op de departementen echter te beperkt. Het kabinet wil daarom de prioriteit van de informatiehuishouding verhogen en de slagkracht op de departementen en bij uitvoeringsinstanties vergroten. Onderdeel hiervan is dat het kabinet nog deze kabinetsperiode een gerichte inventarisatie wil starten om te kijken naar de knelpunten in de informatiehuishouding zoals genoemd in het advies. De inventarisatie moet leiden tot concrete aanbevelingen rond informatieprocessen- en beheer, benodigde kennis en capaciteit. De inventarisatie kan een aanzet of advies voor een volgend kabinet zijn om gericht te investeren in de

informatiehuishouding. Maatregelen volgend uit dit onderzoek worden in de volgende kabinetsperiode genomen, aanvullend op of ingebed in de reeds lopende initiatieven ter versterking van de informatiehuishouding.

Aanwijzingen externe contacten
Als manier om begrip en ontspanning te brengen in het samenspel, pleit de Afdeling ervoor de ruimte binnen de 'Aanwijzingen inzake externe contacten van Rijksambtenaren' (hierna: de Aanwijzingen) voor contacten tussen ambtenaren en de beide Kamers, beter te benutten. Kabinet, Kamers en ambtenaren moeten door het verder uitwerken van de spelregels komen tot een meer eenduidige interpretatie en toepassing van de Aanwijzingen. Op deze wijze kan worden geëxperimenteerd met meer feitelijke informatieverschaffing en -toelichting door ambtenaren aan de Kamers, binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Eerder al heeft de Staatscommissie parlementair stelsel ervoor gepleit de Aanwijzingen (die ook wel bekend staan als de 'Oekaze-Kok') te actualiseren. Het kabinet heeft daarop aangekondigd dit te zullen doen en ook in te zetten op een vergroting van de bekendheid van de regels voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries.[13] Het kabinet ziet in het advies van de Afdeling een extra aanmoediging om het vervolg op het advies van de Staatscommissie gepaard te laten gaan met een traject waarbij actief wordt ingezet op bewustwording en kennisdeling onder bewindslieden, ambtenaren en Kamerleden over de toepassing van de Aanwijzingen in de praktijk. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat de Aanwijzingen in de praktijk onterecht als knellend worden ervaren. De Aanwijzingen staan op zichzelf een ruimhartige uitleg toe, waarbij de kern is dat ambtenaren bij hun externe contacten rekening houden met het feit dat zij optreden namens of ten behoeve van de minister. Als onderdeel van de brede dialoog gaat het kabinet graag in gesprek met het parlement en ambtenarij over de werking van de spelregels over contacten tussen ambtenaren en Kamerleden. Ook staat het kabinet positief tegenover een experiment met meer feitelijke informatieverschaffing en –toelichting door ambtenaren aan de Kamers. De handelingsperspectieven uit het traject Werk aan uitvoering zullen hier ook bij worden betrokken. Het kabinet deelt het oordeel van de Afdeling dat zowel Kamerleden, bewindslieden en ambtenaren daarbij rolvast dienen te zijn en gedisciplineerd te werk moeten gaan. Dit betekent dat ambtenaren zich houden aan hun rol als ambtelijke professional en het 'politieke handwerk' aan hun minister overlaten. Voor bewindslieden houdt dit in dat zij ruimte bieden maar ook met hun ambtenaren de rolverdeling afspreken om verrassingen te voorkomen. De implicatie voor Kamerleden is dat zij de ambtelijke rol respecteren en ambtenaren niet 'afrekenen'. Het kabinet lijkt het wenselijk om na verloop van tijd met alle hoofdrolspelers de resultaten en ervaringen te evalueren en te bespreken wat het vervolg is.

[13] Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 10, p. 18.

2.5 De verbetering van de politiek-ambtelijke verhoudingen

De Afdeling signaleert een toenemende onzekerheid en soms ook gevoelens van onveiligheid bij ambtenaren op alle niveaus. Ambtenaren weten vaak niet goed meer wat hun precieze rol en positie is en wat zij van ambtelijke meerderen en van bewindslieden mogen verwachten. Er is onduidelijkheid ontstaan over de geldende politiek-ambtelijke spelregels. Om de dialoog over de rollen en posities van bewindslieden en ambtenaren te stimuleren, adviseert de Afdeling een code of een protocol op te stellen en daarin ook de rol van bewindslieden te betrekken. De Afdeling pleit voor een herwaardering van het ambtelijk vakmanschap en wijst op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ambtelijke beroepsgroep, de regering en de beide Kamers in het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke dienst.

