

## Verantwoording in het Parlement.

### Inleiding voor TPS- pensioenen, januari 2009.

door Frans W. Weisglas

Het verantwoordingsproces van de regering in het parlement is op tal van punten anders dan verantwoordingsprocessen in en van het bedrijfsleven. Die zijn meestal nauw omschreven in specifieke wetgeving en in duidelijke interne regels.

Het verantwoordingsproces in het parlement ( ik beperk me overigens vooral tot de Tweede Kamer) is ook omschreven in wetgeving ( bv. de comptabiliteitswet ), maar is vooral bepaald door de regels van het staatsrecht en het speciale daarvan is dat dat vaak ongeschreven regels zijn, die zich als het ware in de praktijk ontwikkelen. Voorts is het verantwoordingsproces in de Kamer sterk onderhevig aan de regels van de politiek en ook die zijn meestal ongeschreven en vaak grillig. Tegelijkertijd is het verantwoordingsproces in het parlement van het allerhoogste belang. Het gaat om de verantwoording van de juiste besteding van miljarden aan publieke middelen. En het gaat om verantwoording van de niet gekozen regering aan gekozen volksvertegenwoordigers die namens de bevolking recht hebben op die verantwoording. En dan hebben we het dus om het wezen van onze parlementaire democratie.

De twee hoofdtaken van de Kamer zijn medewetgeving en controle ( van het regeringsbeleid). Medewetgeving komt er kort gezegd op neer dat een wet slechts tot stand kan komen wanneer de Kamer(s) daarmee hebben ingestemd. De Tweede Kamer heeft daarbij het specifieke recht om wijzigingen ( amendementen) aan te brengen in door de regering voorgestelde wetsvoorstellen. Ook kunnen Kamerleden zelf wetsvoorstellen doen ( initiatiefwetsvoorstellen), waar de regering op haar beurt mee akkoord moet gaan .

Wanneer een wetsvoorstel eenmaal is aangenomen in het parlement , is het de taak van het parlement ( en vooral van de Tweede Kamer) om te controleren ( dan begint dus de controlefunctie) of de regering de wet correct uitvoert. De regering moet zich daarover in de Kamer verantwoorden. Natuurlijk is het onmogelijk en ook niet wenselijk dat de Kamer dag in ,dag uit de uitvoering van ieder detail van ieder wetsvoorstel controleert. Er moet vertrouwen bestaan dat de regering dat op correcte wijze doet. Maar naar mijn mening zou de verantwoording over de uitvoering van wetten op meer systematische wijze dan thans het geval is moeten plaatsvinden Het zou goed zijn wanneer in belangrijke .wetten vaker een “ horizonbepaling “ zou staan, waarin wordt voorgeschreven dat de uitvoering van die wet na een bepaald aantal jaren door de Kamer moet worden geëvalueerd.

Verantwoording door de regering in het parlement gaat over veel meer onderwerpen dan alleen de uitvoering van wetten. Het gaat om de controle van het totale regeringsbeleid. Dat ligt in de eerste plaats vast in de verschillende begrotingen van de departementen ( formeel zijn dat trouwens ook wetten). Een jaar of tien geleden heeft de Kamer daar een speciaal systeem en een speciale dag voor in het leven geroepen. Dat is Verantwoordingsdag. Op die dag – altijd de derde woensdag in mei\_ - biedt de minister van Financiën het financiële jaarverslag van de regering aan de Tweede Kamer aan. Net als op Prinsjesdag- de derde dinsdag in september- gebeurt dat in een speciaal koffertje. In dat jaarverslag moet systematisch worden aangegeven wat de regering- per departement- in het voorgaande jaar heeft bereikt, wat daarvoor is gedaan en wat het heeft gekost. Dit jaarverslag is gecontroleerd en van commentaar voorzien door de Algemene Rekenkamer, die op verantwoordingsdag ook haar jaarverslag aan de Kamer aanbied. Half juni volgt dan een debat in de kamer over het

jaarverslag van de regering. Dit is dus een systematische en aan timing en vorm onderhavige verantwoording van de regering tegenover de Kamer(s).

