



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Ministeriële verantwoordelijkheid, baken en houvast

Visser, R. K.

Citation

Visser, R. K. (2022). Ministeriële verantwoordelijkheid, baken en houvast. *Bestuurskundige Berichten*, 37(1), 41-43. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3303749>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3303749>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Ministeriële verantwoordelijkheid, baken en houvast

Het Nederlandse “politieke” staatsrecht is voor een deel ongeschreven staatsrecht. Dat geldt ook voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee is het een aantrekkelijk onderwerp voor opinies en meningen. Maar het is wel recht en onderdeel van ons rechtsstelsel. Het is niet een vrij oordeel dat naar willekeur kan worden ingevuld.

De grondslagen van de parlementaire democratie

De ministeriële verantwoordelijkheid hangt direct samen met de grondslagen van onze parlementaire democratie. Belangrijk fundament daarvan is een samenleving waarin het recht centraal staat en een vertegenwoordigend parlementair stelsel. Door het vertegenwoordigend stelsel kan het electoraat via de volksvertegenwoordiging het – in Nederland indirect gekozen- landsbestuur controleren. Die controle is gestoeld op de parlementaire vertrouwensregel. In Nederland geldt de zogenaamde negatieve vertrouwensregel. Een kabinet c.q. een minister of staatssecretaris mag uitgaan van het vertrouwen van (de meerderheid van) het parlement totdat het tegendeel blijkt. Die negatieve vertrouwensregel is karakteristiek en behulpzaam voor een land dat gekenmerkt wordt door coalitie-kabinetten. De samenwerkende partijen in een coalitie kunnen immers heel verschillende motieven hebben om aan een coalitie mee te werken. Daardoor zal de mate van vertrouwen in het kabinet ook niet bij alle fracties hetzelfde zijn. Door de negatieve vertrouwensregel behoeft de vraag naar het uitspreken van expliciet vertrouwen niet beantwoord te worden. Er is in de loop van de tijd een aantal malen door bewindspersonen aan de Kamer gevraagd om uitdrukkelijk het vertrouwen in hen uit te spreken, maar de Kamer is daar nooit in meegegaan. De negatieve vertrouwensregel is in coalitieland een onmisbare schakel om het land bestuurbaar te houden.

De ministeriële verantwoordelijkheid

Nauw verbonden met de parlementaire vertrouwensregel is de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is de basis en het instrument voor



Rob K. Visser¹

de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging. Om goed te kunnen controleren, moet de controleur beschikken over de juiste informatie, zowel wat betreft de feiten, als wat betreft de afwegingen die zijn gemaakt. De ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister of staatssecretaris gevraagd en ongevraagd de relevante informatie aan de Kamers verschaft. Een bewindspersoon moet dus verantwoording afleggen over het doen en laten op het terrein waarvoor hij of zij verantwoordelijk is. Het niet-doen is uitdrukkelijk ook van belang. Het nalaten iets te doen kan minstens zo cruciaal zijn. De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister of staatssecretaris verplicht is zich te verantwoorden in de Kamer. Daar stopt het. Anders dan soms wel wordt gezegd zijn de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire vertrouwensregel, hoezeer ook nauw met elkaar verbonden, niet twee zijden van dezelfde medaille. Verantwoording afleggen, rekenschap afleggen is iets anders dan afrekenen. Elk optreden van een minister of staatssecretaris in de Kamer staat in het teken van de ministeriële verantwoordelijkheid, van rekenschap afleggen. Maar slechts in een enkel debat gaat het over de vertrouwensvraag. Dat is maar goed



ook, anders zou het land snel onbestuurbaar worden. Dat tekent ook het verschil tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. De ministeriële verantwoordelijkheid is een plicht om zich te verantwoorden over wat er bestuurlijk is gedaan of niet gedaan. Het optreden van de minister of staatssecretaris staat dus centraal. De vertrouwensvraag is een politieke vraag. Het gaat om het politieke oordeel. Dat kan het concrete geval betreffen, maar ook een politiek oordeel zijn over de persoon van de minister of staatssecretaris als zodanig. Het aftreden van minister van Defensie Hennis-Plasschaert in 2017 had bijvoorbeeld minder te maken met het mortierongeval in Mali dan met haar opstelling zowel publiek als in het debat daarover.

