

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020

Nr. 117

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 april 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 3 februari 2020 over uitvoering van de motie van de leden Sneller en Den Boer over de benoemingsprocedures voor de belangrijkste democratische instituties (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 97).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 maart 2020 aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 17 april 2020 zijn de vragen beantwoord door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN UIT DE FRACTIES

VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot benoemingsprocedures voor democratische instituties, zoals Hoge Colleges van Staat, planbureaus, adviescolleges en zbo's. Zij wijzen erop dat zij tegen de motie van de leden Sneller en Den Boer hebben gestemd. Een grotere rol van de Tweede Kamer bij deze benoemingsprocedures leidt er niet toe dat deze instituties onafhankelijker zullen worden van de politiek, zo stelt de Minister. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat. Zij hebben geen vragen. De evaluatie van onder meer de Kaderwet zbo's wachten de leden van de VVD-fractie af.

D66

De leden van de D66-fractie hebben met grote teleurstelling kennisgenomen van het besluit inzake de uitvoering van de motie van de leden Sneller en Den Boer (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 25) over de benoemingsprocedures voor de belangrijkste democratische instituties. Deze leden willen de regering daarom nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de brief vooral vertelt dat hij, naast een onderzoek dat al bekend was, helemaal geen uitvoering gaat geven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie. De voornoemde leden zijn daardoor erg verbaasd, aangezien de motie de regering juist wel verzoekt in beweging te komen en actie te ondernemen. Graag herinneren de leden van de D66-fractie de Minister er aan dat de motie van de leden Sneller en Den Boer met achtentachtig zetels is aangenomen en dat niets doen dus geen optie is. Is de Minister bereid zijn besluit tot niets doen te herzien, en een besluit te nemen dat wel in lijn is met de motie? Zo ja, waarom had de Minister dat niet meteen kunnen doen? Zo nee, kan de Minister uitleggen wat de (staatsrechtelijke) gevolgen zijn van het naast zich neerleggen van deze aangenomen motie?

De leden van de D66-fractie krijgen de indruk na het lezen van de brief dat de Minister het staatsrecht ziet als iets dat niet kan veranderen. «Het is zo, dus het is goed» lijkt het motto van het besluit te zijn. De voornoemde leden zien het staatsrecht als iets dat leeft en mee moet gaan met de tijd. Wanneer oude gewoontes, neergelegd in staatsrechtelijke regels, niet meer bijdragen aan de transparantie van democratische instituties en daarmee aan de diversiteit van de bemensing, dan moeten die staatsrechtelijke regels worden veranderd. Hoe kijkt de Minister hier tegenaan? Als iets een bestuursbevoegdheid is, moet dat dan voor altijd een bestuursbevoegdheid zijn? Zo ja, waarom dan? Zo nee, in welke gevallen kunnen we dit wel veranderen. Een nog fundamentele vraag is of de Minister de opvatting deelt dat het staatsrecht kan veranderen? Zo ja, in welk geval wel? Kan de Minister vijf mogelijke scenario's beschrijven waarin het staatsrecht duidelijk moet worden veranderd om mee te kunnen gaan met de tijd? Kan de Minister ook vijf scenario's beschrijven waarin het staatsrecht duidelijk moet blijven zoals het is en niet moet veranderen om mee te kunnen gaan met de tijd?

De Minister zegt dat een grotere rol voor de Tweede Kamer bij de benoemingsprocedure voor democratische instituties, zoals Hoge Colleges van Staat, planbureaus, adviescolleges en zbo's er niet toe leidt dat deze instituties onafhankelijker zullen worden van de politiek. Op dit moment heeft de Tweede Kamer wel een grotere rol bij de benoemingsprocedure van de Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Vindt de Minister dan ook dat deze instituties minder onafhankelijk zijn dan,

bijvoorbeeld, de Raad van State en het Centraal Planbureau? Kan de Minister uitleggen waarom hij dat vindt?