Het kabinet onderschrijft het belang van een kwalitatief hoogwaardige ambtelijke dienst, het waarborgen van de ambtelijke waarden en van de ambtelijke professionele autonomie. Het kabinet streeft een professionele ambtelijke dienst na die maatschappelijke opgaven centraal stelt en waar nodig over de grenzen van organisaties heen samenwerkt. Een ambtelijke dienst die op basis van kennis en een gedegen belangenafweging tot handelen komt en ook voortdurend met de opgave voor ogen op het eigen handelen reflecteert om ervan te leren. Ook moet er aandacht zijn voor het aantrekkelijk houden van het ambt, mede met het oog op toekomstige invulling van vacatures. Met de Afdeling is het kabinet van mening dat hier sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ambtenaren, bewindspersonen en parlement. Het kabinet omarmt de aanbeveling om te komen tot een code of protocol. Het kabinet ziet meerwaarde in het op toegankelijke wijze vastleggen van eenduidige uitgangspunten over de rol en positie van Rijksambtenaren en hoe ambtelijk vakmanschap het werken aan de publieke opgave versterkt. Om te komen tot een code of protocol wil het kabinet in gesprek gaan met diverse betrokken partijen. De uitkomsten hiervan worden geborgd en zullen regelmatig worden herijkt. Ook de door het kabinet voorgestelde dialoog tussen de hoofdrolspelers en maatschappelijke actoren (zie paragraaf 1) kan voeding geven aan de code of het protocol. Ook op het punt van deze onderlinge relaties bevat het traject inzake Werk aan uitvoering verschillende voorstellen die ter hand zullen worden genomen.

De Afdeling doet in haar advies de oproep de kwaliteit van de Rijksdienst, het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid, de Rijksbrede bedrijfsvoering, de informatievoorziening en -huishouding, en digitalisering en ICT niet per departement te regelen, maar hiervoor een minister te benoemen die verantwoordelijk is voor de Rijksdienst. Al deze onderwerpen vragen, aldus de Afdeling, eenheid van regeringsbeleid en dus beraadslaging en besluitvorming binnen de ministerraad. Al deze onderwerpen vergen ook een in onderlinge samenhang te bezien veranderingsproces. Dit hervormingsproces zou in het teken moeten staan van de kwaliteit van de Rijksdienst, met hernieuwde aandacht voor vakinhoudelijke deskundigheid en kwaliteit en ambtelijke kernwaarden. In het bijzonder zou volgens de Afdeling ook de wijze van benoeming van topambtenaren opnieuw moeten worden bezien.

Vrijwel elk kabinet vanaf de jaren ’70 van de vorige eeuw kende programma’s over de organisatie en vernieuwing van de Rijksdienst, elk met hun bij de tijd passende invalshoeken en accenten. Grote delen van de door de diverse commissies gedane voorstellen zijn in de loop van de tijd overgenomen en geïncorporeerd in de werkwijze van de huidige Rijksdienst. Het idee van een Minister voor de Rijksdienst is ook niet nieuw. Door de tijd heen is al een aantal maal één centrale functionaris aangewezen om veranderingen in de organisatie van de Rijksdienst te bevorderen. Op dit moment is de verantwoordelijkheid voor een deel van de taken van de Rijksdienst ondergebracht als coördinerende taak bij de Minister en Staatssecretaris van BZK. De kwaliteit van de Rijkdienst heeft de continue aandacht van het kabinet. Zo is de kaderstellende bevoegdheid van de Minister en de Staatssecretaris van BZK op deze terreinen onlangs nog versterkt met een aanpassing van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen Rijksdienst.

De oproep om de kwaliteit van de Rijksdienst, het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid, de Rijksbrede bedrijfsvoering, de informatievoorziening en -huishouding, en digitalisering en ICT niet per departement te regelen, vat het kabinet zó op, dat dit geen zaken zijn die volledig aan de afzonderlijke departementen kunnen worden overgelaten, maar dat hier Rijksbrede sturing gewenst is. Samenwerking loopt via verschillende Rijksbrede programma’s, zoals de Doorontwikkeling van de Rijksbrede Bedrijfsvoering, het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025, de Strategische I-agenda en het Rijksprogramma Duurzame Digitale Informatie Huishouding. Verder is in paragraaf 2.3 vermeld wat het kabinet wil doen ter verbetering van de informatiehuishouding. Voorts lopen er bij het Rijk verschillende andere trajecten, zoals de bevordering van grenzeloos samenwerken op grote maatschappelijke opgaven die departementale en bestuurlijke grenzen overschrijden, de doorontwikkeling van technologische innovaties en de inspanningen op de pijlers in het rapport Werk aan Uitvoering zoals genoemd in paragraaf 2.5. Het advies, maar ook nieuwe omstandigheden zoals de Coronacrisis geven aanleiding te bezien waar aanscherping of nieuwe initiatieven nodig zijn om de kwaliteit van de Rijksdienst op orde te houden en te versterken. Het kabinet wil de dialoog inzetten om helderheid te verkrijgen over de manier waarop de benodigde veranderingen ter versterking van de Rijksdienst (verder) het beste tot stand kunnen komen. De aanbeveling van de Afdeling om een van de ministers expliciet aan te wijzen als (coördinerend) minister om deze veranderingen te (doen) implementeren, is daarbij te overwegen, maar uiteindelijke besluitvorming daarover is aan een volgend kabinet.