Dit verantwoordingsproces op de derde woensdag van het jaar is naar mijn mening een grote verbetering van het controlemechanisme van de Kamer. De regering dient jaarlijks systematisch aan te geven hoe de begroting is uitgevoerd en wat het kostenbeeld daarvan is. Toch valt het op dat, zowel in de media als in de kamer zelf, aan deze verantwoording in de maand mei minder aandacht wordt gegeven dan aan de presentatie van nieuwe plannen op Prinsjesdag. Ten onrechte vinden Kamerleden dit verantwoordingsproces vaak minder belangrijk dan het beoordelen van nieuw beleid. Dat blijkt onder meer doordat het vaak moeilijk is om fractievoorzitters aan het verantwoordingsdebat in juni te laten deelnemen, terwijl het ondenkbaar is dat fractievoorzitters niet aan het debat over de plannen van Prinsjesdag ( de begroting van het volgend jaar dus) zouden deelnemen ( tijdens de Algemeen Politieke beschouwingen in september) .

Ook zie je tijdens de debatten over de verantwoording vaak dat Kamerleden de verleiding niet kunnen weerstaan om toch weer over de actualiteit van de dag te spreken of over toekomstig beleid, terwijl het dient te gaan over de controle van de uitvoering van het eerder vastgestelde beleid.

Dat brengt me op het meer algemene punt dat Kamerleden de controlefunctie vaak laten ondersneeuwen door debatten over incidenten en/of door de ambitie om zelf steeds met allerlei plannen te komen en daarmee op de stoel van de regering te gaan zitten. De aandacht van de Kamer is te veel verschoven van medewetgever en controleur naar medebestuurder!

Essentieel onderdeel van het verantwoordingsproces door de regering in het parlement is dat de regering volledige, juiste en adequaat gepresenteerde informatie aan het parlement verschaft. De informatieplicht van de regering staat niet voor niets in de Grondwet ! Wat hierbij voorop moet staan is het vertrouwensbeginsel : het parlement moet erop kunnen vertrouwen dat de regering correct aan haar informatieplicht voldoet.

Dit vertrouwensbeginsel is overigens breder: men moet er in het algemeen op kunnen vertrouwen dat de regering op correcte wijze haar taak verricht. Wat overigens niet wil zeggen dat Kamerleden het niet hartgrondig oneens kunnen zijn met de wijze waarop de regering dat doet !

Vertrouwen wat betreft de informatievoorziening is ook noodzakelijk, omdat het parlement in vergaande mate van de regering afhankelijk is wat betreft haar informatie. Het is voor 150 ( of 225) Kamerleden domweg niet doenlijk om zelf alle informatie te vergaren, die door tienduizenden ambtenaren wordt beheerd en gegenereerd. Het is ook niet wenselijk en mogelijk om als parlement over ieder detail van die informatie te beschikken . De regering moet het parlement zodanig informeren dat het beleid adequaat is te controleren. En wanneer een Kamerlid- om welke reden dan ook- wel over gedetailleerde informatie wenst te beschikken, dient de regering deze ook te verschaffen. Het feit dat de controleur van gecontroleerde ( de regering) afhankelijk is wat betreft de informatievoorziening mag een goede controle en een goed verantwoordingsproces nooit in de weg staan Terecht wordt het onjuist informeren van de Kamer dan ook als een politieke en staatsrechtelijke “doodzonde” gezien, waarop de zwaarste straf- het moeten aftreden van een kabinet of een minister - kan volgen .

Bij een goede controle en een zuiver proces van verantwoording hoort ook dat- los van de informatie- de controleur ( de kamer dus) volkomen onafhankelijk is van de gecontroleerde ( de regering). En hier botst de politieke werkelijkheid nogal eens met de staatsrechtelijke wenselijkheid.

In Nederland kennen wij immers het systeem van coalitieregeringen, waarbij een aantal partijen een regeerakkoord opstelt, waaraan de coalitiepartijen zijn gebonden. Dat perkt de onafhankelijkheid en de vrijheid van die partijen in de Kamer in. Hoe gedetailleerder het regeerakkoord, hoe groter die inperking. Onderwerpen die in het regeerakkoord zijn vastgelegd zijn in de Kamer niet of nauwelijks te wijzigen.

In de praktijk nemen de coalitiefracties zeker volledig en adequaat deel aan het proces van controle en verantwoording in de kamer. Maar wanneer bij die controle misstanden naar boven komen zijn coalitiepartijen milder dan oppositiepartijen bij het trekken van consequenties daaruit. Het gebeurt zeer zelden dat een coalitiepartij een minister uit het "eigen" kabinet wegstuurt, terwijl oppositiepartijen overigens ( en zeker de laatste tijd) wel eens de neiging hebben om te snel te roepen dat een minister of een kabinet moet aftreden. Voor een optimaal verantwoordingsproces is een onafhankelijke en zich dualistisch opstellende Kamer van het grootste belang. Regeerakkoorden staan dat ten dele in de weg en zouden daarom in ieder geval zo kort mogelijk moeten zijn.