Op dit moment heeft de regering of een bewindspersoon het in veel benoemingsprocedures volledig voor het zeggen, en dit komt neer op executieve macht die niet nader kan worden gecontroleerd door de Tweede Kamer. Belangrijke democratische instituties worden dus volledig buiten spel gezet en zijn afhankelijk van de regering. Bovendien constateert D66 dat in Nederland met de huidige werkwijze de afgelopen jaren te weinig vooruitgang is geboekt als het gaat om de diversiteit van de publieke (advies)sector, terwijl uit onderzoek telkens weer blijkt dat divers samengestelde teams beter functioneren. Diversiteit is in dat opzicht kwaliteit. Kan de Minister vertellen hoe hij de onafhankelijkheid van de democratische instituties kan vergroten door de motie, zoals hierboven beschreven, naast zich neer te leggen? Of ziet de Minister ook in dat hij wel uitvoering moet geven aan de motie om de kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de democratische instituties te vergroten? Waarom wel, waarom niet?

Volgens de leden van de D66-fractie bestaan er meerdere gradaties in de mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer. Met aan de ene kant van het spectrum een heel grote rol voor de Tweede Kamer, zoals de benoeming van de Nationale ombudsman, en aan de andere kant het informeren van de Kamer na een benoeming. De rol van de Kamer hoeft natuurlijk niet bij elke benoeming even groot te zijn. Zoals het nu bij veel benoemingsprocedures gaat dan moet de Kamer in de krant lezen wie uiteindelijk benoemd is. Een voorbeeld hiervan was het Centraal Planbureau (CPB); bij die benoeming konden Kamerleden in de krant lezen wie er benoemd was. Deze wijze van benoeming valt helemaal buiten het hier zojuist uiteengezette spectrum van betrokkenheid van de Kamer. Deze optie is totaal niet wenselijk, dit is namelijk de minst transparante manier van benoemen. Wat vindt de Minister ervan dat de Kamer uit de media moet vernemen wie er benoemd is als hoofd CPB? Is de Minister bereid om hierin verandering te brengen? Zo ja, hoe zou de Minister dit willen veranderen? Zo nee, waarom niet?

II REACTIE VAN DE BEWINDSPERSOON

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit uw Kamer heeft enkele vragen en opmerkingen naar aanleiding van mijn brief van 3 februari 2020 inzake de uitvoering van de motie van de leden Sneller en Den Boer over de benoemingsprocedures voor de belangrijkste democratische instituties (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 97). Hieronder treft u mijn reactie aan.

In mijn brief van 3 februari 2020 heb ik uiteengezet op welke wijze het kabinet aan deze motie uitvoering wenst te geven. Zo gaf ik aan bij de komende brede evaluatie van de algemene kaders inzake planbureaus, rijksinspecties, adviescolleges en zbo's meer kwalitatief onderzoek te doen in relatie tot de parlementaire controle, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar de benoemingsprocedures. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek kan besloten worden tot aanpassing van het beleid of de regelgeving.

Ik acht het onwenselijk om vooruitlopend op het onderzoek toezeggingen te doen omtrent de in de motie gevraagde grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de verschillende benoemingsprocedures. Een belangrijk thema binnen het onderzoek is juist de verhouding tussen de onafhankelijkheid van de betreffende organisaties enerzijds en de beleidsmatige dan wel politieke invloed en parlementaire controle anderzijds. De kennelijk bij de leden van de D66-fractie gewekte indruk dat ik niets zou doen aan de uitvoering van de motie berust derhalve op een misverstand. Parallel aan het onderzoek werkt het kabinet bovendien aan

het aanscherpen van de processen met betrekking tot de benoeming van leden van adviescolleges en -commissies (zie Kamerstuk 28 101, nr. 17). Dit betreft onder meer de externe zichtbaarheid van adviescolleges als zodanig en de openbaarmaking van vacatures. Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg inzake het functioneren van de rijksdienst van 12 maart 2020, zal ik de Kamer voor het zomerreces een nadere reactie sturen op het rapport van de Algemene Rekenkamer «*Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering*» en een reactie op de brief hierover van de Joke Smit Stichting.

Met de leden van de D66-fractie ben ik overigens van mening dat het staatsrecht met de tijd mee moet gaan. Hun vraag of ik de opvatting deel dat het staatsrecht kan veranderen, kan ik dan ook bevestigend beantwoorden. Het is uiteraard wel zaak goed na te gaan wanneer een staatsrechtelijke regel moet worden aangepast. Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat transparantie en diversiteit belangrijke waarden zijn in een democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd zijn het niet de enige waarden die gewaarborgd dienen te worden. Waarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, scheiding van machten en controle op de macht zijn eveneens fundamenteel. Het is van belang de goede werking van het systeem en de juiste balans te bewaren. Dat vergt in elk geval waarin men tot wijziging van een staatsrechtelijke regel wil overgaan, een concrete afweging van de gevolgen van die wijziging. Ik kan daarom de stelling van de leden van de D66-fractie dat het staatsrecht gewijzigd *moet* worden wanneer dit in de weg staat aan meer transparantie en diversiteit, niet ongeclausuleerd onderschrijven.

Bovenstaand heb ik aangegeven dat het staatsrecht gewijzigd kan worden en dat gewijzigde omstandigheden daartoe kunnen nopen. Wanneer dat het geval zal zijn, kan in algemene zin niet gezegd worden. Naar aanleiding van de vraag om enkele voorbeelden te noemen van staatsrechtelijke zaken die naar de mening van het kabinet beter geregeld kunnen worden, verwijs ik kortheidshalve naar het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de staatscommissie parlementair stelsel (Kamerstuk 34 430, nr. 10). Een aantal van de hierin genoemde voorstellen zijn inmiddels door het kabinet in procedure gebracht.

De leden van de D66-fractie vragen mij verder of ik vind dat de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman minder onafhankelijk zijn dan bijvoorbeeld de Raad van State en het Centraal Planbureau. Deze vraag stellen zij naar aanleiding van mijn opmerking dat een grotere rol voor de Tweede Kamer bij de benoemingsprocedure voor democratische instituties zoals de Hoge Colleges van Staat, planbureaus, adviescolleges en zbo's er niet toe leidt dat deze instituties onafhankelijker zullen worden van de politiek. De Tweede Kamer is zelf immers een politiek orgaan. Zoals ik in mijn brief van 3 februari jl. schreef, moet de reden voor de afwijkende benoemingsprocedure voor de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman gezocht worden in de bijzondere positie van deze instituten en de aard van hun taken. De Algemene Rekenkamer vervult haar taak vooral ten behoeve van het parlement. De benoemingswijze van de Nationale ombudsman wijkt af omdat het een eigensoortig instituut is waarvan de benoemingsprocedure niet vergeleken moet worden met die van andere organen. Aan de afwijkende benoemingsprocedures van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman liggen dus eerst en vooral andere redenen ten grondslag dan onafhankelijkheidsafwegingen. Daarmee is niet gezegd dat deze instituten minder onafhankelijk zijn dan andere democratische instituties die wel benoemd worden door de regering. De wijze van benoeming is één manier om institutionele onafhankelijkheid te waarborgen, maar er zijn ook andere manieren.

Benoeming voor het leven, zoals het geval is voor leden van de Algemene Rekenkamer, is daar een voorbeeld van.

Anders dan de leden van de D66-fractie, ben ik niet van mening dat de bevoegdheden van de regering in de benoemingsprocedures van voornoemde democratische instituties een uitvoerende macht is die niet nader gecontroleerd kan worden. De uitoefening van de bevoegdheid van de regering om ambtsdragers te benoemen, te schorsen en te ontslaan, is ten volle aan parlementaire controle onderworpen. Een andere conclusie zou ook niet stroken met het systeem van wederzijdse controle en evenwicht tussen de staatsmachten onderling dat in de Nederlandse constitutie besloten ligt. Dat systeem houdt ook in dat bevoegdheden verspreid dienen te zijn over verschillende organen om machtsconcentratie tegen te gaan. Het is in eerste instantie aan het orgaan dat over de bevoegdheid beschikt om te bepalen hoe daarvan gebruik wordt gemaakt. Andere organen kunnen vervolgens het gebruik ervan controleren en eventueel sanctioneren. Op dit moment zie ik geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de manier waarop bevoegdheden met betrekking tot benoemingsprocedures verdeeld zijn over de regering en de Tweede Kamer. De leden van de D66-fractie menen dat een wijziging nodig is omdat het huidige systeem tekortschiet als het gaat om de diversiteit van de publieke (advies)sector. Zoals eerder gezegd wil ik niet vooruitlopen op het toegezegde brede onderzoek naar benoemingsprocedures en de nadere reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer.