

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 III

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken en van het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2011

Nr. 14

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 juli 2011

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de regering over de brief van 14 februari 2011 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de minister-president, minister van Algemene Zaken (TK 32 500 III, nr. 8), inzake het verschaffen van inlichtingen over zakelijke belangen van (aspirant-) bewindspersonen, naar aanleiding van de verzoeken van het lid Schouw, gedaan tijdens de Regeling van werkzaamheden van 1, 8 en 10 februari 2011 en de antwoorden op diens schriftelijke vragen. De vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Dijkzma

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzma, S.A.M. (PvdA), Voorzitter, Beek, W.I.I. van (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Koopmans, G.P.J. (CDA), Bochove, B.J. van (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Ondervoorzitter, Smilde, M.C.A. (CDA), Jansen, P.F.C. (SP), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Dibi, T. (GL), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Elissen, A. (PVV), Monasch, J.S. (PvdA), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Boer, B.G. de (VVD), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Lucassen, E. (PVV), Verhoeven, K. (D66) en Grashoff, H.J. (GL).

Plv. leden: Dam, M.H.P. van (PvdA), Burg, B.I. van der (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Sterk, W.R.C. (CDA), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Steur, G.A. van der (VVD), Knops, R.W. (CDA), Dijk, J.J. van (SP), Slob, A. (CU), Klaveren, J.J. van (PVV), Vacature (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Gent, W. van (GL), Kuiken, A.H. (PvdA), Fritsma, S.R. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), Pechtold, A. (D66), Wolbert, A.G. (PvdA), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Taverne, J. (VVD), Bontes, L. (PVV), Hachchi, W. (D66) en Voortman, L.G.J. (GL).

Inhoudsopgave

I.	Vragen en opmerkingen van de fracties	3
1.	Inleiding	3
2.	Strekking art. 68 Grondwet	3
2.1.	Art. 68 GW en de reikwijdte van het ambt	3
2.2.	Art. 68 GW en de persoonlijke levenssfeer waaronder financiële belangen	4
2.3.	Art. 68 GW en de Wob	6
2.4.	Art. 68 GW en de vertrouwensregel	6
2.5.	Art. 68 GW en verantwoordelijkheid van ministers en de minister-president	7
3.	Integriteitsbeleid	9
3.1.	De vervangingsregeling	9
3.2.	De regeling financiële belangen	9
3.3.	De effectiviteit en toereikendheid van de huidige regelgeving	10
3.4.	Toekomstige functies	11
3.5.	Maatschappelijke ontwikkelingen	11
3.6.	Internationale vergelijking	11
4.	Casus	12
4.1.	Algemeen	12
4.2.	De minister van Defensie en de minister van Immigratie en Asiel	12
4.3.	De minister van Financiën	12
4.4.	De minister van Buitenlandse Zaken	12
4.5.	De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	13
4.6.	De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	13
4.7.	De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	13
4.8.	De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu	14
II.	Antwoorden van de regering	14

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 14 februari jl. van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het antwoord op schriftelijke vragen over de weigering om inlichtingen te verschaffen over zakelijke belangen van bewindspersonen. De leden van de VVD-fractie willen daarover graag enkele opmerkingen maken en een paar vragen aan de regering stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 februari 2011 over de transparantie van zakelijke belangen van (aspirant-)bewindspersonen. Zij merken allereerst op dat de vragen die gesteld zijn door het lid Schouw over de zakelijke belangen van bewindspersonen met deze brief onvoldoende worden beantwoord. De regering meent echter dat zij onder de huidige regeling niet verplicht is om de gevraagde informatie te verschaffen. Hierdoor rijst bij deze leden de vraag of openbaarheid in kwesties als deze voldoende gewaarborgd is en of er geen behoefte bestaat aan krachtiger regelgeving om (de schijn van) belangenverstremgeling van bewindspersonen te voorkomen. Deze leden hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij zijn voorstander van een zo transparant mogelijk beleid met betrekking tot integriteit van bewindslieden. Bij hen leeft daarom een aantal vragen, in het bijzonder betreffende de zakelijke aangelegenheden van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Zij zullen deze vragen in het onderstaande aan de orde stellen.

De leden van de D66-fractie maken in hun bijdrage een onderscheid tussen vragen met betrekking tot de inlichtingenplicht van de regering zoals neergelegd in art. 68 GW, en het integriteitsbeleid ten aanzien van (kandidaat-)bewindspersonen, zoals vastgelegd in de brief van de minister-president van 20 december 2002 (TK 28 754, nr. 1). Aan dit onderscheid is in dit Verslag zo veel mogelijk recht gedaan.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor haar brief over de transparantie van de zakelijke (niet-publieke) belangen van (aspirant-)bewindspersonen. Dat laat onverlet dat deze leden het een teleurstellende brief vinden, waarbij het exposé over de reikwijdte van de grondwettelijke informatieplicht van de ministers en de staatssecretarissen aan de afzonderlijke Kamers doet vermoeden dat de regering deze informatieplicht zo beperkt mogelijk denkt te kunnen uitleggen. Op grond hiervan willen deze leden een aantal vragen aan de regering voorleggen.

2. De strekking van art. 68 Grondwet

2.1. Art. 68 GW en de reikwijdte van het ambt

De brief van de minister begint met een beschouwing over art. 68 GW. Voor de leden van de VVD-fractie heeft art. 68 GW betrekking op informatie die het functioneren in het ambt van een bewindspersoon betreft en niet op aangelegenheden in de privésfeer (niet-publieke sfeer), tenzij het uiteraard zaken betreft die zijn of haar publieke functioneren beïnvloeden of dreigen te beïnvloeden. Als op enig moment blijkt dat de financiële en andere zakelijke belangen waar een voorziening voor is getroffen, het functioneren van de minister raken, dan zal er wel informatie ingevolge

art. 68 GW moeten worden gegeven, zo menen de leden van de VVD-fractie, maar niet eerder.

Een bewindspersoon draagt, zo staat in de brief, de verantwoordelijkheid 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 komen met een goede ambtsuitoefening. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat onder «andere familie» wordt verstaan. En in hoeverre kunnen «(ex-)belangen of vroegere functies» aan de orde zijn, en hoever strekt dat zich uit. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere uitleg over deze passage in de brief.

De leden van de D66-fractie vragen waarop de regering haar mening baseert, dat de inlichtingenplicht ex art. 68 GW. slechts betrekking heeft op informatie die het functioneren van bewindspersonen in hun ambt betreft? De leden van de D66-fractie vonden die gedachte niet in de brief van de regering van 21 januari 2002 (TK 28 362, nr. 2) over de reikwijdte van het betreffende artikel. Betreft het hier een nieuw staatrechtelijk inzicht van de regering?

Voorts vragen deze leden of de Kamer het tot zijn taak mag rekenen het handelen van bewindspersonen te controleren op het voorkomen van belangenverstremming? Erkent de regering dat die controle wordt vergemakkelijkt als de Kamer weet welke belangen bewindspersonen en hun relaties hebben?

Zou het daarom goed zijn als deze informatie uit eigen beweging door de regering of de bewindspersonen aan de Kamer wordt verstrekt? Waarom zou, indien de Kamer bij gebreke van informatie uit eigen beweging, hieromtrent inlichtingen van een bewindspersoon vraagt, dat niet vallen onder de inlichtingenplicht van art. 68 GW?

Bij de leden van de GroenLinks-fractie rijst, door de inhoud van de onderhavige brief, het vermoeden dat de regering de informatieplicht in deze aangelegen-heden zo beperkt mogelijk denkt te kunnen uitleggen. Zij veronderstellen dat de informatieplicht alleen beperkt is in de gevallen waarin het belang van de staat in het geding is of natuurlijke belemmeringen aanwezig zijn. De regering lijkt echter een derde beperkingsgrond aannemelijk te achten, die zich laat omschrijven als de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zelfs als deze beperking grond bestaat, dan nog is het aan de Kamers om te bepalen of daarvan sprake is, zo betogen deze leden.

2.2. Art. 68 GW en de persoonlijke levenssfeer waaronder financiële belangen

Voor de leden van de VVD-fractie is het de vraag of de financiële en andere zakelijke belangen van bewindspersonen openbaar moeten zijn, alsmede de getroffen regeling voor het op afstand zetten van de belangen. Zoals bekend komen de financiële en andere zakelijke belangen van bewindslieden aan de orde bij de kabinetsformatie. Als de kandidaat in kwestie inderdaad bewindspersoon wordt, wordt er ofwel afstand van de belangen gedaan ofwel er wordt een regeling voor die financiële en andere zakelijke belangen getroffen. Over de inhoud van die belangen en de getroffen regeling worden geen mededelingen gedaan.

Het spreekt voor de leden van de VVD-fractie vanzelf dat bewindspersonen gedurende hun ambtstermijn zelf geen enkele invloed en zeggenschap over hun financiële en zakelijke belangen, die op afstand zijn gezet, hebben. Een goede regeling is dan ook noodzakelijk, want belangenverstremming moet te allen tijde worden voorkomen. Hier bevinden we ons op het snijvlak van transparantie, het voorkomen van belangenverstremming en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Naar de

mening van de leden van de VVD-fractie mogen we in dezen niet voorbij gaan aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook bewindslieden hebben daar recht op.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest een beroep op bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet te zien als een aspect van het belang van de staat in de zin van art. 68 GW, zoals in de vorengenoemde brief van 21 januari 2002. Het handhaven van het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 10 GW, is toch onmiskenbaar een belang van de staat? Is het niet ook een belang van de staat dat goede aspirant-bewindspersonen zich beschikbaar blijven stellen voor het ambt van minister en staatssecretaris en er geen zorgen over hoeven te hebben, dat zij verplicht zouden kunnen worden het parlement inlichtingen te verstrekken die onmiskenbaar een privé-karakter hebben, tenzij een publiek belang zwaarder moet wegen dan het privébelang?

De regering stelt dat de Kamer niet, met een beroep op art. 68 GW, een minister een verslag kan vragen van een vakantiereis die hij met zijn familie heeft doorgebracht, maar weer wel indien hij zijn vakantie in de villa van een buitenlands staatshoofd heeft doorgebracht. Dat impliceert, naar de mening van de aan het woord zijnde leden, dat de vraag of artikel 68 GW van toepassing is afhankelijk wordt van het antwoord op de gevraagde inlichtingen. Is dat niet onbruikbaar als criterium voor het bepalen van de omvang van een recht? Wat is er tegen om de vraag «Waar heeft u uw vakantie doorgebracht?» altijd onder het bereik van art. 68 GW te laten vallen en het aan de bewindspersoon over te laten of hij daarop wil antwoorden met hetzij een volledig antwoord, hetzij de mededeling dat dit geheel of gedeeltelijk een privé-aangelegenheid is en dat het belang van de staat zich verzet tegen het geven van inlichtingen daaromtrent? De regering stelt voorts dat aan een minister wel vragen gesteld kunnen worden over zijn persoonlijke financiën of die van een familielid, indien er aanleiding ontstaat om te vermoeden dat die persoonlijke financiën zijn publieke functioneren beïnvloeden, of omgekeerd. Dat impliceert dat zoiets moeilijk meetbaars als de aanwezigheid van «vermoedens» bepalend is voor de vraag of art. 68 GW van toepassing is. Geeft dat niet te veel aanleiding tot discussie over de interpretatie van artikel 68 GW? Wat is er tegen om een vraag als «Bezit u aandelen Shell?» altijd onder het bereik van art. 68 GW te laten vallen en het aan de bewindspersoon over te laten of hij daarop wil antwoorden met hetzij «ja» of «nee», hetzij de mededeling dat dit een privé-aangelegenheid is en dat het belang van de staat zich verzet tegen het geven van inlichtingen daaromtrent?

De leden van de GroenLinks-fractie verbazen zich enigszins over de stelligheid van de regering dat het belang van openbaarheid als middel om de schijn van verstrengeling van de publieke en niet-publieke sfeer te voorkomen niet afdoet aan het uitgangspunt dat de informatieplicht zich niet uitstrekt tot de niet-publieke sfeer van de bewindspersoon. Daarnaast lijkt de minister te suggereren dat de Kamers niet al te zeer kunnen treden in de privé-sfeer van bewindspersonen als het gaat om mogelijke verstrengelingen tussen particuliere en publieke belangen van deze personen. Deze leden ontkomen er echter niet aan om te veronderstellen dat de vraag in hoeverre de bewindspersoon ervoor zorg heeft gedragen dat zijn publieke en persoonlijke sfeer gescheiden is slechts te beantwoorden valt door zich een precies beeld te vormen van de persoonlijke zakelijke belangen van de aspirant-bewindspersoon. Deze leden roepen graag in herinnering dat na het aantreden van het huidige kabinet de minister van Algemene Zaken bevestigde dat alle bewindspersonen hun persoonlijke zakelijke belangen op afstand hadden geplaatst, maar dat in de media vernomen kon worden dat met name de minister van

Immigratie en Asiel daar bepaaldelijk niet in was geslaagd. De leden persisteren daarom in het adagium: «vertrouwen is goed, maar controle is beter».

2.3. Art. 68 GW en de Wob

In de brief van de regering over de reikwijdte van art. 68 GW van 21 januari 2002 werd gesteld, zo betogen de leden van de D66-fractie, dat de verhouding tussen regering en parlement niet wordt bepaald door de Wob, en dat in het algemeen de afweging of het belang van de staat zich verzet tegen het verstrekken van inlichtingen aan een Kamerlid een zwaardere moet zijn dan de vraag of een verzoek op grond van de Wob kan worden geweigerd. Hoe moet in dit licht de passage in de recente brief van de regering over de Wob worden begrepen, zo vragen zij. Waarom houdt de regering een betoog over het belang van openbaarheid voor zover dat aanvullend is op de plicht van artikel 68 GW? Is dit een poging om te onderbouwen dat de plicht van art. 68 GW – anders dan tot op heden algemeen wordt aangenomen – minder ver, of in ieder geval niet verder reikt dan de Wob?

2.4. Art. 68 GW en de vertrouwensregel

De leden van de PvdA-fractie krijgen de indruk dat de regering lijkt te stellen dat het uitgangspunt in de huidige situatie is dat bewindspersonen na hun aantreden per definitie het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging genieten totdat het tegendeel gebleken is. Vandaar dat volgens de regering een minister slechts gevraagd kan worden in hoeverre hij zorg heeft gedragen dat publieke en persoonlijke sfeer gescheiden zijn zodra er aanleiding ontstaat om te vermoeden dat de persoonlijke financiën of die van een familielid het publieke functioneren beïnvloeden, of omgekeerd. Voor controle door de Kamer, voorafgaand aan beëdiging, op de vraag of het publieke functioneren van bewindslieden al dan niet wordt of kan worden beïnvloed door hun niet-publieke belangen zou binnen de huidige constellatie volgens de regering dan ook geen plaats zijn. Is dit een juiste weergave van het standpunt van de regering?

De leden van de PvdA-fractie merken op basis van deze redenering op dat er dan sprake lijkt te zijn van een lacune in de regelgeving voor wat betreft het effectief voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling en de rol die het parlement hierbij speelt of zou kunnen spelen. In de huidige situatie kan de Kamer pas ingrijpen op het moment dat er sprake blijkt te zijn van belangenverstremgeling. Het kan echter ook voorkomen dat op een later moment blijkt dat er eerder al – in principe zelfs al op het moment van beëdiging – sprake was van belangenverstremgeling, terwijl dat op het moment zelf nog niet duidelijk was. Een dergelijke situatie had voorkomen kunnen worden als er vooraf controle door de Kamer had plaatsgevonden op zakelijke en financiële belangen. De regering verwijst naar landen waar dit inderdaad gebeurt, zoals de «advice and consent» procedure in de Amerikaanse senaat, maar lijkt er bezwaar tegen te hebben om zoiets in Nederland te realiseren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering deze bezwaren van een nadere toelichting zou kunnen voorzien, zeker omdat de voordelen van controle door de Kamer vooraf voor de beoordeling van de mate van transparantie en het voorkomen van belangverstremgeling, evident lijken. De huidige regeling komt overeen met het karakter van de verhouding van bewindslieden en de Staten-Generaal in Nederland en we moeten ons hoeden voor het overnemen van regels zoals die elders gelden, zo waarschuwt de regering. Kan de regering aangeven waarom een regeling met controle vooraf door de Kamer, zoals bijvoorbeeld de «advice and consent» procedure in de Verenigde Staten, volgens haar hier tot problemen zou leiden? Wat zouden de negatieve gevolgen van controle

vooraf door de Kamer kunnen zijn? Heeft de regering in dit kader de voor- en nadelen afgewogen? Zo ja, wat zijn de uitkomsten hiervan? De regering draagt in haar brief als enig concreet bezwaar tegen controle vooraf door de Kamer aan dat de implicatie van belangenverstremgeling op een later moment geen reden meer kan zijn voor het verlies van vertrouwen in een bewindspersoon omdat de Kamer dit vooraf heeft kunnen controleren. De leden van de PvdA vragen zich af in hoeverre dit ook op gaat als de implicatie van belangenverstremgeling pas is ontstaan nadat de aanvankelijke controle door de Kamer al had plaatsgevonden en als er sprake is van nieuwe feiten? Kan het dan niet alsnog een reden zijn om het vertrouwen in een bewindspersoon op te zeggen? Wat staat controle door de Kamer op financiële en zakelijke belangen bij en na het aantreden van bewindspersonen in de weg? Wat zijn de moeilijkheden waar de regering voor lijkt te vrezen? Op welke wijze kan controle door de Kamer vooraf het beste gerealiseerd worden? Welke wijziging in de regelgeving is daarvoor noodzakelijk?

Naar de mening van de leden van de D66-fractie veronderstelt de regering ten onrechte dat de vragen van het lid Schouw berusten op een gedachte die haaks staat op het uitgangspunt van ons staatsrecht, dat bewindslieden bij hun aantreden na beëdiging het vertrouwen genieten totdat het tegendeel blijkt. Volgt uit dat uitgangspunt niet ook, dat bewindslieden op ieder moment na hun aantreden – hetzij kort, hetzij lang erna – het vertrouwen kunnen verliezen? Zijn er niet ook voorbeelden, waarin bewindslieden reeds kort na hun aantreden moesten terugtreden? En kan zulk een spoedig terugtreden niet ook het gevolg zijn van verlies van vertrouwen, geheel volgens de uitgangspunten van ons staatsrecht? En zou zo'n verlies van vertrouwen niet ook een gevolg kunnen zijn van het door de Kamer verkrijgen van inlichtingen op grond van artikel 68 GW? Deze leden ontvangen hierop graag de reactie van de regering. De regering lijkt, naar de indruk van de leden van de D66-fractie, door de volgorde van haar betogen, waarin een passage over de huidige regeling ten aanzien van zakelijke belangen van bewindslieden voorafgegaan wordt door een passage over het vertrouwensbeginsel in ons staatsrecht, een verband te willen leggen tussen dat beginsel en haar mededeling dat die regeling berust op het uitgangspunt van vertrouwen. Wil de regering daarmee betogen, dat dit uitgangspunt noodzakelijk voortvloeit uit het staatsrecht? Is niet ook een regeling denkbaar, die uitgaat van een *gezond wantrouwen*, in de alledaagse zin van het woord? Sterker nog, is dat niet het uitgangspunt van alle regelingen met betrekking tot integriteit bij de overheid en het bedrijfsleven? Is dat ook niet voor de hand liggend vanuit de gedachte dat integriteit zo belangrijk is, dat daar bij uitstek geldt dat voorkomen beter is dan genezen?

2.5. Art. 68 GW en verantwoordelijkheid van ministers en de minister-president

De leden van de PvdA-fractie begrijpen uit de brief dat bij het aantreden de bewindspersonen zelf in grote mate verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van verstremgeling van de publieke en semipublieke sfeer. Hierover vindt een gesprek plaats met de formateur, waarna de bewindspersonen eventueel regelingen treffen ten aanzien van relevante financiële en zakelijke belangen. Over de uitkomsten hiervan wordt de Kamer slechts in zeer algemene zin geïnformeerd. Er vindt geen nadere actieve verstrekking plaats van gegevens over de specifieke wijze waarop de belangen op afstand zijn geplaatst. Een bewindspersoon draagt voorts ook zelf de verantwoordelijkheid om niet deel te nemen aan besluitvorming over zaken als deelneming in strijd zou kunnen komen met een goede ambtsuitoefening.

Controle door de volksvertegenwoordiging op dit alles is minimaal, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Bijna het gehele proces vindt binnenskamers plaats, de buitenwereld heeft nauwelijks inzicht in wat er speelt. Het gebrek aan transparantie dat kenmerkend is voor de huidige procedure lijkt gemakkelijk te kunnen leiden tot problemen, zo menen de leden van de PvdA. Kan bijvoorbeeld uitgesloten worden dat de slager zijn eigen vlees keurt? Immers, de aspirant-bewindspersonen hebben een gesprek met een formateur die vaak zelf deel gaat uitmaken van de ministersploeg. Wordt een kritische en onafhankelijke beoordeling hierdoor niet ondermijnd? Is dit geen onwenselijke situatie? En wie controleert of de minister-president zijn eigen belangen wel voldoende op afstand heeft geplaatst? Is dat ook de formateur? Is dat niet wat problematisch als in ogenschouw genomen wordt dat de formateur doorgaans zelf minister-president wordt? Wat heeft de regering erop tegen als de Kamer de rol krijgt om bewindspersonen vooraf te controleren? Wordt daarmee niet een wenselijke extra controle op de schijn van belangenverstrengeling bewerkstelligd?

De leden van de PvdA-fractie wijzen de regering in dit kader ook graag op de problematische ervaringen die Koninkrijkspartner Curaçao recentelijk heeft opgedaan met het screenen van bewindspersonen. Daar lijkt een procedure plaatsgevonden te hebben die vergelijkbaar is met die in Nederland. De tekortkomingen hiervan zijn al te nadrukkelijk naar voren gekomen. Uit het voorval kan worden opgemaakt dat de geldende regelgeving onvoldoende was om de implicatie van belangenverstrengeling van bewindspersonen te voorkomen. Omdat alle informatie intern is gebleven is uiteindelijk de schijn niet weggenomen dat er sprake is van zakelijke en financiële belangen die integriteitsproblemen tot gevolg zouden kunnen hebben. Meer openheid naar de Staten van Curaçao toe zou geleid kunnen hebben tot een adequatere oplossing van deze kwestie. Wat denkt de regering hierover? En onderschrijft zij dat binnen de huidige procedure een soortgelijke situatie zoals die zich heeft voorgedaan op Curaçao zich ook in Nederland voor zou kunnen doen? Hoe groot zijn de risico's hierop? Hoe denkt de regering dergelijke toestanden hier uit te kunnen sluiten? Deelt zij de mening dat controle door de volksvertegenwoordiging op de financiële en zakelijke belangen van bewindspersonen – en hun openheid hierover naar de volksvertegenwoordiging toe – in dit kader een oplossing zou kunnen bieden? Hoe kan dit geregeld worden?