De verhouding kabinet en volksvertegenwoordiging

De verhouding tussen kabinet en volksvertegenwoordiging is gebaseerd op evenwicht en balans en daardoor soms delicaat. Een minister of staatssecretaris is geen zetbaas van het parlement. Een controleur is geen opdrachtgever. Zou dat anders zijn, dan zou dat betekenen dat de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging en de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer naar behoren kunnen werken. De verantwoordelijkheid voor een beleidsterrein ligt bij de minister of staatssecretaris. Als de controleur tevens opdrachtgever zou zijn, dan zou de verantwoordelijkheid voor wat er is gebeurd, kunnen worden toegerekend aan de controleur en niet aan de minister. De minister zou dan slechts uitvoerder zijn. Dat is het einde van de parlementaire democratie. In de hitte van het debat wordt deze rolverdeling nog wel eens vergeten. Ook in het publieke debat worden deze zaken nog wel eens door elkaar gehaald.

Verantwoorden over het hele beleidsterrein

Verantwoorden is geen schuld belijden, maar uitleggen wat er is gebeurd. Besturen is omgaan met dilemma's, het maken van afwegingen en keuzen. Het is zelden een zwart-wit situatie. Vaak is er geen objectief gelijk of ongelijk. Door verantwoording af te leggen over wat de dilemma's en keuzen zijn geweest, is het parlement in staat om zich een oordeel te vormen over de situatie. Op basis daarvan kan het parlement zich uitspreken. Is dat oordeel negatief dan kan dat in het uiterste geval tot aftreden van de minister of staatssecretaris moeten leiden. Maar aftreden is geen doel op zich. Ministeriële verantwoordelijkheid te definiëren als instrument om ministers tot aftreden te dwingen, miskent volledig de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze is er ten dienste van goed en transparant bestuur.

In het uiterste geval kan dat leiden tot aftreden, maar dat is niet het oogmerk. Het doel is om het algemeen belang te dienen. Aftreden leidt veelal tot discontinuïteit en daar is het algemeen belang meestal niet mee gediend. Maar ook het tegendeel is niet wenselijk, namelijk bij incidenten of fouten volstaan met het maken van excuses en vervolgens weer over te gaan tot de orde van de dag.

Een voorbeeld uit de praktijk

Een goed voorbeeld van wat ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk betekent en inhoudt, is te vinden in de Tbs-debatten in de jaren 2003-2005. Er vonden in die periode een tweetal moorden en een verkrachting van een minderjarige plaats door Tbs-veroordeelden. De publieke en politieke verontwaardiging was groot. Minister Donner van Justitie werd ter verantwoording geroepen en kreeg het hard te verduren. Kamerbreed waren de verwijten en veroordelingen. In zijn reactie stelt hij zijn verantwoordelijkheid voorop. Vervolgens neemt hij de Kamer mee in de dilemma's rond de tbs. Tbs is niet een systeem dat is gericht op het afschrijven van mensen door hen in eeuwigdurende opsluiting te houden, maar om door behandeling mensen weer in de samenleving terug te krijgen. Een systeem dat rechtvaardig is en waartoe in goed overleg tussen regering en volksvertegenwoordiging is besloten. Het alternatief voor het tbs-systeem is een onmenselijk systeem. De emoties in het debat liepen hoog op, maar de grote meerderheid van de Kamer liet zich hierdoor overtuigen. De fractievoorzitter van GroenLinks, Halsema, verwoordde waarschijnlijk een breed gedragen gevoel toen zij zei dat zij niet uitsloot dat zij zelf in de omstandigheden van dit geval en met de kennis van destijds tot dezelfde conclusie zou zijn gekomen. Dit voorbeeld geeft de ratio van de ministeriële verantwoordelijkheid voluit aan. Er is een terechte brede vraag naar verantwoording, maar de uitkomst is in dit geval meer inzicht en begrip voor de soms heel moeilijke dilemma's die het besturen met zich meebrengen. Het vertrouwen is daarmee weer hersteld.

