

Vergaderjaar 2006–2007

30 022

Voorstel van het lid Halsema tot wijziging van artikel 139a van het Reglement van Orde

Nr. 4

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 januari 2007

De initiatiefnemer dankt de vaste commissie voor de Werkwijze der Kamer en in het bijzonder de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66 en SGP hartelijk voor hun opmerkingen en vragen over het onderhavige voorstel.

Inhoudsopgave:

Algemeen	1
Debat met de informateur	3
– Dualisme bij de benoeming van bewindspersonen	4
– Medebeslissingsrecht	7
– Tijdspanne	8
Artikel 139a, tweede lid	9
Artikel 139a, derde lid	10

Algemeen

De initiatiefnemer heeft in de beantwoording van de vragen uit het verslag dankbaar gebruik gemaakt van enkele relevante aanbevelingen en inzichten die de Nationale Conventie ter zake heeft gedaan. Zoals u weet had de Nationale Conventie de taak om «voorstellen te doen voor de inrichting van het nationale politieke bestel, die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burgers en de politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw». In haar rapport «*Hart voor de publieke zaak*» beveelt de Conventie expliciet aan het formatieproces anders in te richten, onder andere door de Tweede Kamer kandidaat-bewindslieden te laten horen.

De conventie schrijft over de wijze van aanstelling van bewindslieden het volgende: «De Tweede Kamer vervult hierin nu geen expliciete rol. Dat is opmerkelijk, omdat de nieuwe bewindspersonen wel het vertrouwen van het parlement moeten genieten. Een tweede reden om de Kamer een nadrukkelijker plaats te geven in de aanstellingsprocedure is gelegen in de toegenomen publieke gevoeligheid op het vlak van de integriteit van (politieke) bestuurders. Zoals in veel gemeenten de raad kandidaat-

wethouders hoort, zou de Tweede Kamer de kandidaat-bewindslieden kunnen bevragen op de diverse aspecten van hun geschiktheid voor de functie.»

Gesteund door deze expliciete aanbeveling van de Nationale Conventie zal de initiatiefnemer in het navolgende ingaan op de gestelde vragen.

De leden van het CDA zijn van mening dat de initiatiefnemer er geheel aan voorbij is gegaan dat de Kamer reeds bij de selectie van bewindslieden betrokken is. Met de nationale Conventie is de initiatiefnemer van mening dat hier niet sprake is van een expliciete rol van de Kamer. Het zijn hooguit enkele leden – te weten de fractievoorzitters van de formerende partijen – die betrokken zijn bij de selectie van bewindslieden. Zij hebben daarin een mandaat van hun respectievelijke fracties, maar handelen in grote vertrouwelijkheid. Dat doet in de ogen van de initiatiefnemer te weinig recht aan de toegenomen publieke gevoeligheid voor de integriteit van (politieke) bestuurders. Tevens loopt deze praktijk ook achter bij ontwikkelingen die wij bijvoorbeeld in andere landen zien of in onze eigen gemeenteraden.

De initiatiefnemer is er verheugd over dat de leden van de PvdA-fractie positief staan tegenover het voorstel. Met de leden van deze fractie ziet ook de initiatiefnemer belangrijke voordelen ten opzichte van de bestaande praktijk. Inderdaad krijgt nu de gehele Kamer de gelegenheid zich een beeld te vormen van de kwaliteiten en achtergronden van aanstaande bewindslieden. Op hun beurt krijgen de kandidaat-bewindslieden een eerste indruk van het verkeer met een groot deel van de Staten-Generaal. Ook kan het grote publiek zo voor het eerst kennis maken met de nieuwe bewindslieden. Terecht zien de leden van de PvdA-fractie dit als winst.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de drie genoemde voorbeelden van bewindspersonen die snel moesten aftreden nu de daadwerkelijke reden zijn voor de voorgestelde wijziging van het Reglement van Orde. De initiatiefnemer heeft niet de indruk willen wekken dat dit het belangrijkste motief is achter het voorstel. In de toelichting stelde de initiatiefnemer al dat het ook om andere – belangrijker – redenen wenselijk is dat zowel kandidaat bewindslieden publiek gehoord kunnen worden over hun geschiktheid en opvattingen, als de formateur gehoord kan worden over zijn wijze van selecteren. De belangrijkste reden om deze voorstellen te doen is gelegen in bezorgdheid over de politieke cultuur in Nederland en het te gesloten en monistische karakter van het selecteren van bewindslieden. Er wordt veel gediscussieerd over de rechtstreeks of door de Raad gekozen burgemeester en de verkiezing van de Commissaris van de Koningin, maar de selectie van bewindslieden vindt in het diepste geheim plaats. Dat is niet meer van deze tijd. Een publieke verantwoording over het selecteren van bewindslieden past dan ook goed in het streven naar meer openheid en dualisme. Bovendien past het ook in het streven naar versterking van de integriteit van het openbaar bestuur. Bewindslieden hebben immers een voorbeeldfunctie en elk incident is er één te veel. Zeker als het om vermijdbare incidenten gaat. Zaken die aan het licht hadden kunnen komen vóórdat een kandidaat daadwerkelijk wordt benoemd. De voorbeelden zijn daarom niet af te doen als louter (vervelende) incidenten, zoals de leden van de VVD-fractie zich afvragen.

