

Vergaderjaar 2002–2003

28 754

Beoordeling van kandidaat-ministers en staatssecretarissen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2002

Tijdens de kabinetsformatie wordt in de gesprekken van de formateur met kandidaat-bewindspersonen nagegaan of er enig beletsel is in het heden of verleden van de kandidaat om de functie in kwestie te aanvaarden. Indien dat het geval is wordt vervolgens aan de orde gesteld of, en zo ja op welke wijze dat beletsel kan worden weggenomen. Basis voor deze gesprekken vormen tot nu toe de brieven d.d. 13 oktober 1978 en 30 maart 1983 (respectievelijk Kamerstukken II 1978–1979, 15 300, nr. 9 en Kamerstukken II, 1982–1983, 17 555 nr. 52). In de loop der jaren heeft bij iedere volgende formatie de praktijk zich verder ontwikkeld. Bij de formatie in 2002 is tevens rekening gehouden met de aandachtspunten die de president van de Algemene Rekenkamer aan de formateur heeft meegegeven naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer inzake de belangen van minister Jorritsma van Economische Zaken (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 469, nr. 1).

Tijdens de afgelopen formatie en het debat naar aanleiding van de regeringsverklaring is mij gebleken dat de praktijk inmiddels zover is voortschreden dat een hernieuwde vastlegging daarvan wenselijk is ten aanzien van de aard van de gesprekken met kandidaten, de eisen die daarin worden gesteld en de onderzoeken die ter voorbereiding daarvan worden uitgevoerd.

Het is naar de mening van de regering voor de democratische verantwoording en de zorgvuldigheid van het formatieproces van groot belang maximale transparantie te bieden over de procedure ten aanzien van de beoordeling van kandidaat-ministers en -staatssecretarissen. Dit is ook in het belang van de politieke partijen en fracties die bij het selectieproces van hun politieke groepering betrokken zijn en natuurlijk van de kandidaten zelf, die immers vooraf dienen te weten welke onderwerpen in elk geval aan de orde komen en welke criteria daarbij worden toegepast. Deze brief beoogt die transparantie te bieden, en daarmee een verdere basis te leggen voor de werkzaamheden van komende formateurs¹ op dit punt.

¹ Daar waar in deze brief gesproken wordt over de formateur kan ook minister-president worden gelezen in geval er sprake is van toetreding tot het kabinet van een nieuwe bewindspersoon gedurende de kabinetsperiode.

Deze brief vervangt daarmee de regelingen in de eerder genoemde brieven d.d. 13 oktober 1978 en 30 maart 1983. Met deze brief wordt tevens uitvoering gegeven aan de toezegging om te onderzoeken in hoeverre het wenselijk is om te komen tot een aanpassing van het wettelijk kader teneinde over ruimere mogelijkheden te beschikken voor het doen van onderzoek naar kandidaat-bewindspersonen (Kamerstukken II, 2001–2002, aanhangsel 1465).

Bij dit alles zij aangetekend dat het selectieproces van kandidaats-bewindspersonen ook met deze brief in de hand geen mechanische exercitie wordt. Iedere formateur zal in wijsheid om moeten gaan met concrete en unieke situaties die hij in het formatieproces tegenkomt. Daarbij kan de formateur desgewenst over de te nemen beslissingen advies inwinnen van derden, waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan de vice-president van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer.

Onderzoek

Voorafgaand aan het gesprek van een kandidaat-bewindspersoon met de formateur vinden op verzoek van de formateur drie feitenonderzoeken plaats. De kandidaat wordt geacht met zijn kandidaatstelling hiervoor toestemming te hebben verleend. Dat is ook een van de redenen dat deze regeling openbaar is. Tijdens het gesprek met een kandidaat wordt het resultaat van de onderzoeken door de formateur meegedeeld en met de kandidaat besproken. Hierbij moet worden benadrukt dat de voorafgaande onderzoeken naar de achtergronden van de kandidaat slechts dienen ter ondersteuning van de formateur. Deze onderzoeken en het ingaan van de formateur op specifieke punten tijdens het gesprek met de kandidaat, doen niets af aan de verantwoordelijkheid van de kandidaat om op eigen initiatief alle relevante feiten en omstandigheden ter sprake te brengen.

Onderstaand worden de onderzoeken en hun reikwijdte toegelicht.

Justitiële antecedenten

Zoals reeds in de eerder genoemde brief d.d. 30 maart 1983 is gemeld, wordt in het justitieel documentatieregister nagegaan of er ten aanzien van de kandidaat strafrechtelijk relevante gegevens zijn. Het onderzoek beperkt zich tot afgeronde zaken die tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid.

AIVD

Door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) wordt nagegaan of er in de dossiers bij deze dienst ten aanzien van de kandidaat relevante gegevens beschikbaar zijn, die zijn verzameld in verband met de in artikel 6 WIV 2002 vastgelegde taken van de AIVD. De AIVD kan alleen verdergaand nieuw onderzoek doen naar de antecedenten van de kandidaat indien een ernstig vermoeden bestaat dat de bescherming van de in artikel 6 bedoelde belangen wordt bedreigd. De Wet Veiligheids- onderzoeken biedt hier geen bevoegdheid omdat politieke functies niet kunnen worden aangewezen als vertrouwensfuncties. Bij het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van de regeringsverklaring op 26 juli 2002 is gebleken dat de Kamer hier geen verandering in wenst te brengen. De regering stelt dat ook niet voor.

Het onderzoek van de AIVD levert dus alleen informatie op voor zover de dienst in het verleden om wat voor reden dan ook de kandidaat is «tegen-

gekomen» en over hem of haar bij die gelegenheid informatie is vastgelegd. Het is dan ook nooit uit te sluiten dat er in dit verband relevante feiten en omstandigheden bestaan ten aanzien van de betrokkene die bij de AIVD niet bekend zijn, en tijdens het onderzoek dus niet naar boven kunnen komen.

Belastingdienst

Door de Belastingdienst wordt het fiscale dossier van de kandidaat bekeken. Op grond daarvan geeft de Belastingdienst een algemeen oordeel over het fiscale gedrag van betrokkene, en maakt melding van eventuele vanuit de fiscaliteit risicovolle aspecten. De concrete cijfers met betrekking tot inkomen en vermogen van de kandidaat blijven overigens beschermd en worden dus niet aan de formateur meegedeeld.

Het onderzoek van de Belastingdienst heeft beperkingen die inherent zijn aan de werking van het fiscale systeem. Ten eerste bestaat alleen inzicht in financiële gegevens die via de belastingaangiften en de behandeling daarvan bij de Belastingdienst bekend zijn geworden. Ten tweede heeft de dienst alleen inzicht in de jaren waarover aangifte is gedaan.

Functies, nevenfuncties en andere nevenactiviteiten

Tijdens het gesprek deelt de formateur aan de kandidaat mede dat hij/zij alle betaalde en onbetaalde functies en nevenfuncties en andere nevenactiviteiten dient neer te leggen voorafgaand aan de beëdiging van het kabinet. Dit om iedere mogelijke schijn te vermijden dat nevenfuncties of andere nevenactiviteiten afbreuk zouden kunnen doen aan objectieve besluitvorming. Bovendien is het ambt van bewindspersoon zo veeleisend en belangrijk dat het volledige inzet van betrokkenen vergt. De termen (neven-)functie en nevenactiviteit moeten daarbij zo breed mogelijk worden opgevat. Het gaat dus bijvoorbeeld ook om vrijwilligersfuncties in clubs of verenigingen, part-time hoogleraarschappen, redactiefuncties en lidmaatschappen van comités van aanbeveling. Het 'slapend' continueren van een functie door middel van een zogeheten nul-urencontract is niet toegestaan. Het uitsluitend lid zijn van een vereniging (dus niet in een bestuursfunctie) valt niet onder deze regeling.

Indien de kandidaat toch een reden ziet om een bepaalde functie, al dan niet voor bepaalde duur, voort te zetten dan kan dat alleen met uitdrukkelijke toestemming van de formateur. Zo is het in het verleden voorgekomen dat een kandidaat-bewindspersoon nog enkele promovendi mocht begeleiden wier onderzoek bijna afgerond was.

Deze gedragslijn impliceert ook dat een bewindspersoon eenmaal in functie alleen bij hoge uitzondering een nevenfunctie mag accepteren en dan alleen na schriftelijke toestemming van de minister-president. Evenzo dient een bewindspersoon het voornemen tot het voeren van besprekingen over een toekomstige werkring eerst ter goedkeuring voor te leggen aan de minister-president.

Financiële en zakelijke belangen

Ten aanzien van financiële en zakelijke belangen van de bewindspersonen geldt eveneens dat iedere schijn vermeden dient te worden dat er geen sprake zou zijn van objectieve besluitvorming. Daarbij is niet slechts het beleidsterrein relevant waarvoor een bewindspersoon direct verantwoordelijk is. Als lid van het kabinet is een bewindspersoon immers bij de besluitvorming over alle onderwerpen die in de ministerraad aan de orde komen betrokken. Derhalve zijn in de loop van de jaren zeer stringente gedragsregels tot stand gekomen waar kandidaat-bewindspersonen zich

aan moeten committeren. In het gesprek tussen formateur en kandidaat wordt daarom systematisch nagegaan of betrokkene zeggenschapsrechten heeft inzake relevante financiële of zakelijke belangen. Waar dat het geval is dient betrokkene ofwel volledig afstand te doen van deze belangen, ofwel een regeling te treffen waarbij hij/zij de zeggenschapsrechten gedurende de ambtsperiode niet kan/zal uitoefenen.

In bijlage treft u een niet-limitatief overzicht aan van de gehanteerde richtlijnen aangaande financiële of zakelijke belangen en tot nu toe geaccepteerde mogelijke oplossingen ingeval er sprake is van een risico van schijnbare belangenverstremgeling. Daarbij vestig ik uw aandacht er op dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat financiële en zakelijke belangen van een partner, meerderjarige kinderen en andere familieleden in de regel niet relevant worden geacht. De motivering hiervoor is dat in de huidige maatschappij mensen als zelfstandige individuen worden beschouwd die geacht worden economisch onafhankelijk te zijn. Het past daarbij niet om van de partner of familieleden van een kandidaat-bewindspersoon te eisen dat zij ingrijpende financiële of zakelijke veranderingen aanbrengen in hun leven om de kandidatuur van betrokkene mogelijk te maken. Het is ook ongewenst dat het ambt van bewindspersoon voor een belangrijke groep geschikte kandidaten enkel en alleen vanwege de maatschappelijke positie van partner of verwanten onbereikbaar zou zijn. De grens van relevante financiële en zakelijke belangen die tijdens de formatie aan de orde zijn wordt daarom gelegd bij die belangen waarover de kandidaat-bewindspersoon persoonlijk (mede-)zeggenschap heeft. Vandaar dat de financiële en zakelijke belangen van minderjarige kinderen en de partner in geval van een huwelijk in gemeenschap van goederen wel relevant worden geacht. Die afbakening laat onverlet dat tijdens een ambtsperiode een bewindspersoon zelf de verantwoordelijkheid draagt om niet deel te nemen aan de besluitvorming over zaken die zijn of haar partner, kinderen, andere familie, zakenrelaties, (ex-)belangen of vroegere functies raken, voor zover deelneming in strijd zou kunnen komen met een goede ambtsuitoefening.

Juist ook bij het punt van financiële en zakelijke belangen is het van belang de verantwoordelijkheidsverdeling tussen formateur en kandidaat scherp in het oog te houden. Het is de verantwoordelijkheid van de formateur om dit onderwerp in het gesprek met de kandidaat systematisch aan de orde te stellen. Het is de verantwoordelijkheid van de kandidaat om daarbij waarheidsgetrouw en volledig alle relevante feiten te melden. In geval tijdens het gesprek mogelijke onverenigbare financiële en/of zakelijke belangen worden geconstateerd is het de verantwoordelijkheid van de kandidaat-bewindspersoon om daarvoor, rekening houdend met de richtlijnen in de bijlage, tijdig een adequate regeling te treffen. De formateur neemt hiervan op hoofdlijnen kennis en geeft slechts aan of de gekozen oplossing hem in het gegeven geval plausibel voorkomt.

Het spreekt voor zich dat de formateur zich nooit zelfstandig een volledig beeld kan vormen van de zakelijke belangen van betrokkene en de juridische vormgeving daarvan. Hij moet bij de beoordeling van de zakelijke belangen en de gekozen oplossingsrichting afgaan op de informatie die de kandidaat-bewindspersoon verstrekt. Derhalve kan hij ook niet anders dan op hoofdlijnen beoordelen of betrokkene een adequate oplossing kiest voor geconstateerde probleempunten. De formateur kan ook niet controleren of betrokkene vervolgens op een juiste wijze uitvoering geeft aan die afspraken. De verantwoordelijkheid voor de gekozen oplossingsrichting en de juiste uitvoering daarvan blijven derhalve volledig bij de kandidaat-bewindspersoon rusten. Dit geldt temeer omdat er grote persoonlijke financiële belangen in het geding kunnen zijn, zodat alleen de

betrokkene voor zichzelf de voor- en nadelen kan afwegen van de mogelijke oplossingsrichtingen.

Ook tijdens de ambtsperiode mag een bewindspersoon uiteraard geen financieel of zakelijk belang creëren dat in strijd is met voornoemde richtlijnen.

Gezondheid

De formateur stelt iedere kandidaat-bewindspersoon de vraag of hij/zij zich bewust is van de zware fysieke eisen die het ambt stelt en of hij/zij zich daar toe in staat acht. Aanvullend stelt de formateur de vraag of betrokkene een medisch onderzoek nodig acht alvorens de functie te kunnen accepteren. Een medische keuring maakt dus geen standaard onderdeel uit van de procedure.

Ook ten aanzien van de fysieke geschiktheid van een kandidaat geldt dat het de verantwoordelijkheid van de betrokkene is om naar waarheid te antwoorden en zijn persoonlijke situatie, i.c. zijn gezondheid goed te beoordelen.

Overige relevante aspecten

Ter afsluiting van het gesprek stelt de formateur de vraag of er overigens nog feiten zijn uit heden of verleden van de kandidaat die hij moet kennen omdat ze op enig moment van negatieve invloed kunnen worden op het functioneren van de kandidaat als bewindspersoon, dan wel het kabinet in een moeilijke situatie zouden kunnen brengen.

Daarbij gaat het ten eerste om zaken die eerder bekend zijn geworden, maar die in het licht van de nieuwe verantwoordelijkheid als bewindspersoon een andere lading zouden kunnen krijgen.

Ten tweede gaat het om zaken die tot nu toe onbekend zijn gebleven, niet uit de onderzoeken en het gesprek naar voren zijn gekomen, en negatieve gevolgen kunnen hebben indien ze op enig moment wel bekend worden.

Integriteit van oud-bewindspersonen

Op het handelen van oud-bewindspersonen zijn de regels van privaats- en publiekrecht van normale toepassing, waaronder de in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 98 e.v. en 272) neergelegde geheimhoudingsverplichtingen. Daarnaast is het gewenst dat een bewindspersoon bij het aanvaarden van een functie na afloop van zijn ambtsperiode zo handelt dat daarmee niet de schijn wordt gewekt dat hij tijdens zijn ambtsuitoefening onzuiver heeft gehandeld, c.q. verkeerd omgaat met de kennis die hij tijdens die periode heeft opgedaan.

Deze gedragsregels voor bewindspersonen na afloop van hun ambtsperiode worden door de formateur onder de aandacht gebracht van de kandidaat-bewindspersonen.

Na afloop van het gesprek dient de kandidaat het besprokene schriftelijk te bevestigen door middel van een brief aan de formateur waarvan het standaardmodel is bijgevoegd als bijlage 2.¹

Melding aan de Tweede Kamer

Het spreekt voor zich dat het gewisselde tussen formateur en kandidaat-bewindspersoon strikt vertrouwelijk is. Over de inhoud van het gesprek worden dan ook geen mededelingen naar buiten gedaan. De enige uitzondering daarop is de brief aan het begin van een kabinetsperiode waarin de minister-president aangeeft welke regelingen bewindspersonen hebben

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

getroffen ten aanzien van onverenigbare financiële en zakelijke belangen en welke nevenfuncties behouden blijven. Financiële en zakelijke belangen die worden afgestoten worden niet gemeld. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de minister-president de verantwoordelijkheid voor het verloop van de gesprekken van de formateur overneemt en in voorkomende gevallen daarop door de Kamer kan worden aangesproken.

Met de meeste hoogachting,
J. P. Balkenende

Financiële en zakelijke belangen (opsommingen zijn geen van alle limitatief)

A. Geen sprake van een risico van (schijnbare) belangenverstremgeling

1. Liquide middelen;
2. Roerende en onroerende goederen die niet commercieel worden geëxploiteerd;
3. Roerende en onroerende goederen die commercieel worden geëxploiteerd zonder dat betrokkene invloed heeft op beheer en exploitatie;
4. Obligaties;
5. Aandelen in openbare beleggingsfondsen (zie echter ook punt B.2);
6. Niet-risicodragende participaties in ondernemingen;
7. Opties op aandelen die pas na de ambtsperiode kunnen worden uitgeoefend;
8. Aandelen in ondernemingen in het kader van een beleggingshypotheek in verband met onroerend goed.

B. Wel sprake van een risico van (schijnbare) belangenverstremgeling

1. Aandelen of risicodragende participaties/investeringen in individuele beursgenoteerde én niet-beursgenoteerde ondernemingen, voor zover de gecumuleerde waarde hiervan op het moment van aanvaarding van de functie hoger ligt dan € 25 000¹;
2. In afwijking van de algemene regel onder A.5 bestaat er voor de bewindspersonen van Financiën ten aanzien van aandelen in openbare beleggingsfondsen wél het risico van (schijnbare) belangenverstremgeling en deze zijn derhalve voor hun niet toegestaan; dit gezien de bijzondere bevoegdheden van deze bewindspersonen voor de financiële markten;
3. Roerende en onroerende goederen die commercieel worden geëxploiteerd, waarbij de betrokkene invloed heeft op het beheer en de exploitatie, en voor zover de gecumuleerde netto opbrengst op jaarbasis hoger ligt dan € 3500²;
4. Opties op aandelen die tijdens de ambtsperiode kunnen worden uitgeoefend;
5. Terugkeeroptie of «nul-uren contract» bij een werkgever;
6. Financiële en zakelijke belangen van een partner indien er sprake is van een huwelijk in gemeenschap van goederen.

C. Geaccepteerde oplossingsrichtingen om het risico van (schijnbare) belangenverstremgeling weg te nemen

1. Vervreemding van het eigendom, c.q. afstand doen van het optierecht c.q. van de terugkeeroptie of van een «nul-uren contract» bij een werkgever;
2. Omzetten van aandelen in individuele ondernemingen in aandelen in openbare beleggingsfondsen (niet aanvaardbaar voor de bewindspersonen van Financiën);
3. Het op afstand plaatsen van de zeggenschap en het beheer over het eigendom, zodanig dat tijdens de ambtsperiode hierop geen enkele invloed kan worden uitgeoefend. Een geaccepteerde vorm hiervoor is het onderbrengen van het eigendom in een beheersstichting waarvan onafhankelijke derden het bestuur vormen (niet zijnde familieleden);
4. Het vastleggen (door middel van een schriftelijke verklaring aan de formateur) dat aandelen of participaties niet zullen worden verhandeld tijdens de ambtsperiode. Het is aan te bevelen in dit geval een inventarisatie van de omvang en samenstelling van de aandelen- en

¹ Deze drempelwaarde wordt gehanteerd omdat het een verwaarloosbaar risico wordt geacht dat een dergelijk relatief klein bedrag aan aandelen en of participaties de meningsvorming van een bewindspersoon zal beïnvloeden. De eis om dat pakket aandelen/participaties dan toch te vervreemden, om te zetten of op afstand te plaatsen zou tegen die achtergrond disproportioneel zijn.

² Deze drempelwaarde is afgeleid van de vrijstelling kamerverhuur bij de inkomstenbelasting.

participatieportefeuille bij de brief aan de formateur te voegen ten einde later indien nodig te kunnen staven dat de toezegging gestand is gedaan.