De leden van de D66-fractie vragen of het feit dat kandidaat-bewindspersonen voorafgaand aan hun benoeming een gesprek hebben met de minister-president, waarover hij rapporteert in een brief aan de Tweede Kamer – laatstelijk op 15 oktober 2010 (TK 32 417, nr. 18) – niet een reden is om aan te nemen dat – wat er ook zij van de interpretatie van de regering van art. 68 GW – het hier gaat om een aangelegenheid die verbonden is met het ambt van minister-president, waarover hij aan de Kamer verantwoording dient af te leggen? Waarom zou, indien de Kamer in dat kader nadere inlichtingen van de minister-president vraagt, dit niet vallen onder de inlichtingenplicht van art. 68 GW?

In gelijke zin vragen deze leden of het feit, dat bewindspersonen zelf zorg dienen te dragen voor het voorkomen van verstrengeling van de publieke en niet-publieke sfeer, een voldoende reden is om aan te nemen dat – wat er ook zij van de interpretatie door de regering van art. 68 GW. – het hier gaat om een aangelegenheid die verbonden is met het ambt van minister of staatssecretaris, waarover zij aan de Kamer verantwoording dienen af te leggen. Waarom zou, indien de Kamer in dat kader inlichtingen van een bewindspersoon vraagt, dit niet vallen onder de inlichtingenplicht van art. 68 GW?

En is het feit dat iedere bewindspersoon de verantwoordelijkheid draagt om niet deel te nemen aan de besluitvorming over zaken die aan belangen van hemzelf of zijn relaties raken, een voldoende reden om aan

te nemen dat – wat er ook zij van de interpretatie door de regering van art. 68 GW – het hier gaat om een aangelegenheid die verbonden is met het ambt van minister of staatssecretaris, waarover zij aan de Kamer verantwoording dienen af te leggen? Waarom zou, indien de Kamer in dat kader inlichtingen van een bewindspersoon vraagt, dit niet vallen onder de inlichtingenplicht van art. 68 GW?

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden welke minister verantwoordelijk is voor het beleid met betrekking tot de integriteit van ministers en staatssecretarissen. Mag uit de ondertekening van de brief van 20 december 2002 worden afgeleid dat dit de minister-president is? Waarom beantwoordt de minister-president vragen over de inhoud en de uitvoering van dit beleid dan niet zelf? Is de minister-president bereid ook persoonlijk verantwoordelijkheid te nemen voor de beantwoording van de in het kader van het onderhavige schriftelijk overleg gestelde vragen?

3. Integriteitsbeleid

3.1. De vervangingsregeling

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het voorkomen dat bewindspersonen deelnemen aan de besluitvorming over zaken die raken aan belangen van henzelf of hun relaties werkelijk voldoende geregeld acht met de vervangingsregeling in verband met tijdelijke afwezigheid van een minister. Bedoelt de regering met haar verwijzing daarnaar, dat een bewindspersoon, die in de situatie komt dat hij bij een dergelijke besluitvorming betrokken raakt, ervoor moet zorgen dat hij tijdelijk afwezig is? Zijn er niet minder gekunstelde oplossingen denkbaar waardoor een minister, die in zo'n situatie dreigt te geraken, niet betrokken wordt bij zo'n besluitvorming, terwijl hij toch gewoon aanwezig blijft? Is daarvoor niet nodig dat binnen het ambtelijk apparaat ruimschoots bekend is wat de belangen van de minister en zijn relaties zijn? Deze leden ontvangen graag de reactie van de regering op deze punten.

3.2. De regeling financiële belangen

De leden van de VVD-fractie gaan er vanuit, dat, als er wordt gekozen voor het op afstand zetten van de financiële en zakelijke belangen, er een goede voorziening wordt getroffen. Maar ter voorkoming van iedere schijn van belangenverstremgeling, vragen deze leden of de regering heeft overwogen om een algemeen toetsingskader op te stellen, dat garandeert dat het op afstand zetten van de belangen op een zodanige manier gebeurt dat bewindslieden geen enkele zeggenschap en invloed hebben, dat deze belangen op geen enkele wijze kunnen raken aan het functioneren van bewindspersonen, en dat belangen-verstremgeling niet aan de orde kan zijn. Is de regering bereid om zo'n algemeen toetsingskader te ontwikkelen en de Tweede Kamer daarover te informeren. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de landsadvocaat altijd wordt betrokken bij de wijze waarop het beheer over de financiële en andere zakelijke belangen, voor de periode dat iemand bewindspersoon is, op afstand wordt gezet. Aan de hand van het hiervoor door de leden van de VVD-fractie voorgestelde algemeen toetsingskader zou de landsadvocaat standaard hierbij betrokken kunnen worden. De landsadvocaat kan dan aan de hand van dat algemeen toetsingskader een oordeel geven of de wijze waarop afstand is gedaan zodanig is dat belangenverstremgeling te allen tijde wordt voorkomen. Hoe beoordeelt de regering dit? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

Als het om de financiële en zakelijke belangen van bewindspersonen gaat, geldt voor bewindspersonen van Financiën een andere regeling dan voor

andere bewindspersonen, zo staat in de brief. Wat is in dezen nu precies het verschil tussen de bewindspersonen van Financiën en andere bewindslieden, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Mogen andere bewindslieden dan de bewindslieden van Financiën wel zelf beleggen in aandelen van beursgenoteerde beleggings-fondsen? Mogen andere personen wel beleggen voor de minister van Financiën? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Is het in kwesties van integriteit, bijvoorbeeld met betrekking van nevenfuncties, niet een algemeen aanvaard uitgangspunt, zo vragen de leden van de D66-fractie, dat actieve openbaarheid bij kan dragen aan het voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling en het verlies van vertrouwen in belangrijke instituties? Waarom zou ten aanzien van financiële belangen van bewinds-personen hierop een uitzondering moeten worden gemaakt? Moet niet het belang van integriteit van het openbaar bestuur in dezen zwaarder wegen dan het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van bewindspersonen? Deze leden vernemen hierover graag de opvatting van de regering. De leden van de D66-fractie vragen wat de algemene regels zijn voor financiële en zakelijke belangen, onder meer met betrekking tot het bezit van aandelen in individuele beursgenoteerde ondernemingen, waarop de regering in haar brief van 14 februari 2011 doelt, anders dan die welke zijn vastgelegd in de brief van de minister-president van 20 december 2002. Waar zijn deze regels gepubliceerd? Waar is vastgelegd dat aan de bewindspersonen van Financiën het zelf beleggen in aandelen van beursgenoteerde beleggingsfondsen niet is toegestaan? Waarom gelden niet soortgelijke bepalingen ook voor andere bewindspersonen? Mogen bewindspersonen van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aandelen bezitten, ook als zij het beheer daarvan op afstand hebben geplaatst, in vennootschappen die een onderneming drijven op het gebied van landbouw, veeteelt, post, telecom en energie? Is er iets geregeld met betrekking tot belangen van bewindspersonen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in bedrijven op het gebied van de zorg? Mogen bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu aandelen bezitten in bedrijven op het gebied van de bouw, vervoer en afvalverwerking?

3.3. De effectiviteit en toereikendheid van de huidige regelgeving

De leden van de D66-fractie vragen of de regering erkent dat het op afstand plaatsen van belangen in ondernemingen niet voldoende is om te voorkomen dat de waarde van zo'n belang toeneemt als gevolg van door de overheid verleende vergunningen, opdrachten of subsidies. Zo ja, waarom zijn dan ter zake geen regels gesteld?

Daarop aansluitend vragen deze leden of de regering bereid is om de regeling met betrekking tot de financiële belangen van bewindspersonen, zoals vervat in de brief van de minister-president van 20 december 2002, uit te breiden met voorzieningen die verzekeren dat bewindspersonen niet kunnen deelnemen aan de besluitvorming over aangelegenheden die raken aan hun financiële belangen – óók indien zij het beheer daarover op afstand hebben geplaatst – en aan de belangen van personen en organisaties waarmee zij een band hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie bepleiten graag een substantiële uitbreiding van de ministerscode. Elke aantredende bewindspersoon zou zijn of haar zakelijke belangen moeten openbaren en moeten aangeven op welke wijze deze zakelijke belangen op afstand zijn geplaatst, zodat er geen enkel misverstand kan ontstaan en er dus op geen enkele wijze ook maar een schijn van belangenverstremgeling valt te vermoeden. De minister-president, minister van Algemene Zaken, hoort dit niet, zoals

thans te doen gebruikelijk is, als een individuele verantwoordelijkheid van de bewindspersonen zelf te zien, maar persoonlijk te controleren en hiervoor in te staan. Deze leden kunnen zich met de beste wil van de wereld niet voorstellen dat dit voorgestelde stelsel van maximale transparantie zou conflicteren met de uitgangspunten van het in Nederland vigerende staatsrecht. Graag ontvangen zij hierop een reactie van de regering.

3.4. Toekomstige functies

De leden van de PvdA-fractie willen in dit verband ook de financiële en zakelijke belangen van voormalig bewindspersonen aan de orde stellen. Is er momenteel regelgeving van kracht die beperkt dat voormalig bewindspersonen snel na hun vertrek een functie kunnen gaan vervullen op terreinen waar zij tot voor kort als bewindspersoon verantwoordelijk voor waren? Zo ja, welke? Zo niet, deelt de regering de mening dat regelgeving hier op zijn plaats zou zijn?

3.5. Maatschappelijke ontwikkelingen

De leden van de D66-fractie vragen of de regering sedert 2002 maatschappelijke ontwikkelingen ziet die aanleiding kunnen geven om het in dat jaar vastgestelde beleid ten aanzien van financiële en zakelijke belangen van bewindspersonen te evalueren. Zouden wellicht de in dit schriftelijk overleg gestelde vragen daar aanleiding toe kunnen geven, zo vragen deze leden. Is het beleid ten aanzien van de integriteit van ambtenaren op sommige ministeries inmiddels niet strenger dan dat ten aanzien van bewindspersonen? (zie in dit verband de Regeling uitvoering integriteitsbeleid EZ/ELI.) Zo ja, welke argumentatie ligt aan deze differentiatie ten grondslag? Is het niet tijd voor een nieuw beleid ten aanzien van de zakelijke belangen van bewindspersonen, met als elementen:

- een lijst van belangen die ministers, gelet op hun portefeuille, niet mogen bezitten («restricted lists») en dus moeten afstoten bij hun aantreden;
- voor zover bewindspersonen wel financiële belangen mogen bezitten, regels omtrent het op afstand plaatsen van het beheer daarvan door onafhankelijke derden (bijvoorbeeld de vrijhandsbeheersovereenkomst);
- voor zover bewindspersonen wel zakelijke en financiële belangen mogen bezitten, regels die waarborgen dat bewindspersonen niet betrokken kunnen zijn bij besluiten die raken aan hun zakelijke en financiële belangen en die van personen waarmee zij een relatie hebben;
- regels omtrent de actieve openbaarmaking van financiële belangen van bewindspersonen.

Deze leden ontvangen op deze punten graag de reactie van de regering.

3.6. Internationale vergelijking

De leden van de D66-fractie wijzen er op dat de onderhavige thematiek niet uniek is voor de Nederlandse context. Kan de regering een overzicht verschaffen van de regelingen die in andere West-Europese landen bestaan voor de openbaarmaking van financiële en/of zakelijke belangen van bewindspersonen? En kan zij daarbij met redenen omkleed aangeven waarom zij regelingen in andere landen, die meer neigen naar openbaarheid, niet nastrevenswaardig acht voor de Nederlandse situatie?

4. Casus

4.1. Algemeen

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is te bevorderen dat alle bewindslieden de inlichtingen, gevraagd in de Kamervragen van het lid Schouw van 7 december 2010, die zij in eerste instantie hebben geweigerd te verstrekken (Aanh. Hand. TK 2010–2011, 984), alsnog verstrekken, of althans gedeeltelijk verstrekken, nadat zij ieder afzonderlijk voor alle in die vragen onderscheiden informatie hebben gezien of het belang van de staat zich tegen het verstrekken van die specifieke informatie verzet, en voor zover dat het geval is, daarvoor specifiek per gevraagde informatie een motivering hebben verschaft.

Deelt de regering de mening van deze leden dat indien een bewinds- persoon op alle in de vorige vraag bedoelde Kamervragen kan antwoorden met een ontkenning of de mededeling dat deze op hem of haar niet van toepassing zijn, de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer niet in het geding is? En deelt de regering dan voorts de mening dat hij of zij in dat geval het geven van een antwoord van die strekking niet kan weigeren met een beroep op aantasting van de persoonlijke levenssfeer, daargelaten wat er zij van de kennelijke interpretatie van art. 68 GW zoals weergegeven in de recente brief?

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een overzicht welke bewindspersonen onroerend goed in het buitenland bezitten en welke landen het betreft.

4.2. De minister van Defensie en de minister van Immigratie en Asiel

De leden van de 66-fractie vragen met welke financiële constructie de ministers Hillen en Leers het beheer over een zakelijke onderneming op afstand geplaatst hebben? Mag uit het feit dat in de brief van de minister-president van 15 oktober 2010 hierbij niet – en bij belangen van minister Rosenthal en staatssecretaris Knapen wel – melding wordt gemaakt van een onafhankelijke derde, worden afgeleid dat onafhankelijke derden in de constructies van de ministers Hillen en Leers geen rol spelen? Waarom hebben zij daarvan afgezien? Kunnen de zakelijke ondernemingen van de ministers Hillen en Leers een raakpunt krijgen met hun portefeuille?

4.3. De minister van Financiën

De leden van de D66-fractie vragen of de zakelijke onderneming van minister De Jager potentieel een raakpunt met zijn portefeuille heeft. Maakt hij in de beheersconstructie met betrekking tot deze onderneming gebruik van onafhankelijke derden? Zo nee, waarom niet?

4.4. De minister van Buitenlandse Zaken

De leden van de D66-fractie vragen of de beheer-bv van minister Rosenthal een relatie heeft met het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Is voorzien in een regeling waardoor minister Rosenthal nimmer deel kan nemen aan besluitvorming over het door de staat geven van opdrachten aan deze b.v.?

4.5. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

De leden van de D66-fractie vragen of de deelneming waarbij staatssecretaris Knapen een belang heeft, potentieel een raakpunt heeft met zijn portefeuille, zowel wat betreft het onderdeel Ontwikkelingssamenwerking als wat betreft zijn coördinerende rol op het gebied van Europese Zaken.

4.6. De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

De leden van de SP-fractie vragen sinds wanneer de minister-president op de hoogte is van de zakelijke belangen van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Was dit reeds voor de installatie als staatssecretaris? Was de publiciteit omtrent deze zakelijke belangen sturend voor het handelen van de minister-president, of heeft hij direct ingegrepen toen hem de zakelijke belangen ter ore kwamen? Waarom heeft de staatssecretaris pas op 1 februari jongstleden zijn belangen voor € 1,- op afstand geplaatst? Is de gekozen constructie toegepast op instigatie van de minister-president? Had dit niet dienen te gebeuren voor zijn aantreden of had althans op dat moment kenbaar moeten worden gemaakt hoe zijn belangen op afstand zouden worden geplaatst?

Waarom heeft er geen nadere actieve verstrekking van gegevens plaats gevonden over de specifieke wijze waarop de belangen van deze staatssecretaris op afstand zijn geplaatst en waarom is de Kamer eerst geïnformeerd na veel publiciteit en (schriftelijke) vragen van de zijde van de Kamer? Hoe verhoudt deze gedragslijn zich tot de volgende passage in de recente brief: «als er aanleiding ontstaat om te vermoeden dat de persoonlijke financiën of die van een familielid het publieke functioneren beïnvloeden, of omgekeerd, dan kan van de bewindspersoon gevraagd worden in hoeverre hij zorg heeft gedragen dat publieke en persoonlijke sfeer gescheiden zijn.» Is die vraag in het geval van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de orde? De Kamer vraagt, gezien de richtlijn van de minister van Binnenlandse Zaken, dan toch terecht om aanvullende informatie omtrent de zakelijke belangen van de minister? Hoe beoordeelt de regering de rol van de minister-president in dezen? Had de minister-president niet actiever moeten optreden om elke schijn van belangenverstremming te vermijden, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen de minister-president of hij van mening is dat de huidige constructie die door de staatssecretaris is gekozen elke (schijn van) belangenverstremming heeft weggenomen en waarom hij die mening is toegedaan.

De leden van de D66-fractie vragen of staatssecretaris Bleker enigerlei betrokkenheid heeft bij een onderneming die potentieel een raakpunt heeft met zijn portefeuille. Welke constructie hanteert hij bij het op afstand plaatsen van het beheer over zijn onroerend goed? Maakt hij daarbij gebruik van onafhankelijke derden? Zo nee, waarom niet?

4.7. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De leden van de D66-fractie vragen of het bedrijf waarin staatssecretaris Zijlstra een belang potentieel een raakpunt met zijn portefeuille heeft. Maakt hij in de beheersconstructie met betrekking tot deze onderneming gebruik van onafhankelijke derden? Zo nee, waarom niet?

4.8. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

De leden van de D66-fractie vragen wat met betrekking tot staatssecretaris Atsma verstaan wordt onder «relevante» zakelijke en financiële belangen? Betreft het hier belangen die potentieel een raakpunt hebben met zijn portefeuille? Welke constructie hanteert hij bij het op afstand plaatsen van deze belangen? Maakt hij daarbij gebruik van onafhankelijke derden? Zo nee, waarom niet?

II. ANTWOORDEN VAN DE REGERING

1. Inleiding

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de brief van 14 februari 2011 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de minister-president, minister van Algemene Zaken, inzake het verschaffen van inlichtingen over zakelijke belangen van (aspirant-)bewindspersonen, naar aanleiding van de verzoeken van het lid Schouw, gedaan tijdens de regeling van werkzaamheden van 1, 8 en 10 februari 2011 en de antwoorden op diens schriftelijke vragen (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 8).

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van deze vragen en opmerkingen, die zich lenen voor een fundamentele gedachteswisseling over dit onderwerp. Naar aanleiding hiervan bericht ik u, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, als volgt. Ik volg daarbij zo veel mogelijk de volgorde van de door de vaste commissie gestelde vragen, en maak derhalve, evenals de leden van de fractie van D66, een onderscheid tussen vragen met betrekking tot de inlichtingenplicht van de regering zoals neergelegd in artikel 68 Grondwet en vragen met betrekking tot het integriteitsbeleid ten aanzien van (kandidaat-)bewindspersonen, zoals vastgelegd in de brief van de minister-president van 20 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 754, nr. 1). De regeling ten aanzien van de financiële en zakelijke belangen en de wijze waarop over de uitvoering van die regeling inlichtingen worden verstrekt zijn immers van elkaar te onderscheiden.

2. De strekking van artikel 68 Grondwet

2.1 Artikel 68 GW en de reikwijdte van het ambt

Diverse leden hebben gevraagd naar de werking van artikel 68 Grondwet in relatie tot het functioneren van een bewindspersoon in het ambt. De leden van de fractie van D66 vroegen of de opvatting dat de inlichtingenplicht ex artikel 68 van de Grondwet slechts betrekking heeft op informatie die het functioneren van bewindspersonen in hun ambt betreft een nieuw staatsrechtelijk inzicht van de regering betreft. Deze leden vroegen ook of de Kamer het tot zijn taak mag rekenen het handelen van bewindspersonen te controleren op het voorkomen van belangenverstremgeling. Erkent de regering dat die controle wordt vergemakkelijkt als de Kamer weet welke belangen bewindspersonen en hun relaties hebben, en zou het daarom goed zijn als deze informatie uit eigen beweging door de regering of de bewindspersonen aan de Kamer wordt verstrekt, dan wel ingevolge artikel 68 van de Grondwet, zo vroegen deze leden.

Bij de leden van de GroenLinks-fractie rees het vermoeden dat de regering de informatieplicht in deze aangelegenheden zo beperkt mogelijk denkt te kunnen uitleggen. Zij veronderstellen dat de informatieplicht alleen beperkt is in de gevallen waarin het belang van de staat in het geding is of natuurlijke belemmeringen aanwezig zijn. De regering lijkt een derde beperkingsgrond aannemelijk te achten, aldus deze leden, die zich laat omschrijven als de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zelfs als deze beperkingsgrond bestaat, dan nog is het aan de Kamers om te bepalen of daarvan sprake is, zo betoogden deze leden.

In artikel 68 van de Grondwet is het staatsrechtelijke beginsel vastgelegd dat het kabinet tegenover de Staten-Generaal de verplichting heeft inlichtingen te verstrekken, voor zover het verlenen daarvan niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat. Deze inlichtingen-

plicht vormt een van de belangrijkste pijlers van ons parlementaire bestel en dient er toe democratische controle mogelijk te maken op het landsbestuur, oftewel op het handelen en nalaten van de leden van de regering bij de behartiging van het algemeen belang.¹ De inlichtingenplicht vloeit voort uit de aan het parlementaire stelsel inherente verantwoordingsplicht en vormt een belangrijk element van de in artikel 42 van de Grondwet neergelegde ministeriële verantwoordelijkheid.² Bewindspersonen zijn gehouden verantwoording af te leggen over hun eigen handelen en nalaten in de uitoefening van hun ambt en over datgene wat aan hun ambt kan worden toegerekend. Dat geschiedt in de eerste plaats door het geven van inlichtingen, gevolgd door een mogelijke debat- en sanctioneringsfase. De inlichtingenplicht dient ertoe het parlement in staat te stellen alle relevante informatie te verkrijgen die het nodig kan hebben voor de controle op de wijze waarop het algemeen belang door de regering wordt behartigd en vormgegeven. De plicht omvat ook inlichtingen die niet het handelen van bewindslieden in hun ambt betreffen maar waarover zij als staatsorgaan beschikken of kunnen beschikken en die van betekenis zijn voor het algemeen belang. Aangelegenheden in de persoonlijke sfeer van een minister of staatssecretaris zijn naar het oordeel van het kabinet in beginsel niet van betekenis voor het algemeen belang en vallen niet onder de werking van artikel 68 van de Grondwet, tenzij op enig moment in een concreet geval gereede twijfel rijst of deze aangelegenheden het publieke functioneren van de betreffende ambtsdrager beïnvloeden. Indien de Kamer de levenswandel en inrichting van het persoonlijk leven van bewindslieden zonder enige concrete aanleiding zou willen controleren op enig raakvlak met het algemeen belang, impliceert dat een taakopvatting van de Kamer die in zijn consequenties reikt tot achter de voordeur. De verstrekking van voor zulk een taakopvatting nodige inlichtingen zou het niet-publieke karakter van de persoonlijke levenssfeer van bewindspersonen en degenen die met hen verbonden zijn, illusoir en betekenisloos maken. Dat acht het kabinet onwenselijk en principieel onjuist, mede in het licht van de staatsrechtelijke verhoudingen tussen bewindspersonen en Kamer, waarop ik onder paragraaf 2.4 terugkom. Met de leden van de fractie van de VVD onderschrijf ik dus dat artikel 68 van de Grondwet geen betrekking heeft op aangelegenheden van bewindspersonen in de privé-sfeer, tenzij op enig moment in een concreet geval gereede twijfel rijst of deze aangelegenheden het publieke functioneren van de betreffende ambtsdrager beïnvloeden. Het oordeel of hiervan sprake is, is in eerste instantie aan de ambtsdrager zelf. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremming ligt immers bij de (kandidaat-)bewindspersoon. Elke andere benadering zou afbreuk doen aan het bestaan van een persoonlijke levenssfeer en feitelijk neerkomen op een ondertoezichtstelling van de persoonlijke levenssfeer van bewindspersonen en van aan hen verbonden derden. De (kandidaat-) bewindspersoon zal zich er derhalve steeds van bewust moeten zijn dat de publieke en niet-publieke sfeer niet met elkaar verstrengeld mogen raken. Indien de Kamer vragen stelt over het resultaat van een dergelijke afweging, is het aan de Kamer om te oordelen over de door de bewindspersonen verstrekte inlichtingen en/of aangevoerde argumenten ten aanzien van de toepasselijkheid van de inlichtingenplicht, op straffe van het verlies van vertrouwen van de Kamer.

¹ Aldus ook de Afdeling advisering van de Raad van State in bijvoorbeeld zijn voorlichting over de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en leden van het koninklijk huis ten aanzien van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in relatie tot de inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal, Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 12.

² Kamerstukken 1976/77, 14 225 (R 1051), nr. 3, p. 3; zie ook Kamerstukken II 2008/09 26 488, nr. 169, p. 4.

Het hiervoor gestelde ten aanzien van de werking van de inlichtingenplicht vormt in de ogen van het kabinet, anders dan de leden van de fractie van GroenLinks veronderstellen, geen derde beperkingsgrond naast de verschoningsgrond «belang van de staat» en natuurlijke belemmeringen. De vraag naar de toepasselijkheid van de inlichtingenplicht gaat immers aan de werking van de inlichtingenplicht vooraf. In de navolgende paragraaf zal worden ingegaan op de vraag hoe dit zich

verhoudt tot de verschoningsgrond «belang van de staat». In de zin van artikel 68 van de Grondwet kan ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer daar soms toe worden gerekend.

Het voorgaande vormt niet zozeer een nieuw staatsrechtelijk inzicht, zoals de leden van de fractie van D66 vroegen, alswel een nadere uitwerking en verduidelijking van de functie en reikwijdte van de inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet. De precieze werking van de inlichtingenplicht is immers niet in artikel 68 van de Grondwet bepaald en wordt in de staatkundige praktijk vormgegeven.¹ De huidige gedachteswisseling tussen uw Kamer en het kabinet vormt hiervan een voorbeeld en onderdeel.

In de brief van 14 februari jongstleden is de passage aangehaald uit de brief van 20 december 2002 waarin werd gesteld dat een bewindspersoon de verantwoordelijkheid draagt om niet deel te nemen aan 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. De leden van de fractie van de VVD vroegen wat onder «andere familie» moet worden verstaan en in hoeverre «(ex-)belangen of vroegere functies» aan de orde zijn en hoever deze zich uitstrekken.

De kern van het voorschrift wordt gevormd door de afweging of deelname aan besluitvorming in strijd zou kunnen komen met een goede ambtsuitoefening. De opsomming die daaraan voorafgaat is niet limitatief maar vormt een illustratie van relaties en zaken waarbij zich dat zou kunnen voordoen. Of strijdigheid moet worden aangenomen met een goede ambtsuitoefening is afhankelijk van de aard van de relatie en van de voorliggende besluitvorming in het concrete geval. De bewindspersoon zal in elk geval persoonlijk en direct bij het te nemen besluit betrokken moeten zijn. Vooraf kan niet altijd worden voorzien wanneer hiervan sprake zal zijn, omdat in de wisselwerking tussen concrete besluitvorming en de persoon van de ambtsdrager en aan hem verbonden derden, (nieuwe) feiten en omstandigheden betekenis kunnen verkrijgen. In voorkomende gevallen zal derhalve door de betrokken bewindspersoon een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden ten aanzien van deelname aan besluitvorming, welke afweging hij zal kunnen toetsen bij andere leden van het kabinet.

2.2 Artikel 68 GW en de persoonlijke levenssfeer waaronder financiële belangen

De leden van de VVD-fractie onderstrepen dat een goede regeling noodzakelijk is om belangenverstremming te allen tijde te voorkomen. Het spreekt voor deze leden dan ook vanzelf dat bewindspersonen gedurende hun ambtstermijn zelf geen enkele invloed en zeggenschap over hun financiële en zakelijke belangen, die op afstand zijn gezet, hebben. De vraag naar transparantie over de wijze waarop deze belangen op afstand zijn geplaatst kan daarvan worden onderscheiden. Met de leden van de VVD-fractie ben ik het eens dat we bij de beantwoording van die laatste vraag niet mogen voorbij gaan aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Openbaarheid kan een ondersteunend middel zijn om de schijn van verstremming van de publieke en niet-publieke sfeer te voorkomen, maar kan het belang van de bescherming van die niet-publieke sfeer niet volledig negeren, zo antwoord ik ook in de richting van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de D66-fractie hebben vragen gesteld hoe de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zich verhoudt tot de verschoningsgrond «belang van de staat» in artikel 68 van de Grondwet. Waarom kiest de regering ervoor een beroep op bescherming van de persoonlijke

¹ Kamerstukken 1976/77, 14 225 (R 1051), nr. 3, p. 4; aldus ook de Raad van State, Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 12.

levenssfeer niet te zien als een aspect van het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet, zoals in de vorengenoemde brief van 20 december 2002, zo vroegen deze leden.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan naar het oordeel van het kabinet wel degelijk een belang van de staat zijn in de zin van artikel 68 van de Grondwet. Die afweging is echter pas aan de orde indien de gevraagde inlichtingen onder de werking van de inlichtingenplicht vallen en dus van betekenis zijn voor het algemeen belang. Het moeten inroepen van het «belang van de staat» in het – gechargeerde – geval dat vragen worden gesteld over de kleur van de pyjama van een bewindspersoon, zou de bijzondere betekenis van dit begrip zinledig maken.

De betekenis van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als »belang van de staat» kan echter in beeld komen op het moment dat er concrete aanleiding is te veronderstellen dat de niet-publieke sfeer verstrengeld raakt of dreigt te raken met de publieke sfeer. Het democratisch belang van het verstrekken van de gevraagde inlichtingen moet dan worden afgewogen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer, zoals onder meer is vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet. De leden van de D66-fractie lijken dit ook te onderkennen als zij stellen dat aspirant-bewindspersonen die zich beschikbaar willen stellen voor het ambt van minister en staatssecretaris er geen zorgen over hoeven te hebben dat zij verplicht zouden kunnen worden het parlement inlichtingen te verstrekken die onmiskenbaar een privé-karakter hebben, tenzij een publiek belang zwaarder moet wegen dan het privébelang. Hoewel publieke ambtsdragers anders dan de meeste burgers rekening moeten houden met het gegeven dat ze soms verantwoording moeten afleggen over zaken die tot hun persoonlijke levenssfeer behoren, gelden ook ten opzichte van hen, en de aan hen verbonden derden, grenzen. Bij informatieverzoeken waarbij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding is en waarbij de overheid heeft te rekenen met dit belang kan verstrekking van deze gegevens dan eventueel in vertrouwelijke vorm plaatsvinden. Onder omstandigheden kan daarbij tevens een rol spelen dat op de gevraagde gegevens een wettelijke geheimhoudingsplicht rust.¹

De leden van de fractie van D66 vroegen of, indien de opvatting van de regering zou worden gevolgd, de toepassing van artikel 68 van de Grondwet niet afhankelijk wordt van het antwoord op de gevraagde inlichtingen of van vermoedens dat de persoonlijke sfeer het publieke functioneren beïnvloedt, of omgekeerd. Wat is er tegen om een vraag als «Waar heeft u uw vakantie doorgebracht» of «Bezit u aandelen Shell» altijd onder het bereik van artikel 68 van de Grondwet te laten vallen en het aan de bewindspersoon over te laten of hij daarop wil antwoorden met hetzij «ja» of «nee», hetzij de mededeling dat dit een privé-aangelegenheid is en dat het belang van de staat zich verzet tegen het geven van inlichtingen daaromtrent, zo vroegen deze leden.

Het antwoord op de laatste vraag is in het voorafgaande al gegeven. Dit betekent inderdaad dat er doorgaans een concrete aanleiding of concreet vermoeden zal moeten zijn dat het algemeen belang in het geding is, wil de beantwoording van een vraag van de Kamer over zaken die tot de persoonlijke levenssfeer behoren, onder de inlichtingenplicht vallen. Dat een concrete aanleiding de grondslag vormt, is overigens niet vreemd aan Kamervragen. De veronderstelling van de leden van de GroenLinks-fractie dat de vraag in hoeverre de bewindspersoon ervoor zorg heeft gedragen dat zijn publieke en persoonlijke sfeer gescheiden zijn, slechts te beantwoorden valt indien de Kamers zich een precies beeld vormen van de persoonlijke zakelijke belangen van de aspirant-bewindspersoon, deel ik dan ook niet.

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2, p. 9

2.3 Artikel 68 GW en de Wob

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd hoe de passage over de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in de brief van 14 februari 2011 moet worden begrepen. Anders dan deze leden veronderstellen is het kabinet niet van mening dat de plicht van artikel 68 Grondwet niet verder reikt dan de verplichtingen die uit de Wob voortvloeien. Informatie die aan een burger moet worden verstrekt op grond van de Wob kan niet alleen niet aan de Kamer worden onthouden op grond van artikel 68 van de Grondwet, maar de informatieplicht aan het parlement reikt doorgaans verder dan de verplichting informatie te verstrekken op grond van de Wob. In de brief van 14 februari is slechts betoogd dat het kan voorkomen dat onder de Wet openbaarheid van bestuur informatie wordt gevraagd die niet op grond van artikel 68 Grondwet is gevraagd. Ook bij de toetsing onder de Wob, waarin de wetgever het belang van openbaarheid nader heeft geregeld, kan dan een beroep worden gedaan op het belang van de persoonlijke levenssfeer.

2.4 Artikel 68 GW en de vertrouwensregel

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of het standpunt van de regering luidt dat het uitgangspunt in de huidige situatie is dat bewindspersonen na hun aantreden per definitie het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging genieten totdat het tegendeel gebleken is; dat een minister slechts gevraagd kan worden in hoeverre hij zorg heeft gedragen dat publieke en persoonlijke sfeer gescheiden zijn zodra er aanleiding ontstaat om te vermoeden dat de persoonlijke financiën of die van een familielid het publieke functioneren beïnvloeden, of omgekeerd; en dat voor controle door de Kamer, voorafgaand aan beëdiging, op de vraag of het publieke functioneren van bewindslieden al dan niet wordt of kan worden beïnvloed door hun niet-publieke belangen binnen de huidige constellatie dan ook geen plaats is. Indien deze weergave juist is, merken deze leden op dat er dan sprake lijkt te zijn van een lacune in de regelgeving voor wat betreft het effectief voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling en de rol die het parlement hierbij speelt of zou kunnen spelen. Deze leden verwijzen in het bijzonder naar een procedure waarbij er vooraf controle plaatsvindt door de Kamer en vragen de eerder door mij naar voren gebrachte bezwaren tegen een vorm van «advice en consent»-procedure van een nadere toelichting te voorzien en te bezien op welke wijze controle door de Kamer vooraf het beste gerealiseerd kan worden, al dan niet door wijziging in de regelgeving.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de regering ten onrechte veronderstelt dat de vragen van het lid Schouw berusten op een gedachte die haaks staat op het uitgangspunt van ons staatsrecht, dat bewindslieden bij hun aantreden na beëdiging het vertrouwen genieten totdat het tegendeel blijkt. Deze leden memoreren dat het vertrouwen elk moment kan worden verloren, ook kort na aantreden of als gevolg van het door de Kamer verkrijgen van inlichtingen op grond van artikel 68 van de Grondwet. De leden van de PvdA-fractie vragen zich ook af in hoeverre het vertrouwen in een bewindspersoon niet zou kunnen worden opgezegd als de implicatie van belangenverstremgeling pas is ontstaan nadat de aanvankelijke controle door de Kamer al had plaatsgevonden en als er sprake is van nieuwe feiten.

De leden van de D66-fractie hebben voorts de indruk dat de regering een verband wil leggen tussen het vertrouwensbeginsel en haar mededeling dat de regeling ten aanzien van zakelijke belangen van bewindslieden berust op het uitgangspunt van vertrouwen. Wil de regering daarmee betogen dat dit uitgangspunt noodzakelijk voortvloeit uit het staatsrecht, zo vragen deze leden. En is niet ook een regeling denkbaar, die, net als alle regelingen met betrekking tot integriteit bij de overheid en het

bedrijfsleven, uitgaat van een gezond wantrouwen, in de alledaagse zin van het woord, vanuit de gedachte dat integriteit zo belangrijk is, dat daar bij uitstek geldt dat voorkomen beter is dan genezen, zo stellen deze leden.

In ons staatsrechtelijk bestel worden de ministers en staatssecretarissen benoemd bij koninklijk besluit. Deze benoeming geschiedt op voordracht van de nieuwe minister-president en is bij het aantreden van een nieuw kabinet gebaseerd op het eindverslag van de formateur. Kabinetsformatie vindt in Nederland plaats op basis van een regeerakkoord bij de totstandkoming waarvan een aantal fracties uit de Tweede Kamer nauw betrokken is. Ook vergewist de formateur zich er bij de betreffende fractievoorzitters van dat, vanwege de werking van de vertrouwensregel, kandidaten ter benoeming worden voorgedragen die niet meteen na hun aantreden het vertrouwen van de Kamer zullen verliezen. De vertrouwensregel staat er verder borg voor dat een bewindspersoon aftreedt wanneer op enig later moment zou blijken dat hij niet langer het vertrouwen van de Kamer geniet. Als hiernaast de Kamer als zodanig gaat meebeslissen of in verdergaande mate gaat meepraten over de benoeming en geschiktheid van bewindslieden, raken constitutioneel onderscheiden verantwoordelijkheden vertroebeld. De «advice en consent»-procedure in de Amerikaanse senaat kan niet los worden gezien van de geheel andere staatsrechtelijke context ervan. De procedure is daar een middel om de machtspositie van de Amerikaanse president, die direct gekozen is, enigszins te matigen. De vertrouwensregel zoals wij die kennen, geldt in het Amerikaanse staatsrecht evenmin.

In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen is het aan de Kamer om de bewindslieden bij hun functieuitoefening gedurig te controleren. Daarbij past het niet een positief vertrouwensvotum of een daarmee vergelijkbare figuur te introduceren, omdat dit de Kamer als zodanig medeverantwoordelijk zou maken voor het optreden van bewindslieden nog voor dit optreden heeft plaatsgevonden, hetgeen bezwaarlijk is met het oog op de controlerende taken van de Kamer. Bovendien zou het, vanwege de vertrouwensregel, ook geen toegevoegde waarde hebben. In de staatsrechtelijke verhouding tussen ministers en Kamer wordt in Nederland uitgegaan van «negatief» vertrouwen, niet van «positief» vertrouwen of wantrouwen: het vertrouwen is er tot het tegendeel blijkt.

Dit uitgangspunt leidt niet tot een lacune in de regelgeving ten aanzien van het effectief voorkómen van belangenverstremgeling, zoals de leden van de fractie van de PvdA veronderstellen, en ook de leden van de D66-fractie lijken te veronderstellen. Vertrouwen in het optreden van bewindslieden tot het tegendeel blijkt, wil in het geheel niet zeggen dat de regels ten aanzien van mogelijke belangenverstremgeling niet streng kunnen zijn. De regeling van december 2002 voorziet er daarom ook in dat bij de benoeming bestuurlijke integriteit in ruime zin wordt meegewogen. Onder meer door diverse feitenonderzoeken en door voorschriften ten aanzien van nevenfuncties en nevenactiviteiten en van het op afstand zetten van relevante financiële en zakelijke belangen.

2.5 Artikel 68 GW en verantwoordelijkheid van ministers en de minister-president

De leden van de PvdA-fractie zien het juist als zij stellen uit de brief te begrijpen dat bij het aantreden de bewindspersonen zelf in grote mate verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van verstremgeling van de publieke en private sfeer en verantwoordelijkheid dragen om niet deel te nemen aan besluitvorming over zaken als deelneming in strijd zou kunnen komen met een goede ambtsuitoefening. Deze leden stelden verschillende vragen die, indien juist begrepen, er in de kern naar beogen te informeren

of de beoordeling dat de relevante belangen op afstand zijn geplaatst wel voldoende waarborgen kent en of het gebrek aan transparantie niet tot problemen leidt.

Naar het oordeel van het kabinet is in de regeling van december 2002 helder weergegeven waaraan kandidaat-bewindspersonen moeten voldoen en biedt deze regeling voldoende waarborg dat (de schijn van) belangenverstremgeling wordt voorkomen. Er worden diverse feitenonderzoeken gedaan naar alle kandidaat-bewindspersonen en zowel ter voorbereiding van het gesprek met de formateur, als in dat gesprek zelf, worden de kandidaat-bewindspersonen nadrukkelijk gewezen op de regeling ten aanzien van de nevenfuncties en financiële of zakelijke belangen. Het is de verantwoordelijkheid van de formateur om dit onderwerp in het gesprek met de kandidaat-bewindspersoon systematisch aan de orde te stellen. Het is en blijft echter de verantwoordelijkheid van de kandidaat-bewindspersoon om daarbij waarheidsgetrouw en volledig alle relevante feiten te melden en in geval mogelijke onverenigbare financiële en/of zakelijke belangen worden geconstateerd daarvoor tijdig een adequate regeling te treffen, rekening houdend met de regeling van december 2002. De formateur neemt van de gekozen oplossingsrichting op hoofdlijnen kennis en geeft slechts aan of de gekozen oplossing hem in het gegeven geval plausibel voorkomt. De leden van de fractie van de PvdA vroegen in dit verband wie controleert of de minister-president zijn eigen belangen wel voldoende op afstand heeft geplaatst. Ook indien de beoogd minister-president de formateur is, is hij er net als alle andere kandidaat-bewindspersonen zelf verantwoordelijk voor dat hij handelt conform de regeling van december 2002.

De leden van de fractie van de PvdA hebben ook gevraagd om een reactie op de ervaringen rond het screenen van bewindspersonen op Curaçao. Over de screening van bewindspersonen op Curaçao heb ik u geïnformeerd bij brief van 19 januari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 26) en 8 februari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 29).

De leden van de D66-fractie vroegen of het feit dat kandidaat-bewindspersonen voorafgaand aan hun benoeming een gesprek met de minister-president hebben waarover hij rapporteert in een brief aan de Kamer, niet een reden is om aan te nemen dat het hier gaat om een aangelegenheid die verbonden is met het ambt van minister-president, waarover hij aan de Kamer verantwoording dient af te leggen. Waarom zou het vragen van nadere inlichtingen niet vallen onder de inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet, zo vroegen deze leden.

Kandidaat-bewindspersonen hebben voorafgaand aan hun benoeming een gesprek met de formateur, en niet met de minister-president zoals de leden van de D66-fractie abusievelijk veronderstellen. De minister-president neemt na afloop van de formatie wel de verantwoordelijkheid voor het verloop van de gesprekken van de formateur over en legt bij het aantreden van het kabinet verantwoording af over de formatie. In dat verband geeft hij in algemene zin aan welke kandidaat-bewindspersonen hun onverenigbare financiële en zakelijke belangen op afstand hebben geplaatst en welke nevenfuncties behouden blijven. Daarbij wordt de scheiding tussen de publieke en niet-publieke sfeer van bewindspersonen in het oog gehouden.

Deze leden vroegen voorts of het feit, dat bewindspersonen zelf zorg dienen te dragen voor het voorkomen van verstremgeling van de publieke en niet-publieke sfeer, en het feit dat iedere bewindspersoon de verantwoordelijkheid draagt om niet deel te nemen aan de besluitvorming over zaken die aan belangen van hemzelf of zijn relaties raken, een voldoende reden vormt om aan te nemen dat het hier gaat om een aangelegenheid die verbonden is met het ambt van minister of staatssecretaris, waarover

zij aan de Kamer verantwoording dienen af te leggen en inlichtingen dienen te verstrekken onder artikel 68 van de Grondwet. Als er concrete aanleiding ontstaat om te vermoeden dat de wijze waarop bewindslieden hun belangen op afstand hebben gezet het publieke functioneren beïnvloedt of dreigt te beïnvloeden, dan kan van de minister of staatssecretaris gevraagd worden of en in hoeverre hij zorg heeft gedragen dat publieke en persoonlijke sfeer gescheiden zijn.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd welke minister verantwoordelijk is voor het beleid met betrekking tot de integriteit van ministers en staatssecretarissen, en gevraagd naar de verantwoordelijkheid van de minister-president terzake.

De integriteit van bewindslieden behoort tot hun eigen verantwoordelijkheid. Er is geen sprake van beleid, anders dan de regeling van december 2002, het «Handboek voor aantredende bewindspersonen»¹ en de mogelijkheid voor de regering of de Tweede Kamer der Staten-Generaal opdracht tot vervolging te geven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van ambtsdelicten. Waar het gaat om vragen rond de constitutionele verhoudingen is uiteraard de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties primair verantwoordelijk. Daar waar het de integriteit van kandidaat-ministers en kandidaat-staatssecretarissen betreft, geldt dat de minister-president achteraf verantwoording aflegt over het verloop van de formatie en betrokken is door zijn contra-seign van de benoemingen van de ministers en staatssecretarissen. Dat verklaart ook de primaire betrokkenheid van de minister-president bij de brief van 20 december 2002 en zijn mede-betrokkenheid bij de beantwoording van vragen daaromtrent.

3. Integriteitsbeleid

3.1 De vervangingsregeling

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering meent dat met de vervangingsregeling in verband met tijdelijke afwezigheid van een minister voldoende geregeld is dat bewindspersonen niet deelnemen aan de besluitvorming over zaken die raken aan belangen van henzelf of hun relaties. Zij vroegen of de regering met haar verwijzing daarnaar bedoelt dat een bewindspersoon die in de situatie komt dat hij bij een dergelijke besluitvorming betrokken raakt, ervoor moet zorgen dat hij tijdelijk afwezig is. Voorts vroegen zij of er niet minder gekunstelde oplossingen denkbaar waren waardoor een minister, die in zo'n situatie dreigt te geraken, niet betrokken wordt bij zo'n besluitvorming, terwijl hij toch gewoon aanwezig blijft. Deze leden vroegen of daarvoor niet nodig was dat binnen het ambtelijk apparaat ruimschoots bekend is wat de belangen van de minister en zijn relaties zijn.

In de brief van de minister-president van 20 december 2002 is een procedure opgenomen ten aanzien van de financiële en zakelijke belangen van kandidaat-bewindspersonen met het oog op hun benoeming en functioneren nadien als bewindspersoon en als lid van het kabinet. De grens van relevante financiële en zakelijke belangen wordt daarbij gelegd bij die belangen waarover de kandidaat-bewindspersoon persoonlijk (mede-)zeggenschap heeft. Als uitgangspunt voor het op afstand zetten van financiële en zakelijke belangen wordt gehanteerd dat financiële en zakelijke belangen van een partner, meerderjarige kinderen en andere familieleden in de regel niet relevant worden geacht. Dat laat onverlet dat ook hun belangen onder bepaalde omstandigheden relevant kunnen zijn voor de deelname aan besluitvorming. In hoeverre dat het geval kan zijn, valt niet te voorspellen, omdat dit mede afhangt van de concrete besluiten waarvoor de bewindspersoon op enig moment kan komen te staan.

¹ Handboek voor aantredende bewindspersonen, laatstelijk vastgesteld 1 oktober 2010, www.rijksoverheid.nl

Artikel 5 van de vervangingsregeling voorziet hierin ten aanzien van ministers die persoonlijk en direct bij een bepaalde aangelegenheid zijn betrokken. De minister wordt dan vervangen door de minister die in de regeling als zijn vervanger is aangewezen. Deze vervanging vergt geen tijdelijke afwezigheid van de minister die alleen voor deze aangelegenheid wordt vervangen door een andere minister. De minister die het aangaat beschikt primair over de relevante informatie met betrekking tot artikel 5. Hij besluit zelf of deze bepaling toepassing behoeft en of hij hierbij zijn ambtelijk apparaat betreft. Collegiale toetsing kan daarbij ook een rol vervullen.

3.2 De regeling financiële belangen

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering, ter voorkoming van iedere schijn van belangenverstrengeling, heeft overwogen om een algemeen toetsingskader op te stellen, dat garandeert dat het op afstand zetten van de financiële en zakelijke belangen op een zodanige manier gebeurt dat bewindslieden geen enkele zeggenschap en invloed hebben, dat deze belangen op geen enkele wijze kunnen raken aan het functioneren van bewindspersonen en dat belangenverstrengeling niet aan de orde kan zijn. Zij vroegen of de regering bereid is zo'n algemeen toetsingskader te ontwikkelen en de Tweede Kamer daarover te informeren. Deze leden vroegen verder of de landsadvocaat altijd wordt betrokken bij de wijze waarop het beheer over de financiële en andere zakelijke belangen, voor de periode dat iemand bewindspersoon is, op afstand wordt gezet. Aan de hand van het door deze leden genoemde algemeen toetsingskader zou de landsadvocaat standaard hierbij betrokken kunnen worden. Zij wezen erop dat de landsadvocaat dan aan de hand van dat algemeen toetsingskader een oordeel kan geven of de wijze waarop afstand is gedaan zodanig is dat belangenverstrengeling te allen tijde wordt voorkomen en vroegen hoe de regering dit beoordeelt. Het toetsingskader waarom de leden van de VVD-fractie vragen, is naar het oordeel van het kabinet reeds opgenomen in de brief van de minister-president van 20 december 2002. Kandidaat-bewindspersonen ontvangen ter voorbereiding op hun gesprek met de formateur de brief van de minister-president van 20 december 2002 en aan hen wordt tevens in overweging gegeven de landsadvocaat te consulteren indien een regeling van belangen daartoe aanleiding geeft. De landsadvocaat wordt in voorkomende gevallen ingeschakeld door de kandidaat-bewindspersoon, indien deze daartoe besluit, na overleg over de hieraan verbonden kosten met de secretaris-generaal van het ministerie waarvoor de kandidaat in aanmerking komt. Bij zijn advisering over de regeling van financiële en zakelijke belangen van kandidaat-bewindspersonen beschikt de landsadvocaat door zijn ervaring en kennis van zaken over de nodige expertise. Daarmee bestaat in feite nu reeds een voor alle (kandidaat-)bewindspersonen beschikbaar juridisch toetsingskader dat telkens aansluit op de actuele wet- en regelgeving en jurisprudentie. In voorkomende gevallen 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.

De leden van de D66-fractie vroegen of het in kwesties van integriteit, bijvoorbeeld met betrekking tot nevenfuncties, niet een algemeen aanvaard uitgangspunt is dat actieve openbaarheid bij kan dragen aan het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling en het verlies van vertrouwen in belangrijke instituties. Zij vroegen waarom ten aanzien van financiële belangen van bewindspersonen hierop een uitzondering zou moeten worden gemaakt. Ook vroegen deze leden of het belang van integriteit van het openbaar bestuur in deze zwaarder moet wegen dan

het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van bewindspersonen.

Het door deze leden genoemde uitgangspunt wordt door verschillende instellingen, organen en hoge colleges van staat op verschillende manieren uitgewerkt in hun onderscheiden regelingen. Voor de financiële belangen van kandidaat-bewindspersonen bevat de brief van de minister-president van 20 december 2002 een dergelijke regeling, waarmee naar het oordeel van het kabinet de integriteit van de betrokken bewindspersonen gewaarborgd wordt. De mate van openbaarheid over de uitvoering van deze regeling in het concrete geval houdt niet alleen rekening met het belang van integriteit van het openbaar bestuur maar tevens met het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van bewindspersonen, hun partners en familie.

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat voor de financiële en zakelijke belangen van bewindspersonen van Financiën een andere regeling geldt dan voor andere bewindspersonen en vroegen wat nu precies het verschil is tussen deze bewindspersonen. Voorts vroegen zij of andere bewindspersonen dan de bewindspersonen van Financiën wel zelf mogen beleggen in aandelen van beursgenoteerde ondernemingen en of andere personen dit mogen doen voor de minister van Financiën.

De leden van de D66-fractie vroegen wat de algemene regels zijn voor zakelijke en financiële belangen, onder meer met betrekking tot het bezit van aandelen in individuele beursgenoteerde ondernemingen, waarop de regering in haar brief van 14 februari 2011 doelt, anders dan die welke zijn vastgelegd in de brief van de minister-president van 20 december 2002. Zij vroegen waar is vastgelegd dat de bewindspersonen van Financiën het zelf beleggen in aandelen van beursgenoteerde ondernemingen niet is toegestaan. Deze leden vroegen tevens waarom soortgelijke bepalingen niet ook gelden voor andere bewindspersonen. Zij stelden de vraag of bewindspersonen van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aandelen mogen bezitten, ook als zij het beheer daarvan op afstand hebben geplaatst, in vennootschappen die een onderneming drijven op het gebied van landbouw, veeteelt, post, telecom en energie. Voorts vroegen zij of er iets geregeld is met betrekking tot belangen van bewindspersonen van het ministerie van VWS in bedrijven op het gebied van de zorg. Tot slot vroegen zij of bewindspersonen van IenM aandelen mogen bezitten in bedrijven op het gebied van de bouw, vervoer en afvalverwerking.

Het zelf beleggen door ministers in aandelen of risicodragende participaties of investeringen in individuele beursgenoteerde én niet-beursgenoteerde ondernemingen (met een gecumuleerde waarde die hoger ligt dan € 25 000) brengt het risico van (schijnbare) belangenverstremming met zich mee en is daarom niet toegestaan, zoals ook weergegeven in de brief van de minister-president van 20 december 2002. Daarmee is een algemene regeling gegeven die niet beperkt is tot het beleidsterrein van de betrokken bewindspersoon. De vraag of er een relatie bestaat met het eigen beleidsterrein is hierbij dus niet bepalend.

Voor de minister van Financiën geldt daarenboven dat het zelf beleggen in aandelen van beursgenoteerde beleggingsfondsen niet is toegestaan. Zoals aangeduid in de brief van de regering d.d. 14 februari 2011 en in de bijlage bij de regeling van december 2002, is de reden voor deze extra eis erin gelegen dat de bewindspersonen van Financiën bijzondere bevoegdheden hebben voor de financiële markten en uit dien hoofde over vertrouwelijke informatie kunnen beschikken. Deze bevoegdheden zijn sinds 2002 aan verandering onderhevig geweest. Een aantal bevoegdheden van de minister ten aanzien van de houder van een effectenbeurs is inmiddels overgedragen aan de AFM. Maar ook de huidige wetgeving kent bevoegdheden ten aanzien van de houder van een effectenbeurs en financiële markten in brede zin aan de minister van Financiën toe. Zo

verleent de minister bijvoorbeeld een verklaring van geen bezwaar voor het houden van een gekwalificeerde deelneming in de houder van een effectenbeurs alsmede voor het houden van gekwalificeerde deelnemingen in grote Nederlandse banken en verzekeraars. Overigens kunnen onder bepaalde omstandigheden beleggingen wel plaatsvinden indien het risico op (schijnbare) belangenverstrengeling en misbruik van voorkennis is weggenomen. Dit kan bijvoorbeeld door de zeggenschap over deze belangen op afstand te plaatsen waarbij de bewindspersoon geen individuele beleggingskeuzes kan nemen.