De initiatiefnemer is de leden van de fractie van D66 ervoor erkentelijk dat zij met belangstelling hebben kennisgenomen van het voorstel. Deze leden vragen zich af of de initiatiefnemer zich er van vergewist heeft dat er geen staatsrechtelijke argumenten zijn die zich verzetten tegen een gesprek tussen Kamer en nog niet benoemde ministers. In het algemeen

bestaat er volgens de indiener geen enkel staatsrechtelijk bezwaar tegen een gesprek dat de Kamer voert met kandidaat-bewindslieden. Net zo min als er staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen het uitnodigen van andere personen voor gesprekken of hoorzittingen. Meer specifiek is er in de literatuur amper iets beschikbaar over een gesprek tussen de Tweede Kamer en nog niet benoemde ministers. Discussie is hooguit mogelijk over de vraag of de uitkomst van zo'n gesprek – doordat het in het onderhavige voorstel in een debat met de formateur kan leiden tot een verzoek om de voordracht van een kandidaat te heroverwegen – spanning veroorzaakt met de grondwet. In de paragraaf *Medebeslissingsrecht* gaat de initiatiefnemer nader in op deze kwestie.

De leden van de SGP-fractie hebben de nodige bedenkingen tegen het voorstel. Zij constateren spanning met het staatsrechtelijke kader en vrezen onwenselijke effecten. Uiteraard is niet iedere verandering vanzelf een verbetering; toch hoopt de initiatiefnemer deze leden er met de Nota naar aanleiding van het Verslag van te overtuigen dat de voordelen van dit voorstel groter zijn dan de door hen gevreesde nadelen. Daar waar deze leden hun zorgen concretiseren volgt nog een nadere beantwoording. Dat inmiddels de Nationale Conventie pleit voor vernieuwing op dit terrein vormt wellicht een zelfstandig motief voor deze leden om hun oordeel over het voorstel te heroverwegen.

Debat met de informateur

De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemer het onderhavige voorstel te beoordelen in het licht van een brief van de minister-president van 20 december 2002 aan de Kamer (Kamerstuk 28 754, nr. 1) over de beoordeling van kandidaat-bewindslieden. De initiatiefnemer kent de inhoud van deze brief en is het met de genoemde leden eens dat het destijds tot een aanscherping van het beoordelingsbeleid heeft geleid. Helaas bleek in de zomer van 2005 dat ondanks de brief het met de beoordelingspraktijk minder goed was gesteld. Naar aanleiding van onderzoek door de NRC ontstond er commotie over de zakelijke belangen van de minister van LNV. In het kielzog van deze kwestie bleken veel meer bewindslieden verzuimd te hebben hun nevenfuncties op correcte wijze aan de minister-president te melden. Uit een nieuwe brief van de minister-president aan de Kamer (Kamerstuk 30 216, nr. 1) bleek dat er geen toestemming bestond voor ongeveer vijftig nevenactiviteiten van bewindslieden. Het mag de leden van de fractie van het CDA nu duidelijk zijn dat de eerste, door hen genoemde brief en de gespreksonderwerpen met de formateur een publieke toets (in dit concrete voorbeeld van de NRC) daarmee niet overbodig maken.

De leden van de CDA-fractie hebben gelijk dat de nieuwe beoordeling en de daarbij behorende verantwoording achteraf door de premier een belangrijke waarborg voor een zorgvuldige selectie vormt. De initiatiefnemer is echter van mening dat dit geenszins op gespannen voet staat met haar poging om hier nog een tweede belangrijke waarborg aan toe te voegen. Die van een publieke toets, voorafgaand aan de daadwerkelijke benoeming. Juist daar waar het vertrouwen tussen de burgers en de politiek de afgelopen jaren te veel op de proef is gesteld, is het goed om ons extra in te spannen om nieuwe en/of vermijdbare incidenten te voorkomen.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de initiatiefnemer de verwachting heeft dat een openbare hoorzitting en/of een debat met de formateur tot nieuwe relevante feiten zal leiden, kan dus ja worden geantwoord. Juist omdat het moment waarop het grote publiek via de media kennisneemt van de bewindslieden naar voren wordt gehaald, naar een

moment waarop het nog kandidaten betreft die door de Kamer gehoord worden, is er een mogelijkheid dat nieuwe feiten zich aandienen. In de huidige praktijk dienen formerende fractievoorzitters én formateur vertrouwelijk én onder grote tijdsdruk geschiktheid en integriteit te beoordelen. Dan kan het gebeuren dat niet alle relevante bronnen bekend zijn, goed gecontroleerd worden of tijdig beschikbaar zijn. Bovendien leert de parlementaire geschiedenis dat in een aantal gevallen niet alle relevante feiten op tijd naar boven kwamen.

De initiatiefnemer wil de leden van de SGP-fractie meegeven dat een aantal incidenten voorkomen had kunnen worden. Dat geldt zeker voor de kwestie rond staatssecretaris Bijlhout, die al 7 uur na haar benoeming voor ontslag moest worden voorgedragen. Ook voor de andere voorbeelden geldt dat als er eenmaal een nieuwe praktijk bestaat en het horen van kandidaat-bewindspersonen gangbaar is geworden zij zich op deze wijze veel minder snel kunnen herhalen. Nieuwe feiten zullen dan sneller bekend worden. Bovendien gaat er van het voorstel ook een belangrijke preventieve werking uit. Kandidaat-bewindslieden zullen nog scherper naar hun eigen CV en/of verleden kijken om te zien of zij zich bijvoorbeeld niet per ongeluk mooier hebben voorgesteld dan hard kan worden gemaakt of nog vergeten zijn tijdig een relevant feit of omstandigheid te melden bij de formateur. Uiteraard zal het onderhavige voorstel – de tweede waarborg voor een zorgvuldige selectie van bewindslieden – ook enige tijd kosten. Maar het nadeel dat een formatie één, hooguit twee weken wordt verlengd, weegt niet op tegen het voordeel van een publieke toets van kandidaat bewindslieden. Het zal het vertrouwen van de burgers kunnen versterken en de legitimiteit van de politiek, van de Kamer én het nieuwe kabinet vergroten.

Dualisme bij de benoeming van bewindspersonen

Ten einde de leden van de CDA-fractie een antwoord te geven op hun vraag, waarom de initiatiefnemer pleit voor meer dualisme in de benoeming van bewindspersonen, neemt zij de vrijheid zich te baseren op een wetenschappelijke bron.

De oratie van Prof. Dr. Carla van Baalen «Een rituele dans in de Tweede Kamer?» uit 2003 geeft een goed beeld van de klachten over kabinetsformaties tijdens de periode van 1946 tot 2002. De klachten vallen volgens haar uiteen in drie min of meer te onderscheiden thema's: het gebrek aan dualisme, het democratisch tekort en de spelregels.

Voor wat betreft het dualisme, wijst Van Baalen er terecht op dat volgens de leer van het zuivere dualisme – de onafhankelijkheid van regering enerzijds en parlement anderzijds – ook tot uitdrukking dient te komen tijdens de formatie. «Dat wil zeggen: aan de ene kant staat de informateur, die een kabinet in elkaar heeft te timmeren, en aan de andere kant staat het parlement dat zich met dat proces zo min mogelijk heeft te bemoeien.» Deze leer staat volgens haar echter haaks op de gegroeide praktijk. Van Baalen: «...wie ook maar iets weet van formaties, weet dat zij heden ten dagen totaal anders verlopen.» Zij stelt verder vast dat het formatieproces sterk monistisch is met (de voorzitters van) coalitiefracties in de hoofdrol.

Ook de Nationale Conventie constateert in haar rapport dat de fractievoorzitters van de beoogde coalitiepartijen «steeds belangrijker zijn geworden»: «Zowel op de samenstelling van het kabinet als op de hoofdlijnen van het regeringsbeleid oefenen zij een overwegende invloed uit. Dat heeft geleid tot een grote verbondenheid tussen het kabinet en de meerderheid van de Kamer.» De Conventie is van mening dat een even-

wichtiger verhouding tussen kabinet en parlement noodzakelijk is voor een goede werking van de representatieve democratie. «Daarvoor is het nodig dat zij nadrukkelijker als macht en tegenmacht ten opzichte van elkaar functioneren. Door de huidige vervlechting heeft het parlement als zelfstandig instituut aan waarde verloren.»

Om het dualisme te versterken doet de Nationale Conversie onder andere vijf voorstellen om de kabinetsformatie anders in te richten:

- de Tweede Kamer doet na de verkiezingen een voordracht aan de Koning(in) voor benoeming van een formateur. Deze voordracht gaat zo nodig vooraf door een voordracht aan de Koning(in) voor benoeming van een informateur;
- de formateur krijgt van de koning de opdracht een kabinet te vormen. Na overleg met de fractievoorzitters van de beoogde coalitiepartijen stelt hij een aantal richtlijnen voor het nieuwe kabinet vast met betrekking tot een beperkt aantal politiek omstreden kwesties;
- De formateur schrijft met de beoogde ministers een beknopt regeerprogramma;
- de Tweede Kamer hoort de kandidaat-bewindslieden;
- de Tweede kamer spreekt bij aanvang van de zittingsperiode van het kabinet haar vertrouwen in het kabinet uit.

Het voert in het kader van het onderhavige voorstel te ver om uitgebreid op alle voorstellen in te gaan. De kamer heeft afgesproken pas inhoudelijk te debatteren over het gehele rapport van de Conventie als er een standpunt ligt van het nieuwe kabinet. De initiatiefnemer wil met haar voorstel geen voorschot nemen op dat brede debat, maar zij constateert echter wel dat haar initiatiefvoorstel in tijd eerder is ingediend, en stelt vast dat het in belangrijke mate overlapt met de vierde aanbeveling van de Conventie.

Vanwege die overlap is het ook interessant om kennis te nemen van een citaat uit het rapport van de Conventie, waarin een antwoord wordt gegeven op een vraag die de leden van de fractie van de VVD bezighoudt. Deze leden zijn verbaasd over de wens om het monistische karakter van het selecteren van bewindslieden te veranderen in de richting van meer openheid en dualisme, omdat zij van mening zijn dat in een dualistische aanpak de Kamer zich juist niet moet bemoeien met de vormgeving van het kabinet. De Conventie schrijft hierover het volgende:

«Deze vorm van parlementarisering van de formatieprocedure lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met de wenselijkheid de onafhankelijkheid van de Tweede Kamer ten opzichte van het kabinet te vergroten. Deze tegenstrijdigheid is echter schijn. Parlementarisering van de formatie betreft uitsluitend de samenstelling van het kabinet; de tegenmacht van het parlement heeft primair betrekking op de wijze waarop het invulling geeft aan de controlerende rol ten aanzien van het handelen van de regering en vooral het door haar gevoerde beleid. Het is vooral de praktijk van (gedetailleerde) regeerakkoorden waaraan de regeringsfracties zijn gebonden, die een intensieve en onafhankelijke uitoefening van die rol lastig maakt, althans door de coalitiefracties. Dat is onwenselijk omdat controle van de regering een belangrijke taak is van de kamer als geheel.»

De initiatiefnemer zou hier nog aan toe willen voegen dat het vergroten van de betrokkenheid van de Kamer als geheel bij de samenstelling van het kabinet nog een ander voordeel heeft. Doordat dit geen exclusieve zaak van de voorzitters van de beoogde coalitiefracties en de formateur blijft wordt er ook een antwoord gegeven op een andere klacht over formaties die Carla van Baalen heeft geïdentificeerd. Onder het tweede thema, klachten over het democratisch tekort, wijst zij er op dat een veel gehoorde klacht luidt: «het hele formatieproces is te gesloten, te geheimzinnig, vindt te veel in de achterkamer plaats, terwijl in een goed functio-

nerende democratie dit zo belangrijke proces zou moeten plaatsvinden in alle openheid en openbaarheid.» Verondersteld kan worden dat meer openheid over de beoordeling van kandidaat-bewindslieden tot minder klachten zal leiden en ook kan bijdragen aan versterking van het vertrouwen tussen burgers en politiek.

De leden van de fractie van D66 geven aan dat zij het vergroten van dualisme het belangrijkste argument vinden voor het horen van bewindslieden, omdat het houden van hoorzittingen de zelfstandige positie van de Kamer benadrukt. De initiatiefnemer deelt de mening van deze leden en wijst er op dat in de toelichting op het voorstel al wordt uitgesproken dat de belangrijkste reden om dit voorstel te doen «is gelegen in bezorgdheid over de politieke cultuur in Nederland en het veel te gesloten en monistische karakter van het selecteren van bewindslieden.» In de vorige alinea is het belang van meer openheid al nader onderbouwd.

Ook heeft de initiatiefnemer al gewezen op de schijntegenstelling die de Conventie signaleert als het gaat om verdere parlementarisering van de samenstelling van het kabinet. Op zich vormt dit ook een antwoord op het gevaar dat de leden van de fractie van D66 zien, dat door betrokkenheid van de Kamer met de benoeming van bewindslieden juist het tegenovergestelde beeld wordt opgeroepen: namelijk het beeld dat verschillende verantwoordelijkheden van Kamer en regering niet duidelijk te onderscheiden zijn met alle gevolgen van dien. Dat dit beeld kan worden opgeroepen blijkt ondermeer uit de vragen die de leden van de fracties van de VVD en SGP op dit punt hebben gesteld. De kracht van het voorstel van de initiatiefnemer ligt er hem nu juist in dat die verantwoordelijkheden van Kamer en regering wat beter worden onderscheiden dan nu in de feitelijke formatiepraktijk het geval is.

Toegegeven, wie zoals de leden van de fractie van de SGP kijkt naar de leer op dit terrein, kan zeggen dat wie meer dualisme wil, de regering (i.c. de toekomstige minister-president) moet laten regeren en de Kamer nadrukkelijk op afstand moet houden. Carla van Baalen betoogt echter terecht dat de leer een heel andere is dan de feitelijke formatiepraktijk. Die is zeer sterk monistisch. Alleen de voorzitters van coalitiefracties bepalen wat er gebeurt, want in de praktijk is zelfs de formateur de voorzitter van de grootste coalitiefractie. Wie deze bijzonder sterke vorm van monisme wil doorbreken, moet met kleine stappen beginnen. Door de hele Kamer een – bescheiden – rol te geven wordt de dominantie van de voorzitters van de boogde coalitiefracties getemperd. Vervolgens dient er mogelijk meer te gebeuren, zoals bijvoorbeeld de Nationale Conventie bepleit, maar dat zou beter besproken kunnen worden in het toekomstige Kamerdebat over het rapport van de Nationale Conventie.

Dit geldt wat de initiatiefnemer betreft ook voor het pleidooi van de leden van de fractie van D66 voor het rechtstreeks kiezen van de minister-president of formateur. Opvallend is dat daar waar de Nationale Conventie expliciet pleit voor het door de Tweede Kamer voordragen van een formateur er geen standpunt wordt ingenomen over de rechtstreeks verkozen minister-president of formateur. In een aantal lezenswaardige pagina's somt het rapport uitgebreid de voor en nadelen van deze constructie op. De voor- en tegenstanders van zo'n rechtstreekse verkiezing hielden elkaar binnen de Conventie echter in evenwicht, waardoor een concrete aanbeveling ter zake is uitgebleven.

De leden van de fractie van D66 zullen er niet door verrast zijn, dat de initiatiefnemer zelf meer nadelen dan voordelen ziet van een rechtstreekse verkiezing van de premier. Zonder de argumenten uit het rapport te herhalen, wijst zij er op het niet wenselijk te vinden om zo veel politieke macht bij één persoon neer te leggen. Het rechtstreeks kiezen van een

premier kan al te snel verworden tot een «presidentieel stelsel» dat zich beduidend minder goed verhoudt tot de Nederlandse traditie en politieke cultuur van waterschappen, zeven provinciën, poldermodel en het parlementaire stelsel zoals zich dat vanaf 1848 heeft gevormd.

Medebeslissingsrecht

Zowel de leden van de fracties van het CDA, de VVD als de SGP stellen de vraag of de initiatiefnemer duidelijk wil maken of zij nu wel of niet pleit voor een medebeslissingsrecht van de Kamer bij de benoeming van bewindslieden. De toelichting op het voorstel was hier naar de mening van de initiatiefnemer al duidelijk over. Conform artikel 48 van de Grondwet is en blijft de bevoegdheid tot benoeming van bewindslieden voorbehouden aan het Staatshoofd en de minister-president. Zij dienen gezamenlijk het Koninklijk besluit te ondertekenen waarin een minister of staatssecretaris wordt benoemd. In de praktijk betekent dit dat de koningin op basis van het advies van de formateur de minister-president (in de regel de formateur zelf) benoemt. Daarna benoemen zij gezamenlijk op basis van het zelfde advies van de formateur de andere bewindslieden. Het onderhavige voorstel raakt op geen enkele wijze aan deze benoemingsprocedure. Het beoogt hooguit iets toe te voegen aan de wijze waarop de formateur informatie inwint om tot zijn advies aan het staatshoofd te komen.

De formateur blijft zelf de eindverantwoordelijkheid dragen voor het advies. Hij is voor de opstelling daarvan uiteraard als eerste te rade gegaan bij de voorzitters van de beoogde coalitiefracties. In de nieuwe situatie zou hij daarna ook nog informatie kunnen inwinnen bij de Kamer. Voorgesteld wordt:

- (a) dat de formateur de Kamer in kennis stelt van de lijst van kandidaat bewindslieden die de formateur overweegt op te nemen in zijn advies aan het staatshoofd;
- (b) dat vervolgens de Kamer deze kandidaten spreekt hoort;
- (c) dat de Kamer daarna in een plenair debat met de formateur de mogelijkheid heeft een verzoek tot heroverweging van een kandidaat in te dienen;
- (d) dat de formateur overgaat tot het opstellen van zijn advies;
- (e) hij dit advies op de gebruikelijke wijze overhandigt aan het staatshoofd;
- (f) waarna de normale grondwettelijke benoemingsprocedure plaatsvindt.

Door op deze wijze uit te schrijven wat de initiatiefnemer voor ogen staat hoopt zij de leden van de fractie van het CDA overtuigd te hebben dat zij niet de indruk heeft willen wekken dat de voorgestelde procedure tot een vorm van medebeslissingsrecht leidt.

In antwoord op een andere vraag van de leden van de CDA-fractie is de initiatiefnemer van mening dat een formeel vastgelegd (grondwettelijk) medebeslissingsrecht staatsrechtelijk onzuiver én ongewenst is. Het maakt van bewindslieden geen dienaren van de kroon, maar dienaren van de kroon én de Kamer gezamenlijk. Dit is een monistische misstap. Het zou bijvoorbeeld op on gepaste wijze het karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen aantasten, omdat de Kamer door het mede benoemen van bewindspersoon ook zelf medeverantwoordelijk dreigt te worden voor het handelen van die bewindspersoon. Juist omdat de rol van de Kamer in het onderhavige voorstel beperkt blijft tot het horen van kandidaten en het eventueel informeren of adviseren van de formateur blijft de zelfstandige positie van zowel de Kamer als die van de regering gewaarborgd.

In reactie op een vraag van de fractie van het CDA is de initiatiefnemer van mening dat, vanwege het beperkte karakter van het voorstel, het ook niet strijdig is met het interne karakter van het reglement van Orde. Het heeft immers een soortgelijk gewicht als het al bestaande eerste lid van artikel 139 van het reglement van Orde, waarin het vragen van inlichtingen aan de (in)formateur is geregeld. In het eerste Kamerdebat over het opnemen van Artikel 139 in het Reglement van Orde, gevoerd op 11 februari 1998 (Handelingen TK 53), deelde de heer Bukman, toenmalig Kamervoorzitter én voorzitter van de Commissie van de Werkwijze, de mening van oud-kamerlid Sipkes (GroenLinks), dat de informateur niet verplicht is te verschijnen. De heer Bukman: «Er is ook een duidelijk verschil tussen het ter verantwoording roepen van een bewindspersoon teneinde informatie te verschaffen en de uitnodiging aan een informateur om informatie te verschaffen. Dat laatste kan nooit verplichtend zijn. Een uitnodiging kan worden afgewezen.» Dit geldt volgens de initiatiefnemer dus ook voor het nieuwe lid 2 en 3, dat zij wil toevoegen aan het al bestaande lid 1 van Artikel 139a. Bijzonder aan het debat destijds was overigens dat de toenmalige minister-president Kok zelf verzocht had om bij dit debat aanwezig te zijn. De initiatiefnemer wil u een uitspraak van de premier in herinnering roepen: «Ik meen dat het door de Kamer kunnen vragen om inlichtingen over een afgesloten informatieronde een uitstekend instrument is, in aanvulling op de verantwoordelijkheid van de uiteindelijke minister-president voor de informatie en formatie. Het biedt het parlement de mogelijkheid om een politieke gedachtewisseling te hebben met informateurs, formateur en wellicht ook onderling, gezien de geldende parlementaire verhoudingen. Die twee zaken kunnen goed naast elkaar worden gelegd.»¹

De initiatiefnemer deelt de mening van de leden van de fractie van de VVD, dat de benoeming van bewindsliden niet «zomaar» gebeurt. Het is ook correct om te stellen dat er in de huidige situatie bij de voordracht al rekening wordt gehouden met de vertrouwensregel, in die zin dat er geen kandidaten worden voorgedragen waarvan verwacht wordt dat zij meteen bij het aantreden al het vertrouwen van de Kamer zullen verliezen. Toch heeft de bestaande situatie een enkele keer geleid tot het zeer snel aftreden van bewindsliden. Bovendien heeft het toevoegen van een extra waarborg bij de samenstelling van een kabinet ook enkele belangrijke voordelen. Het draagt bij aan versterking van vertrouwen tussen burgers en de politiek. Het vergoot de openheid, het verkleint de kans op vervelende incidenten en tempert het al te sterke monistische karakter van de huidige werkwijze.

De leden van de fractie van de SGP vrezen dat er met het voorstel een onwenselijk onderscheid ontstaat tussen de formele situatie (geen medebeslissingsrecht) en de feitelijke gang van zaken (toch beïnvloeding). De initiatiefnemer wijst er op dat er in de huidige situatie ook al volop sprake is van beïnvloeding – die kennelijk niet strijdig wordt geacht met artikel 48 van de grondwet – maar zich in de praktijk concentreert op een grote mate van beïnvloeding door slechts enkele leden van de Kamer. Het introduceren van een extra, zei het beperkte, mogelijkheid tot beïnvloeding door de hele Kamer kan daarom moeilijk op principiële bezwaren stuiten. Bovendien ziet de initiatiefnemer ook dringende redenen om over mogelijke praktische bezwaren heen te stappen. Wederom wijst zij dan op de noodzaak het vertrouwen te versterken tussen de burgers en de politiek, de daarvoor noodzakelijke openheid, het voorkomen van (onnodige) incidenten en het inperken van doorgeschoten monisme.

¹ Later in het debat was lichtte de premier de term «afgesloten informatieronde» nader toe. «Hiermee is naar mijn mening uitdrukkelijk niet bedoeld de beëindiging van de totale periode van informatie en formatie, maar de beëindiging van ieder van de opdrachten.»

Tijdspanne

De initiatiefnemer is zich er terdege van bewust dat de extra waarborg die

het voorstel biedt ook een tijdsinvestering vergt. Tegelijkertijd is het een investering in vertrouwen; tussen Kamer en regering, maar ook tussen burgers en de politiek. De uitkomst kan juist de legitimiteit van de regering versterken en een daadkrachtige uitvoering van het regeringsbeleid ten goede komen. Dat is zeker het geval, zo vragen de leden van de fractie van het CDA, als de Kamer aan de formateur het verzoek doet om een kandidatuur te heroverwegen. Dat verzoek zal alleen door een meerderheid worden gedaan als er sprake is van een ernstig en nieuw feit. In de regel is er immers al een meerderheid van fracties in de Kamer die zich heeft gecommitteerd aan de voordracht van de formateur; gebaseerd op de inbreng van de fractievoorzitters van de beoogde coalitiepartijen. Mochten één of meer fracties daarop terug willen komen dan is dat om goede redenen en wordt juist de meerwaarde van de nieuwe procedure bewezen. Zo kan voorkomen worden dat er iemand wordt benoemd die vlak na de benoeming al zijn of haar ontslag moet indienen, bijvoorbeeld omdat één of meer coalitiefracties of een kamermeerderheid geen vertrouwen in de bewindspersoon hebben. Bovendien wordt de formateur dan in staat gesteld om een nog betere afweging te maken en een nog sterkere bewindsploeg samen te stellen.

De initiatiefnemer hoopt met het voorgaande ook de leden van de SGP fractie overtuigd te hebben dat het voorstel niet tot «onnodig oponthoud» leidt. Of de inschatting van de initiatiefnemer juist is dat het tijdsbeslag beperkt kan blijven zal de praktijk uitwijzen. Het mag duidelijk zijn dat de Kamer geen enkel belang heeft bij een lange tijdspanne, want de Kamer ziet ook graag dat een nieuw kabinet snel en slagvaardig van start gaat. Uiteraard zal de Kamer zich willen voorbereiden, maar het raadplegen van publieke bronnen kan in het huidige IT-tijdperk snel gebeuren. Waarschijnlijk zullen, als daar aanleiding toe is, ook snel nieuwe perspublicaties en reacties vanuit het grote publiek beschikbaar zijn. Daaruit en uit de hoorzittingen zelf valt mogelijk iets toe te voegen aan het onderzoek dat de formateur heeft verricht. Overigens zal er altijd winst worden geboekt op het terrein van openheid en dualisme.

Artikel 139a, tweede lid

De leden van de fractie van het CDA vragen of de formateur verplicht is om gehoor te geven aan het verzoek om inlichtingen te verschaffen. De initiatiefnemer is van mening dat analoog aan het al langer bestaande eerste lid van artikel 139 er geen verplichting aan de formateur kan worden opgelegd. Verwacht mag echter worden dat de formateur dit redelijke verzoek van de Kamer om inlichtingen te geven zal honoreren. Ook zal hij bereid zijn om een eventuele boodschap of verzoek vanuit de Kamer ter harte te nemen. Hij heeft immers als aanstaand premier belang bij een goede werkrelatie met het parlement.

De initiatiefnemer kan de leden van de CDA-fractie meedelen dat er ook voor de kandidaat-bewindslieden geen plicht is om zich te laten horen door de Kamer. Het staat hen vrij om al dan niet aan de hoorzitting deel te nemen. Al lijkt het niet in hun belang om weg te blijven. Dat kan, wellicht onnodig, de indruk wekken dat de betrokkene wat te verbergen heeft. Bovendien is het voor de betrokkene zelf ook prettig om met de Kamer kennis te maken en zich middels een openbare hoorzitting aan het grote publiek te presenteren. Dat kan immers een voortvarende start als bewindspersoon ten goede komen.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de initiatiefnemer bedoelt met «de voordracht van kandidaat-bewindspersonen». De initiatiefnemer verwijst graag naar een eerdere passage uit deze Nota en verstaat onder de voordracht: de lijst van kandidaat bewindslieden die de formateur

overweegt op te nemen in zijn advies aan het staatshoofd. Het gaat dus niet om de voordracht van de fractievoorzitters, maar om de lijst die tot stand is gekomen na het horen van de voorzitters én het onderzoek dat de formateur zelf per persoon verricht. Het verzoek tot heroverwegen richt zich tot de formateur, die heeft de eindverantwoordelijkheid. Uiteraard staat het de formateur vrij of hij na het ontvangen van een dergelijk verzoek nog nadere informatie of adviezen van één of meer voorzitters van de beoogde coalitiefracties wenst. Het heeft in deze zienswijze geen zin om de Kamer te vragen zich te richten tot de coalitiefracties, zoals de leden van de CDA-fractie zich afvragen.

Al eerder is uitgelegd dat het niet alleen theoretisch, maar ook praktisch denkbaar is, dat een Kamermeerderheid bij motie verzoekt te komen tot een heroverweging. Dat kan namelijk gebeuren als er (voorafgaand aan) of tijdens het horen door de Kamer een nieuw en ernstig feit boven tafel komt, dat niet bekend was bij de fractievoorzitters én formateur en een te groot afbreukrisico vormt voor één van de kandidaat-bewindslieden. Mocht zich een dergelijke feit aandienen, dan is het overigens ook heel goed denkbaar dat de betrokken kandidaat zich terugtrekt en er vervolgens geen behoefte is aan een debat met de formateur of het indienen van een motie.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie wat de Tweede Kamer uiteindelijk zelf met de verkregen inzichten kan doen, kan opgemerkt worden dat het handelingsperspectief van de Kamer twee richtingen op kan gaan. De eerste richting is de formateur te verzoeken tot een heroverweging van één van de kandidaten te komen. Dat is een uitzonderlijke stap, die zich in de praktijk zelden zal voor doen en waarschijnlijk de formateur zal beïnvloeden, daar waar hij nog zijn eindverslag moet opstellen. Uiteraard kan de formateur besluiten om een verzoek tot heroverweging naast zich neer te leggen. De formateur neemt dan (net als de betrokken kandidaat) bewust een risico, omdat niet bij voorbaat vaststaat dat er in de Kamer sprake is van voldoende vertrouwen in de betrokken kandidaat. Dat zou zich immers kunnen vertalen in een motie van wantrouwen na de benoeming van de betrokkene, wat weer leidt tot onnodige politieke schade voor de nieuwe premier, zijn kabinet en de betrokken bewindspersoon.

Een tweede, veel waarschijnlijker handelingsperspectief, is dat de Kamer haar voordeel doet met opgedane inzichten en deze gebruikt vanaf het moment dat de bewindspersoon is benoemd. De Kamer heeft dan immers al kennis gemaakt met de minister en/of staatssecretaris, heeft ook een inschatting kunnen maken van diens capaciteiten, van diens verwachtingen en ook van enkele (staatsrechtelijke) opvattingen van de bewindspersoon. Zo kan bijvoorbeeld de visie van de bewindspersoon op de ministeriële verantwoordelijkheid en de relatie met de Kamer relevant zijn voor de toekomst. Er kunnen zich immers situaties voordoen waarin de relatie met de Kamer wat onder druk komt te staan, of waarin de bewindspersoon moeilijke afwegingen ten aanzien van zijn ministeriële verantwoordelijkheid heeft te maken. Dan is het voor de Kamer nuttig een referentiepunt te hebben, omdat verwezen kan worden naar de opvattingen die de betrokken bewindspersoon over deze kwesties als kandidaat naar voren heeft gebracht. Dit kan de controlerende taak van de Kamer alleen maar ten goede komen.