Bij het verantwoordingsproces door de regering in de Kamer verdienen twee onderdelen van regeringsbeleid speciale vermelding.

In de eerste plaats het internationale- en in het bijzonder het Europese- beleid. Besluitvorming in een Europese Raad van Ministers is bindend. Dat wil zeggen dat een beslissing in Europees verband niet achteraf door een nationaal parlement kan worden terug gedraaid. Ook als die beslissing bij meerderheid is genomen en de Nederlandse minister tegen heeft gestemd, heeft de Kamer het nakijken .Zelfs het wegsturen van die minister verandert de beslissing niet. Om de mogelijkheid tot controle en verantwoording hier zo groot mogelijk te maken, is de afgelopen periode ( onder meer in het verdrag van Lissabon) besloten om de zeggenschap vooraf van nationale parlementen in de Europese besluitvorming flink te vergroten. Zo kan een aantal nationale parlementen samen de Europese Commissie dwingen een voorstel tot regelgeving te herzien. Uiterste vorm van zeggenschap van een nationaal parlement zou zijn dat de regering tevoren volledig toestemming van de Kamer moet hebben voordat een standpunt in Brussel wordt ingenomen. Dat bindt de regering echter volledig in de onderhandelingen in Brussel. Ik zou daar dan ook geen voorstander van zijn. De regering dient zich wel te vergewissen van de opvatting van de Kamer en daar zo veel mogelijk naar te handelen. Ook hier speelt overigens weer de kwestie van vertrouwen.

Natuurlijk speelt ook het Europees parlement een belangrijke rol bij de controle op het Europese regeringsbeleid. Wanneer sprake is van meerderheidsbesluitvorming in een Europese ministerraad, dient het Europees parlement het laatste woord te hebben .Want nationale parlementen hebben daar, zoals gezegd, het nakijken.

Een ander onderdeel van regeringsbeleid dat speciale vermelding verdient is wanneer het gaat om " het belang van de Staat" . Dat kan gaan om het beleid dat wordt gevoerd in een oorlogssituatie, bijvoorbeeld het inzetten van troepen. Het tevoren daarover inlichten van het parlement zou de positie van het land in die oorlogssituatie kunnen schaden. Actueel voorbeeld van het " belang van de Staat" ligt op een ander vlak. De overname van Fortis en Abn-Amro en de steun aan andere banken en financiële instellingen door de Nederlandse staat. Het tevoren hierover informeren van het parlement zou- hoewel wettelijk verplicht- de financiële belangen van de staat hebben kunnen benadelen en zou tot verdere ineenstorting

van ( een deel van) de aandelenmarkt hebben kunnen leiden. Natuurlijk dient hier wel verantwoording achteraf plaats te vinden, wat is geschied, al kon ook daar niet ieder detail openbaar worden gemaakt. Het is goed dat Minister Bos heeft gezegd met voorstellen te zullen komen om de verantwoordingsprocedure op dit punt in de toekomst te verbeteren.

Tenslotte: een goed parlementair verantwoordingsproces vereist een deskundig en ervaren parlement. Op dit punt maak ik mij zorgen. De grote fluctuaties bij de recente Kamerverkiezingen en- vooral- de wens van politieke partijen om voortdurend nieuwe mensen in de Kamer te plaatsen heeft ertoe geleid dat in de huidige Tweede Kamer ongeveer 90 van de 150 leden niet meer dan zo,n twee jaar parlementaire ervaring hebben. Onlangs zijn weer twee ervaren Kamerleden vertrokken naar andere functies en naar verwachting zullen volgend jaar twee zeer ervaren leden naar het Europees parlement vertrekken. Dat alles gaat ten koste van de kwaliteit, de ervaring en het collectief geheugen van de Kamer en dus ook ten koste van de kwaliteit van het verantwoordingsproces . Dat is zorgelijk. Ik doe dan ook een beroep op de politieke partijen om bij de volgende Kamerverkiezingen hun drang tot voortdurende vernieuwing te beteugelen.

Frans W. Weisglas.

Oktober 2008.