3.3 De effectiviteit en toereikendheid van de huidige regelgeving

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering erkent dat het op afstand plaatsen van belangen in ondernemingen niet voldoende is om te voorkomen dat de waarde van zo een belang toeneemt als gevolg van de door de overheid verleende vergunningen, opdrachten of subsidies en zo ja, waarom dan terzake geen regels zijn gesteld. Voorts vroegen zij of de regering bereid is de regeling als vervat in de brief van de minister-president van 20 december 2002 uit te breiden met voorzieningen die verzekeren dat bewindspersonen niet kunnen deelnemen aan de besluitvorming over aangelegenheden die raken aan hun financiële belangen – ook indien zij het beheer daarover op afstand hebben geplaatst – en aan de belangen van personen en organisaties waarmee zij een band hebben.

De regeling vervat in de brief van de minister-president van 20 december 2002, beoogt te verzekeren dat objectieve besluitvorming plaatsvindt. Daartoe moeten kandidaat-bewindspersonen hun relevante financiële of zakelijke belangen op afstand plaatsen, zodat zij daarop geen directe invloed kunnen uitoefenen. Tijdens zijn ambtsperiode draagt een bewindspersoon voorts de verantwoordelijkheid om niet deel te nemen aan besluitvorming voor zover deelneming in strijd zou kunnen komen met een goede ambtsuitoefening. Dat kan ook aanvullend aan de orde zijn ten aanzien van de waarde van belangen die op afstand zijn geplaatst, indien de bewindspersoon bij het concreet voorliggende besluit een direct persoonlijk belang heeft. Een voorziening als door deze leden gevraagd, bestaat dus reeds.

De leden van de GroenLinks-fractie bepleiten een substantiële uitbreiding van de ministerscode. Zij vroegen om een reactie op hun gedachte dat elke aantredende bewindspersoon zijn zakelijke belangen en de wijze waarop deze op afstand zijn geplaatst moet openbaren en dat de minister-president dit persoonlijk moet controleren en hiervoor in moet staan. Zij zagen hierin geen conflict met de uitgangspunten van het Nederlandse staatsrecht.

Het voorstel van deze leden ten aanzien van aantredende bewindspersonen gaat voorbij aan het in de brief van de minister-president van 20 december 2002 gevonden en geijkte evenwicht tussen het belang van objectieve besluitvorming en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van alle betrokkenen en aan het feit dat alleen de bewindspersoon zelf kan beschikken over alle informatie die in dit kader van belang is voor zijn functioneren.

3.4 Toekomstige functies

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd naar de regelgeving ten aanzien van de functievervulling door voormalige bewindspersonen op terreinen waar zij tot voor kort als bewindspersoon verantwoordelijk voor waren. De uitgangspunten die daaromtrent gelden zijn, in reactie op de motie-Koopmans, uiteengezet in mijn brief van 26 april 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 102). Het is aan de oud-bewinds-

persoon, de organisatie waarin deze werkzaam is en het overheidsorgaan waarmee vanuit de nieuwe functie door een oud-bewindspersoon zakelijke contacten worden gelegd, aan deze uitgangspunten in de praktijk gestalte te geven. Van alle betrokkenen mag worden verwacht dat zij in voorkomend geval publiekelijk kunnen verantwoorden hoe met een eventuele samenloop van belangen is omgegaan of zal worden omgegaan.

3.5 Maatschappelijke ontwikkelingen

De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering sedert 2002 maatschappelijke ontwikkelingen ziet die aanleiding kunnen geven om het in dat jaar vastgestelde beleid ten aanzien van financiële en zakelijke belangen van bewindspersonen te evalueren en of de in dit schriftelijk overleg gestelde vragen daar wellicht aanleiding toe kunnen geven. Deze leden vroegen ook of het beleid ten aanzien van de integriteit van ambtenaren op sommige ministeries inmiddels niet strenger is dan ten aanzien van bewindspersonen (zie in dit verband de Regeling uitvoering integriteitsbeleid EZ/ELI) en zo ja, welke argumentatie aan deze differentiatie ten grondslag ligt. Deze leden stelden tevens een nieuw beleid voor ten aanzien van de zakelijke belangen en gaven daarbij aan uit welke elementen dat beleid zou moeten bestaan.

Het kabinet ziet geen grond of aanleiding om het in 2002 vastgestelde beleid ten aanzien van de financiële of zakelijke belangen van (kandidaat-)bewindspersonen te herzien.

De elementen zoals door de leden van de fractie van D66 naar voren zijn gebracht vormen in meer of minder gedetailleerde vorm onderdeel van de regeling voor (kandidaat-)bewindslieden van december 2002. Dat regelingen voor ambtenaren op sommige punten gedetailleerder zijn dan voor (kandidaat-)bewindspersonen vindt een grond in het verschil in aanstelling, rechtspositie en publiek karakter van de werkzaamheden.

Ten aanzien van de inhoud van de regels is er geen wezenlijk verschil. Ingevolge de door de leden van de fractie van D66 aangehaalde Regeling uitvoering integriteitsbeleid EZ zijn daartoe aangewezen ambtenaren verplicht financiële belangen te melden die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken. Het hoofd van dienst beoordeelt in hoeverre de financiële activiteiten zich verdragen met de werkzaamheden in de functie. Die beoordeling is voor (kandidaat-)bewindspersonen niet wezenlijk anders waar deze in het gesprek met de formateur erop worden gewezen dat zij volledig afstand moeten doen van relevante financiële en zakelijke belangen ofwel een regeling moeten treffen waarbij zij de zeggenschapsrechten gedurende de ambtsperiode niet kunnen en zullen uitoefenen, en zich dienen te onthouden van besluitvorming voorzover deelneming in strijd komt met een goede ambtsuitoefening.

3.6 Internationale vergelijking

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd of de regering een overzicht kan verschaffen van de regelingen die in andere West-Europese landen bestaan voor de openbaarmaking van financiële en/of zakelijke belangen van bewindspersonen. En of zij met redenen omkleed kan aangeven waarom zij regelingen in andere landen, die meer neigen naar openbaarheid, niet nastrevenswaardig acht voor de Nederlandse situatie.

De huidige regeling is toegesneden op het karakter van de verhouding tussen bewindslieden en de Staten-Generaal in Nederland. Voor het overnemen van onderdelen van regelingen uit andere staatsrechtelijke tradities zie ik geen aanleiding. Ik heb ook geen enkele reden aan te nemen dat Nederland een uitzonderingspositie inneemt binnen de Europese Unie, of het West-Europese deel daarvan.

4. Casus

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd of de regering bereid is te bevorderen dat alle bewindslieden de inlichtingen, gevraagd in de Kamervragen van het lid Schouw van 7 december 2010, alsnog verstrekken, of althans gedeeltelijk verstrekken, nadat zij ieder afzonderlijk voor alle in die vragen onderscheiden informatie hebben gezien of het belang van de staat zich tegen het verstrekken van die specifieke informatie verzet, en voor zover dat het geval is, daarvoor specifiek per gevraagde informatie een motivering hebben verschaft. Het kabinet stelt vast dat de vragen van het lid Schouw van 7 december 2010 inmiddels zijn beantwoord en dat de vragen van de hierboven genoemde leden geen aanleiding geven tot een andere beantwoording dan reeds plaatsvond op 22 december 2010, onder verwijzing naar de brief van de minister-president van 15 oktober 2010. Daarbij zij ook verwezen naar de beschouwing over de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet, zoals neergelegd in de beantwoording op 14 februari 2011 en in deze brief.

De leden van de D66-fractie hebben ten aanzien van verschillende individuele bewindspersonen gevraagd of hun op afstand geplaatste belangen raakpunten (kunnen) hebben met hun portefeuilles. Het op afstand plaatsen van belangen door (kandidaat-)bewindspersonen dient de objectiviteit van de besluitvorming. Het enkele feit dat het op afstand geplaatste belang een raakpunt heeft met de portefeuille van een bewindspersoon is daarom niet relevant en voor het op afstand plaatsen evenmin van betekenis. De wijze waarop de individuele bewindspersoon belangen op afstand heeft geplaatst en wie daarbij zijn betrokken, met inachtneming van hetgeen vervat is in de brief van de minister-president van 20 december 2002, behoort tot de persoonlijke levenssfeer van de bewindspersoon en, waar deze van betekenis is voor het algemeen belang, tot diens individuele politieke verantwoordelijkheid. Gelet op het voorgaande ziet het kabinet geen reden nader in te gaan op de vragen van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de acht genoemde bewindspersonen.

Door de leden van de SP-fractie zijn nadere specifieke vragen gesteld aan de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Deze leden vroegen sinds wanneer de minister-president op de hoogte is van de zakelijke belangen van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Was dit reeds voor de installatie als staatssecretaris? Was de publiciteit omtrent deze zakelijke belangen sturend voor het handelen van de minister-president, of heeft hij direct ingegrepen toen hem de zakelijke belangen ter ore kwamen? Waarom heeft de staatssecretaris pas op 1 februari jl. zijn belangen voor 1 euro op afstand geplaatst? Is de gekozen constructie toegepast op instigatie van de minister-president? Had dit niet dienen te gebeuren voor zijn aantreden of had althans op dat moment kenbaar moeten worden gemaakt hoe zijn belangen op afstand zouden worden geplaatst? Waarom heeft er geen nadere actieve verstrekking van gegevens plaats gevonden over de specifieke wijze waarop de belangen van de staatssecretaris op afstand zijn geplaatst en (schriftelijke) vragen van de zijde van de Kamer? Hoe verhoudt deze gedragslijn zich tot de volgende passage in de recente brief: «als er aanleiding ontstaat om te vermoeden dat de persoonlijke financiën of die

van een familielid het publieke functioneren beïnvloeden, of omgekeerd, dan kan van de bewindspersoon gevraagd worden in hoeverre hij zorg heeft gedragen dat publieke en persoonlijke sfeer gescheiden zijn». Is die vraag in het geval van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de orde? De Kamer vraagt, gezien de richtlijn van de minister van Binnenlandse Zaken, dan toch terecht om aanvullende informatie omtrent de zakelijke belangen van de minister? Hoe beoordeelt de regering de rol van de minister-president in dezen? Had de minister-president niet actiever moeten optreden om elke schijn van belangenverstremming te vermijden, zo vroegen deze leden. De leden van de SP-fractie vroegen voorts of de minister-president van mening is dat de huidige constructie die door de staatssecretaris is gekozen elke (schijn van) belangenverstremming heeft weggenomen en waarom hij die mening is toegegaan.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie deelt in antwoord daarop, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, het hiernavolgende mee. In twee brieven aan de Tweede Kamer van respectievelijk 4 februari 2011 en 18 februari 2011 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie eerder toelichting gegeven op deze kwestie. Hierin heeft hij ook aangegeven het te betreuren dat uw Kamer niet eerder was ingelicht, gezien de vragen van een lid van de fractie van de SP hierover bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In de brief van de minister-president aan de Tweede Kamer van 15 oktober 2010 is aangegeven dat de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het beheer over onroerend goed op afstand heeft geplaatst. De aanname in de vraag dat dit pas per 1 februari 2011 gebeurd zou zijn, is derhalve onjuist. Zoals in de brief van 18 februari jongstleden door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is aangegeven, heeft hij per 1 februari 2011 de eigendom overgedragen, nadat hij eerder al het beheer op afstand had geplaatst.

Op de onderscheiden posities van de kandidaat-bewindspersoon, de formateur, de bewindspersoon en de minister-president is nader ingegaan in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 14 februari 2011 alsmede in de onderhavige brief in reactie op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Deze posities zijn in acht genomen bij de hierboven genoemde onderwerpen.