Over de aanbeveling van de Afdeling over de wijze waarop topambtenaren worden benoemd, wijst het kabinet op de opdracht die - naar aanleiding van de motie Lodders[14] - is verleend aan de Universiteit Utrecht (USBO) om onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD). In dit onderzoek zal ook gereflecteerd worden op de wijze van benoeming van topambtenaren conform de aanbeveling in het advies van de Afdeling.

[14] *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 570, Nader gewijzigde motie van het lid Lodders c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 569, voorgesteld 19 december 2019.

2.6 Betere balans tussen wetgeving, beleid en uitvoering

De Afdeling maakt tot slot enkele opmerkingen over de politieke cultuur; er moet een betere verdeling in aandacht zijn tussen wetgeving, beleid, uitvoering en toezicht. De Afdeling wijst op de analyse uit het rapport Werk aan Uitvoering[15] en de handelingsperspectieven die daarin zijn opgenomen. Belangrijk is dat bij het tot stand komen van beleid en wetgeving de uitvoerbaarheid – met inbegrip van het burgerperspectief – een veel grotere rol dient te spelen.

Net als het advies van de Afdeling bevat het eindrapport Werk aan Uitvoering beschouwingen over de rol van de politiek en beleidsmakers. Het kabinet wil de uitvoerbaarheid ingrijpend verbeteren. Dat is een breder vraagstuk waarbij ook zal worden bezien of een verplichte uitvoeringstoets zoals de Raad van State noemt daarbij een rol kan spelen. Het openbaar maken van deze uitvoeringstoets kan volgens het kabinet een kleine stap in de goede richting zijn.[16] Er is echter veel meer nodig voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Hierbij spelen ook de verhoudingen tussen de verschillende actoren een belangrijke rol en is ook de Kamer zelf betrokken, zowel als medewetgever als bij de parlementaire controle op de uitvoering. Om de uitvoering te verbeteren komt het kabinet later dit jaar met een uitgewerkte werkagenda in aansluiting op het eindrapport Werk aan Uitvoering. In elk geval zal het kabinet, onder regie van de ministeriële commissie uitvoering, zich in deze kabinetsperiode maximaal inspannen om verder te werken langs de pijlers in het rapport: toekomstbestendige dienstverlening, het versnellen van de invoering van de digitale agenda, het intensiveren van samenwerking en sturing (in de besturingsdriehoek), toekomstbestendige wet- en regelgeving, en statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering. Om de relatie tussen ministeries en uitvoering te versterken tot een goed werkend systeem dat zowel rekening houdt met het perspectief van politiek en beleid als met het perspectief van de uitvoering (inclusief het burgerperspectief), is voorts de dialoog in de besturingsdriehoek (eigenaar, opdrachtgever, uitvoeringsorganisatie) essentieel. Het gaat dan om zaken als het inrichten van een werkbaar besturingsmodel, een bestuurlijke werkagenda met aandacht voor duurzame continuïteit en het samen staan voor de prioriteiten en uitvoerbaarheid van politieke ambities. Het kabinet wil dat in de eerdergenoemde brede dialoog de uitvoerbaarheid uitdrukkelijke aandacht krijgt, mede door het betrekken van medewerkers uit de uitvoering en burgers daarbij. De betere balans in aandacht voor wetgeving, beleid, uitvoering en toezicht en de gewenste andere politieke cultuur zijn een zaak van lange adem. Het kabinet is ervan overtuigd dat deze ontwikkeling ook door een volgend kabinet zal moeten worden voortgezet.

3. Conclusie

Het effectief functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid is afhankelijk van kabinet, Kamers en ambtenaren gezamenlijk. Het belang daarvan is evident:

[15] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/11/kamerbrief-over-traject-werk-aan-uitvoering-verbeteren-functioneren-uitvoeringsorganisaties.
[16] Kamerstukken II 2016/17, 33009, nr. 39.

de ministeriële verantwoordelijkheid maakt controle van het bestuur door de volksvertegenwoordiging mogelijk. De cultuur en de spelregels van het samenspel bepalen of het samenspel uiteindelijk ten dienste staat van een betere overheid voor de burger. Of de ministeriële verantwoordelijkheid goed functioneert is daardoor van invloed op het vertrouwen van burgers in het bestuur en de politiek en daarmee in onze democratie. Het kabinet zet zich graag in voor een structurele verbetering van de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid en ziet uit naar een constructieve dialoog. Ook is het kabinet zeer benieuwd welke handelingsperspectieven de Kamer voor zich ziet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren