

Vergaderjaar 2004–2005

30 022

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

Nr. 3

VERSLAG

Vastgesteld 27 april 2005

De vaste commissie voor de Werkwijze der Kamer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave:

Algemeen

Debat met de formateur

- Dualisme bij de benoeming van bewindspersonen
- Medebeslissingsrecht
- Tijdsplanne

Artikel 139a, tweede lid

Artikel 139a, derde lid

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Het voorstel komt voort uit de behoefte om de Kamer een rol te laten spelen bij het selectieproces van nieuwe bewindslieden. Deze leden constateren dat de initiatiefnemer daarbij geheel voorbij gaat aan het feit dat Kamer reeds bij de selectie van bewindslieden is betrokken. In het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht wordt terecht gesteld dat «de fracties zich gaandeweg grote invloed hebben verworven op de inhoud van het regeerakkoord en op de samenstelling van het te vormen kabinet» (Van der Pot-Donner, 2001, 14e druk, blz. 442). Het initiatief tot het benoemen van bewindslieden ligt bij de betrokken fractievoorzitters in de Tweede Kamer. Deze leden vragen de initiatiefnemer om een nadere beschouwing op dit gegeven in relatie tot haar voorliggende initiatiefvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie staan positief tegenover dit voorstel. Zij zien een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van de bestaande praktijk.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Weisglas (VVD), voorzitter, Van Heemst (PVDA), Van Gent (GL), Kant (SP), Depla (PVDA), De Vries (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Van der Ham (D66), Griffith (VVD).

Plv. leden: Huizinga-Heringa (CU), Aptroot (VVD), Timmer (PVDA), Vos (GL), De Wit (SP), Fierens (PVDA), Smilde (CDA), Ormel (CDA), Kraneveldt (LPF), Van der Laan (D66), Luchtenveld (VVD).

Allereerst krijgt de gehele Kamer de gelegenheid zich een beeld te vormen van de kwaliteiten en achtergronden van aanstaande bewindslieden. In de tweede plaats kunnen de aspirant-bewindslieden een eerste indruk krijgen van het verkeer met een deel van de Staten-Generaal. Ook, en dat zien deze leden als een derde voordeel, kan het grote publiek als het ware kennismaken met de mogelijke nieuwe ministers en staatssecretarissen. Daarmee wordt een deel van de selectie verplaatst van de achterkamertjes naar de openbaarheid. Dat zien deze leden als winst.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het lid Halsema om aan artikel 139a van het Reglement van Orde twee leden toe te voegen. Het doel daarvan is de Tweede Kamer een rol te laten spelen in het selectieproces van nieuwe bewindslieden. Het tweede (nieuwe) lid van dit artikel maakt het mogelijk om een debat te voeren met de formateur nadat deze de opdracht voor het selecteren van bewindspersonen heeft afgerond. Het beoogde derde lid regelt dat de Kamer ter voorbereiding op dat debat met de formateur hoorzittingen met de kandidaat-bewindslieden kan houden. Zijn de drie voorbeelden van bewindspersonen die de initiatiefnemer noemt nu daadwerkelijk reden voor de voorgestelde wijziging van het Reglement van Orde, zo vragen deze leden. De voorbeelden zijn toch, hoe vervelend ook, niet meer dan incidenten. Rechtvaardigen die deze wijziging, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van het lid Halsema tot wijziging van artikel 139a van het Reglement van Orde. Zij staan in beginsel positief tegenover uitbreiding van het Reglement met de mogelijkheid van de Kamer om zich te laten informeren over en door kandidaat-bewindslieden, maar zij hebben nog wel enige vragen en opmerkingen over het onderhavige voorstel. Deze leden vragen allereerst of de initiatiefnemer zich heeft vergewist dat er geen staatsrechtelijke argumenten zijn die zich verzetten tegen een gesprek tussen Kamer en nog niet benoemde ministers. Kan de indiener de inzichten uiteenzetten die in staatsrechtelijke kringen leven inzake contacten tussen Kamer en nog niet benoemde ministers, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie hebben met de nodige bedenkingen kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Zij constateren in het voorstel spanning met het staatsrechtelijke kader en vrezen voor onwenselijke effecten.

Debat met de formateur

De initiatiefnemer spreekt over de noodzaak van een publieke toets en verwijst daarbij naar een aantal incidenten. Afgezien van het feit dat het gaat om een beperkt aantal incidenten op de vele benoemingen, constateren de leden van de CDA-fractie dat zij geheel voorbij gaat aan de brief van de minister-president van 20 december 2002 aan de Kamer (Kamerstuk 28 754, nr. 1) inzake de beoordeling van kandidaat-ministers en kandidaat-staatssecretarissen. Mede op grond van het laatste incident, de benoeming van staatssecretaris Bijlhout, is de beoordeling van kandidaat-bewindspersonen aangescherpt en neergelegd in deze brief. De aan het woord zijnde leden vragen de initiatiefnemer deze nieuwe procedure te beoordelen in het licht van de doelstelling van het voorliggende initiatiefvoorstel. Maken juist de in de brief van de minister-president genoemde onderzoeken (door Justitie, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en Belastingdienst) en de gespreksonderwerpen met de formateur een publieke toets niet overbodig, zo vragen deze leden. Heeft de initiatiefnemer de verwachting dat een openbare hoorzitting en/of een debat met de formateur tot nieuwe relevante feiten zal leiden?

De leden van de CDA-fractie constateren overigens ook dat, zoals in de genoemde brief wordt gesteld, 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. In de ogen van deze leden is deze nieuwe procedure met de bijbehorende verantwoording achteraf een belangrijke waarborg voor een zorgvuldige selectie door fractieleiders en een zorgvuldige beoordeling door de formateur. Heeft de initiatiefnemer redenen om te veronderstellen dat dit niet geval is, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat bij de voorbeelden die de initiatiefnemer als illustratie uit het verleden opdiept, een aparte rol voor de Kamer ofwel niet meer duidelijkheid zou hebben gegeven ofwel veel meer tijd in beslag zou hebben genomen.

Dualisme bij de benoeming van bewindspersonen

De initiatiefnemer spreekt over het «monistische karakter van het selecteren van bewindslieden». De leden van de CDA-fractie begrijpen niet waarom de initiatiefnemer pleit voor meer dualisme in de benoeming van bewindspersonen. Het is toch van belang dat ook de bewindslieden kunnen rekenen op voldoende draagvlak in de Kamer en van de coalitiepartijen in het bijzonder, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie zijn verbaasd te lezen dat de belangrijkste reden voor het indienen van het voorstel de wens is om het monistische karakter van het selecteren van bewindslieden te veranderen in de richting van meer openheid en dualisme. Deze leden zijn van mening dat in een dualistische aanpak de Tweede Kamer zich juist niet moet bemoeien met de vormgeving van het kabinet. In een dualistische aanpak houdt de Kamer zich juist specifiek bezig met controle, wetgeving en het budgetrecht. De regering wordt beoordeeld op zijn daden. Deze leden ontvangen hierop gaarne een reactie van de initiatiefnemer.

Het argument van de initiatiefnemer dat er ruimte moet zijn voor een «publieke toets» op kandidaat-ministers, is voor de leden van de D66-fractie niet het belangrijkste argument om de Kamer het recht op horen van (beoogde) bewindslieden te geven. Voor deze leden is het vergroten van dualisme tussen parlement en regering het belangrijkste argument. Door een hoorzitting te houden met kandidaat-bewindslieden kan de Kamer, inclusief de coalitiefracties, benadrukken dat de Kamer een eigen zelfstandige positie heeft. Overigens zien deze leden het gevaar 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. Volgens deze leden zou het rechtstreeks kiezen van de minister-president of formateur een veel meer duidelijkheid geven in de onderscheiden verantwoordelijkheden. Deze leden zien hierop graag een reactie van de initiatiefnemer.

De belangrijkste reden van de initiatiefnemer blijkt te liggen in het naar haar mening monistische karakter van het selecteren van bewindslieden. De leden van de SGP-fractie merken op dat het formatieproces één van de weinige momenten is dat de Kamer nadrukkelijk op afstand blijft. Dat heeft echter niets met monisme te maken. Wie dualisme wil, moet hier juist de regering (i.c. de toekomstige minister-president) laten regeren.

Medebeslissingsrecht

De initiatiefnemer wijst op de hoorzittingen in de Amerikaanse Senaat en het Europees Parlement. Deze volksvertegenwoordigingen beschikken, zo

geeft de initiatiefnemer ook zelf aan, over de formele verantwoordelijkheid voor de benoeming van bewindspersonen. De leden van de CDA-fractie constateren dat de initiatiefnemer geen medebeslissingsrecht wil afdwingen, maar constateren tegelijkertijd dat de voorgestelde procedure wel die indruk kan wekken. Is dit ook niet strijdig met het interne karakter van het Reglement van Orde van de Kamer, zo vragen deze leden. Zij vragen de initiatiefnemer verder waarom zij niet voor de introductie van een formeel medebeslissingsrecht heeft gekozen. Is dat staatsrechtelijk niet zuiverder?

De Koninklijke Besluiten voor benoeming worden, zo stelt het voorstel, pas ondertekend nadat het debat heeft plaatsgevonden. De leden van de CDA-fractie constateren echter dat op grond van artikel 48 van de Grondwet de minister-president en de Koning niets in de weg staan om de besluiten vóór het debat te ondertekenen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de initiatiefnemer nu precies voor ogen staat. De Tweede Kamer heeft immers geen medebeslissingsrecht als het gaat om de benoeming van ministers. De benoeming is als gevolg van artikel 48 van de Grondwet voorbehouden aan de Koning en de minister-president. Deze benoeming geschiedt, zo merken deze leden op, niet zomaar maar op basis van adviezen van de kabinetsformateur, die daarover weer contact heeft gehad met de fractievoorzitters van de partijen die de kandidaat-bewindspersonen leveren. Er mag toch van worden uitgegaan dat bij de voordracht rekening wordt gehouden met de vertrouwensregel, in die zin dat kandidaten worden voorgedragen die niet meteen na hun aantreden het vertrouwen van de Kamer zullen verliezen. De praktijk heeft uitgewezen dat dit doorgaans het geval is. De aan het woord zijnde leden vragen de initiatiefnemer hierop te reageren.

De initiatiefnemer beoogt de Kamer een rol te laten spelen bij het selectieproces van bewindslieden door middel van het houden van hoorzittingen met kandidaat-bewindslieden en debatten met de formateur tijdens het formatieproces. De leden van de SGP-fractie zien daar geen reden toe. Terecht merkt de initiatiefnemer zelf al op dat de Kamer geen medebeslissingsrecht heeft ten aanzien van de benoeming van bewindslieden. Door het voorliggende voorstel zou er in de ogen van deze leden een onwenselijk onderscheid ontstaan tussen de formele situatie (geen medebeslissingsrecht) en de feitelijke gang van zaken (toch beïnvloeding). Welke dringende reden ziet de initiatiefnemer om de Kamer te betrekken bij iets waarvoor zij geen enkele verantwoordelijkheid draagt?

Tijdspanne

De procedure voor de hoorzittingen en het debat kan binnen één of hooguit twee weken zijn afgerond, zo meent de initiatiefnemer. Daarbij houdt zij echter geen rekening met de mogelijkheid dat de Kamer kan vragen een kandidatuur te heroverwegen. Ziet de initiatiefnemer, met de leden van de CDA-fractie, geen gevaar van vertraging, het geen een daadkrachtige uitvoering van het regeringsbeleid niet ten goede zal komen?

Het voorstel van de initiatiefnemer leidt tot onnodig oponthoud in de formatie, wat de leden van de SGP-fractie als zeer onwenselijk zien. De initiatiefnemer spreekt in de toelichting over een termijn van één tot twee weken. Deze leden veronderstellen dat een enigszins substantiële betrokkenheid van de Kamer gemakkelijk meer tijd in beslag kan nemen en dus tot aanzienlijke vertraging zal leiden. Zij vragen hoe de initiatiefnemer zich voorstelt dat de Kamer, zeker binnen zo'n kort tijdsbestek als zij voorstelt, iets fundamenteels kan toevoegen aan het onderzoek dat reeds van regeringswege plaatsvindt.

Artikel 139a, tweede lid

De Kamer kan de formateur uitnodigen om inlichtingen te verschaffen. Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat de formateur niet verplicht is hieraan gevolg te geven? Geldt dat evenzeer voor de kandidaat-bewindspersonen? Zijn zij ook vrij om al dan niet aan de hoorzitting mee te werken, zo vragen deze leden.

In het voorgestelde tweede lid wordt gesproken over «de voordracht van kandidaat-bewindspersonen». Kan de initiatiefnemer nader toelichten wat zij bedoelt met *de voordracht*, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Bedoelt zij de voordracht van de fractievoorzitters, zoals door deze leden eerder uiteengezet? Ook spreekt de initiatiefnemer over het verzoek van de Kamer aan de formateur om de voordracht te heroverwegen. Zou het verzoek van de Kamer zich dan niet moeten richten op de coalitiefractie(s), zo vragen deze leden.

Acht de initiatiefnemer het, overigens theoretisch, voorstelbaar dat (met steun) van de coalitiefracties een fractievoorzitter een voordracht voor een kandidaat-bewindspersoon doet, maar de meerderheid van de Kamer de formateur bij motie verzoekt te komen tot een heroverweging?

De leden van de VVD-fractie vragen wat de Tweede Kamer uiteindelijk met de inzichten, verkregen uit het gesprek met de formateur en de gesprekken met de kandidaat-bewindspersonen, zelf kan doen. Het is uiteindelijk niet de Tweede Kamer die de ministers benoemt. Wat als de formateur niet voornemens is zijn voordracht te heroverwegen dan wel te wijzigen?

Artikel 139a, derde lid

De leden van de CDA-fractie vragen of en hoe de Kamer zich in een hoorzitting een oordeel kan aanmeten over de geschiktheid van een kandidaat-bewindspersoon voor de functie en het beleidsterrein. De initiatiefnemer stelt expliciet dat in de hoorzitting een kandidaat niet kan worden gehoord over het regeerakkoord. Maar is dat zo eenvoudig te scheiden van vragen over de geschiktheid voor het beleidsterrein en de opvattingen van de kandidaat uit het verleden, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Welke schriftelijke informatie moet de Kamer voorafgaand aan een hoorzitting naar het oordeel van de initiatiefnemer ontvangen, zo vragen zij.

De leden van de PvdA vragen de initiatiefnemer hoe zij zich de voorbereiding van de gesprekken voorstelt. Is dat een verantwoordelijkheid die elke betrokken Kamercommissies zelf moet invullen of is er noodzaak om tot enige uniformering te komen? Gaan bijvoorbeeld de dossiers die de vertrekkende bewindspersoon heeft opgesteld een rol spelen? Deze leden vragen tevens of in omliggende West-Europese landen een vergelijkbare procedure bestaat en of daar is geëvalueerd wat de toegevoegde waarde is?

De leden van de VVD-fractie verwachten dat de hoorzittingen met de kandidaat-bewindslieden niet meer dan een kennismakingsgesprek zullen zijn. Hoe kijkt de initiatiefnemer daar tegen aan? Is het overigens de bedoeling dat na de beëdiging er ook nog algemeen overleggen ter kennismaking met de bewindslieden plaatsvinden? Of is dat in de nieuwe situatie niet meer nodig?

De leden van de SGP-fractie vragen wat de initiatiefnemer bedoelt met het bevragen van kandidaat-bewindslieden over hun opvattingen. Beperkt zich dat in haar visie tot opvattingen over het betreffende beleidsterrein waarvoor de betrokken persoon kandidaat is? Zo niet, welke opvattingen kunnen dan wel en niet onderwerp van bevraging zijn? En welke rol

kunnen de opvattingen van kandidaat-bewindslieden in de visie van de initiatiefnemer spelen bij de beoordeling over hun geschiktheid? Om de genoemde redenen hebben de leden van de SGP-fractie geen behoefte aan hoorzittingen met kandidaat-bewindslieden of «preregeringsverklaringsdebatten» met de formateur. Zij zullen het voorliggende initiatief daarom niet steunen.

De voorzitter van de commissie,
Weisglas

De adjunct-griffier van de commissie,
Franke