Artikel 139a, derde lid

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of en hoe de Kamer zich in een hoorzitting een oordeel kan vormen over de geschiktheid van een kandidaat voor de functie en het beleidsterrein. De initiatiefnemer is van mening dat de Kamer hiertoe in staat is mede omdat zij verwacht dat de Kamer er vanuit gaat dat de kandidaat geschikt is, totdat het tegendeel

blijkt. Van het blijken van dat tegendeel zal pas sprake zijn als er zich ernstige nieuwe feiten aandienen, die nog onbekend waren of niet sporen met eerdere gegeven schriftelijke of mondelinge informatie door de betrokkene en daarmee de integriteit van de kandidaat aantasten. Voor wat betreft de geschiktheid voor een bepaald beleidsterrein geldt natuurlijk dat een bewindspersoon idealiter sterke bestuurlijke vaardigheden combineert met inhoudelijke kennis op een bepaald terrein. Mocht de betrokkene niet over de ideale combinatie beschikken, dan nog weet de Kamer heel goed dat grote bestuurlijke kwaliteiten een wat minder ontwikkelde inhoudelijke kennis kunnen compenseren en andersom. Verondersteld mag overigens worden dat alle kandidaten, anders zouden zij niet geselecteerd zijn, over voldoende capaciteiten beschikken. Mogelijke problemen zullen zich waarschijnlijk vooral afspelen op het terrein van de integriteit.

Het op deze wijze oordelen over de geschiktheid van een kandidaat is heel goed mogelijk zonder met de kandidaat over de inhoud van het regeerakkoord te spreken. Het debat over het regeerakkoord dient immers met de premier plaats te vinden. Overigens heeft het in de huidige wijze van formeren ook weinig zin om met kandidaat-bewindslieden over het regeerakkoord te praten. Zij zijn op het moment van horen ambteloos burger, volledig vrij in hun inhoudelijke opvattingen, en daarom niet vast te pinnen op een regeerakkoord of de eenheid van het regeringsbeleid. Met hen spreken over de inhoud van het akkoord kan verrassende uitspraken opleveren, maar zal – zeker bij de burgers – tot onnodige verwarring leiden, omdat het regeerakkoord leidend is en de eenheid van regeringsbeleid bepaalt dat de kandidaat na benoeming het akkoord (dat dan tevens is vertaald in de regeringsverklaring) volledig voor zijn rekening neemt. Eventueel kan de Kamer, indien zij daar behoefte aan heeft, wel vragen stellen over kwesties waarover het regeerakkoord zwijgt.

De leden van de fractie van de PvdA stellen de vraag hoe de initiatiefnemer zich de voorbereiding van de gesprekken voorstelt. Primair is dat een verantwoordelijkheid van de Kamerleden zelf. Al lijkt het wel goed om daarbij een aantal afspraken te maken. Uiteraard wil de initiatiefnemer de nodige ruimte aan de Vaste Kamercommissies geven om hier invulling aan te geven, maar enige uniformering door het Presidium is wellicht gewenst. Dat kunnen afspraken betreffen over bijvoorbeeld de tijdspanne waarbinnen het gesprek moet plaatsvinden, de duur van het gesprek, het vooraf aanreiken van schriftelijke informatie, afleggen van een mondelinge verklaring, etc, etc. Het lijkt wel gewenst dat er in ieder geval tijdig een uitvoerig CV door de kandidaat-bewindslieden aan de Kamer ter beschikking wordt gesteld. Uiteraard staat het de kandidaten (en de formateur) vrij om ook andere relevante stukken aan de Kamer ter beschikking te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de dossiers, die de vertrekkende bewindspersoon heeft opgesteld, een rol kunnen spelen bij de hoorzitting. De initiatiefnemer heeft begrip voor de interesse die deze leden hebben in de genoemde dossiers, maar het lijkt haar staatsrechtelijk niet zuiver om ze bij de hoorzitting te betrekken. Het betreft in dit voorstel hoorzittingen met kandidaten; niet met reeds benoemde bewindslieden. Het kabinet zal niet bereid zijn om dossiers aan kandidaten te overhandigen vóór dat zij benoemd zijn. De overdracht van een opvolgingsdossier aan een andere persoon die de functie van minister of staatssecretaris gaat bekleden, vindt immers plaats onder de voorwaarde dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het dossier binnen de functie volledig intact blijft.

Wij hopen dat het ook voor de leden van de fractie van de VVD duidelijk is geworden, dat de hoorzittingen meer zullen omvatten dan een kennismakingsgesprek. Juist omdat het gesprek nog voor een mogelijke benoeming plaatsvindt is het karakter van het gesprek anders. Bovendien is het primaire doel van het publiek horen van kandidaat-bewindslieden dat het gesprek ook bijdraagt aan het herstel van vertrouwen tussen burgers en de politiek. De kennismaking is echter zeker meegenomen en kan wat de initiatiefnemer betreft een (tweede) kennismakingsoverleg na benoeming overbodig maken.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie, wat de initiatiefnemer bedoelt met het bevragen van de kandidaten over hun opvattingen is hierboven al het nodige gezegd. Het beperkt zich tot opvattingen over staatsrechtelijke kwesties of eventueel kwesties waarover het regeerakkoord zwijgt. Verder hoopt de initiatiefnemer dat met deze uitvoerige Nota naar aanleiding van het Verslag het ook voor de leden van de SGP fractie duidelijk is dat er belangrijke winst te boeken valt met dit voorstel. Zij hoopt dat deze leden alsnog bereid zijn om hun oordeel over het voorstel te heroverwegen.

Halsema