Excuses en aftreden

In de afgelopen jaren is er een tendens te zien die tegenstrijdig lijkt. Er zijn in de laatste jaren relatief veel ministers en staatssecretarissen afgetreden. Dit geldt ook als aftreden dat geen relatie heeft met de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals gezondheidsredenen of het aannemen van een andere functie, niet wordt meegeteld. Tegelijkertijd is er een toename van het publiek excuses maken en vervolgens weer doorgaan. Daar is recent



nog een variant bijgekomen, aftreden om daarna vrijwel direct op een andere post weer door te gaan.

In 1998 publiceerde oud-minister Ed van Thijn zijn boek *De Sorry-democratie*. Daarin stelt hij onder meer de vraag of het toenemend gebruik om kritiek van de Kamer af te kopen met een spijtbetuyging de ministeriële verantwoordelijkheid niet uitholt. Al veel eerder liet oud-staatssecretaris Gerrit Brokx eenzelfde geluid horen in zijn boek uit 1988 *Naschrift van een getuige*. In die zin is er misschien niets nieuws onder de (politieke) zon. Opvallend is wel dat nu beide tendensen tegelijk te zien zijn. Dat er nu een combinatie van uitersten is, lijkt een nieuwe ontwikkeling. Enerzijds de roep om aftreden, soms zelfs erg snel en tegelijkertijd het bezweren van kritiek met spijtbetuygingen. Heeft dat te maken met een andere invulling en taakopvatting van de rollen van volksvertegenwoordiging en van kabinet? Heeft dat te maken met een andere bestuurscultuur? Er is in ieder geval meer sprake van een afrekencultuur. Incidenten moeten tot een persoon worden teruggebracht en die moet verantwoordelijk worden gesteld. Daarmee zijn we terug in de jaren tachtig toen er volop discussie was over de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot verwijtbaarheid en schuld. Het zou goed zijn als die discussie niet weer wordt overgedaan. Ministeriële verantwoordelijkheid gaat over het kanaliseren van de controle op het landsbestuur door ministers en staatssecretarissen verantwoordelijk te houden voor wat er op dat niveau gebeurt. Alleen zo kan controle behapbaar blijven en daarmee effectief worden uitgevoerd. Die verantwoordelijkheid beperken tot persoonlijke verantwoordelijkheid zou onwerkbaar en daarmee onverantwoord zijn. Dat zou tot effect hebben dat andere “schuldigen” worden gezocht met als gevolg het aloude adagium, waar velen verantwoordelijk zijn is uiteindelijk niemand meer verantwoordelijk. Daarmee is de democratie zeker niet geholpen. Met de groei van vele autonome en onafhankelijke overheidsinstellingen zijn wij al (te) ver dat pad opgegaan.

Eindnoten

[1] Mr. dr. R.K. Visser was laatstelijk werkzaam als secretaris van de Raad van State. Daarvoor was hij onder meer de eerste executive director van het EU-agentschap voor Asiel (EASO), directeur-generaal wetgeving, internationale aangelegenheden en vreemdelingenzaken bij het ministerie van Justitie en plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Algemene Zaken.

[2] Fracties mogen natuurlijk wel expliciet vertrouwen uitspreken, zoals in politieke heikle momenten door geestverwante fracties ook wel gebeurt, maar zolang er geen vertrouwen wordt opgezegd mag de bewindspersoon of het kabinet ervan uitgaan dat er voldoende vertrouwen is om door te gaan.

[3] Zie bijvoorbeeld de discussie over de “te late” evacuatie uit Afghanistan.

[4] Hoewel dat wel de aanleiding voor het debat was.

[5] Zie het debat in de Tweede Kamer van 16 juni 2005 over het tbs-beleid; Hand. II, 2004-2005, 5488-5535

[6] Dit voorbeeld heb ik uitgebreider beschreven in mijn bijdrage in het boek *Rechtsorde en Bestuur*, Den Haag, 2018, Boom Juridisch.