

Verboden verhouding tussen Kamerleden en ambtenaren

<door Guido Enthoven>

De naakte feiten. Nederlanders kiezen *de wetgevende macht*. Op nationaal niveau ligt het zwaartepunt bij de 150 volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer. Deze zijn medewetgever en controleren de regering. Nederlanders betalen *de uitvoerende macht*. Deze bestaat feitelijk uit enkele honderdduizenden ambtenaren die het beleid voorbereiden en uitvoeren.

Zowel kamerleden als ambtenaren leveren een bijdrage aan de maatschappij; beiden zijn direct of indirect gelegitimeerd door de kiezer. Maar ambtenaren mogen volksvertegenwoordigers niet informeren over mislukkingen, over beleidsrisico's, over alternatieven en de voor- en nadelen van een bepaalde aanpak (behalve over feiten, maar daarover later meer). *Deze twee groepen – Kamerleden en ambtenaren – mogen niet gewoon met elkaar praten. Wie het begrijpt mag het zeggen.*

Incidenten aanleiding Oekaze-Kok

In de jaren '90 ontstond politieke ophef over ambtenaren die zich al te vrijmoedig uitlieten over het beleid van hun minister. Een bekend voorbeeld was het optreden van Docters van Leeuwen, namens het College van PG's, waarin hij kanttekeningen plaatste bij het beleid van toenmalig minister Sorgdrager. Als reactie op deze incidenten stelde het kabinet de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' op, die in de wandelgangen de 'Oekaze-Kok' ging heten. De belangrijkste bepaling hierin was dat ambtenaren alleen contact kunnen hebben met Kamerleden na voorafgaande toestemming van de minister. Bij dit contact mag louter feitelijke informatie worden verstrekt. In 2004 constateerde de Commissie Duivesteijn (TCI) dat een meer ontspannen contact tussen Kamerleden en ambtenaren wenselijk was. De Tweede Kamer verzocht naar aanleiding hiervan het kabinet om een versoepeling van de regeling.

De Leidraad van Nicolai

In januari 2007 kwam toenmalig minister Nicolai (Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties) met een nieuwe Leidraad (kst 29283, nr. 46). Op hoofdlijnen gaat het om het volgende:

- de minister beslist over verzoeken van Kamerleden om contact met ambtenaren
- uitgangspunt is een welwillende en zakelijke beoordeling, tegen de achtergrond van enerzijds de bijzondere wens van het parlement en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid;
- inwilliging is alleen mogelijk als het om feitelijke informatie gaat;
- de minister zelf is het enige aanspreekpunt voor Kamerleden voor informatie en standpunten over beleidsvoorbereiding.

Deze regeling biedt geen wezenlijk ruimere mogelijkheden dan de Oekaze-Kok. Op onderdelen is er zelfs sprake van een aanscherping (het wordt ook van toepassing verklaard op ambtenaren van ZBO's, verbod op contact over beleidsvoorbereiding).

Ratio huidige regeling

De Leidraad van Nicolai heeft een zekere logica. Nederland kent het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Kamer moet een minister kunnen aanspreken op de gang van zaken op zijn departement. Bij een vrij verkeer tussen Kamerleden en ambtenaren bestaat het risico dat Kamerleden gaan 'stoken' in een departement, of dat een ambtenaar gevoelige informatie gaat lekken naar zijn politieke vrienden in de oppositie. Het zou ook weinig productief zijn als een minister zich in de Kamer zou moeten verantwoorden voor iedere proefballon die binnen een departement opgelaten wordt ten behoeve van de interne gedachtevorming. Parlementariërs en journalisten kunnen er snel gehakt van maken. Daarom stroomt de informatievoorziening vanuit een departement aan de Kamer zoveel mogelijk via één kanaal, zijnde de minister. En overigens wordt de soep ook niet zo heet gegeten; een aantal politici en ambtenaren weet elkaar redelijk te vinden. Den Haag is niet zo groot.

Toegang Kamerleden tot informatie nodig

Toch is er wel een probleem. Goede informatie is cruciaal voor het vervullen van de kerntaken van de Tweede Kamer, wetgeving en controle. Gebrekkige informatie is een terugkerend fenomeen, zoals blijkt uit vrijwel alle Parlementaire Enquêtes van de laatste 15 jaar. In het verkeer tussen kabinet en Kamer wordt informatie gebruikt als strategisch middel. Soms is het niet opportuun om de Kamer wijzer te maken dan dat ze is. Het informele circuit werkt vooral in het voordeel van leden van coalitiepartijen; voor oppositiepartijen zijn contacten met ambtenaren veel lastiger. In het buitenland wordt de Nederlandse regeling met enige verbazing gezien. Toen deze praktijk recent werd voorgelegd aan David King (Harvard, trainer Members of Congress), luidde zijn eerste reactie: 'This is crazy!' Volgens hem kan een parlement haar medewetgevende en controlerende taken niet effectief uitvoeren indien haar de toegang wordt geweigerd tot de kennis, ideeën en ervaringen die aanwezig zijn in de ministeries en instellingen. Kamerleden moeten kunnen praten met al die mensen die dag in dag uit, met vallen en opstaan het publieke domein dienen. Zij kunnen de vinger leggen op zere plekken, onvoorziene gebeurtenissen en cruciale mechanismen. Zij weten hoe het écht werkt.

Wat zijn eigenlijk feiten?

De Kamer heeft dus informatie nodig. En ambtenaren mogen slechts een bepaald type informatie verstrekken, namelijk 'feitelijke informatie'. Voor een goed begrip van het verkeer tussen Kamerleden en ambtenaren, is de interpretatie van het begrip 'feitelijke informatie' dus van groot belang. Valt hieronder bijvoorbeeld ook:

1. informatie over mogelijke beleidsrisico's zoals deze op het departement feitelijk de revue zijn gepasseerd?
2. informatie over beleidsalternatieven of -alternatieven zoals deze door andere partijen feitelijk voorgesteld zijn?
3. gezondheidsrisico's bij een hoogspanningsmast, blijkend uit de rapportage van een extern bureau?
4. feiten die ertoe leiden dat de opening van een tunnel wordt uitgesteld?
5. nieuwe gegevens die eerdere aannames van een departement achterhaald maken?
6. data over het aantal ontsnappingen uit jeugdinrichtingen?
7. feitelijk optredende kostentegenvallers bij een project?

Feiten volgens het ministerie van BZK

Desgevraagd zegt het ministerie van BZK: "In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd wat precies moet worden verstaan onder feitelijke informatie. De concrete omstandigheden van het geval kleuren dit begrip nader in. De beoordeling of het alleen om de verstrekking van feitelijke gegevens gaat is daarbij in eerste instantie aan de betrokken minister. Deze maakt immers, in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid, de afweging of hij de informatie zelf wil verstrekken of dit aan één van zijn ambtenaren overlaat. Waar in dit laatste geval de ambtenaar zou komen te staan voor de beoordeling of het om enkel feitelijke informatie gaat, mag erop worden vertrouwd dat deze goed in staat is te beoordelen waar feitelijke informatie overgaat in politiek-bestuurlijke en het derhalve aan de minister is de Kamer hieromtrent te informeren."

Informatie zonder politieke ophef

Dit is toch op zijn minst een merkwaardige stellingname. De oude Grieken maakten reeds een onderscheid tussen echte kennis (episteme) en opinies (doxa). Volgens de Dikke van Dale betekent 'feit': *wat werkelijk is of heeft plaatsgehad, gebeurtenis of omstandigheid waarvan de werkelijkheid of het geschied-zijn vaststaat*. Over feiten is ieder weldenkend mens het eens, terwijl een ieder daarnaast een aantal hoogstpersoonlijke opvattingen koestert. Vanuit dit perspectief zouden ambtenaren kamerleden moeten kunnen informeren over de bovengenoemde zeven voorbeelden. In de politiek is alles echter anders. Volgens de invulling van het departement zijn dit vrijwel allemaal feiten die ook een politiek-bestuurlijke dimensie kennen, waardoor het aan de minister is om de Kamer daarover te informeren. Misschien is het te overwegen om overal waar in de Leidraad gesproken wordt over 'feitelijke informatie' dit te vervangen door de woorden 'informatie waarover geen politieke ophef kan worden verwacht'. Dat is wel zo duidelijk voor alle betrokkenen.

De minister informeert de Kamer?

Volgens de Leidraad Nicolaï kunnen Kamerleden dus geen informatie met een politiek-bestuurlijke dimensie krijgen van ambtenaren. Krijgt de Kamer alle relevante politiek-bestuurlijke informatie dan dus van de minister? Dat zou wel een erg snelle conclusie zijn. De minister is ex art. 68 Grondwet verplicht om het parlement te informeren, tenzij dit 'in strijd is met het belang van de staat'. Het verstrekken van 'stukken voor intern beraad', is in strijd met het belang van de staat. Een advies van de landsadvocaat, alternatieve beleidsopties, ze zijn allemaal neergeslagen in stukken voor intern beraad, die de Kamer dus niets aangaan. Voorwerpen voor controle van de Kamer zijn wél: 'de motivering die in een besluit wordt aangegeven, *de feiten die daarvoor relevant worden geacht* en de argumenten die daarvoor een dragend element zijn.' (Donner, kst. 30 000, nr. 29, cursivering g.e.). Daalder vat het compact samen in zijn proefschrift '*Toegang tot overheidsinformatie*': "De praktijk is dat bewindspersonen alle inlichtingen die worden gevraagd, ook bij Kamervragen, verstrekken voor zover de regering dat wenselijk acht."

Kabinet moet loslaten

Indien het kabinet écht samen wil werken aan Nederland, zal ze het voorwaardelijk verbod op communicatie tussen Kamerleden en ambtenaren moeten loslaten. Directe toegang van Kamerleden tot ambtenaren van departementen hoeft voor ministers niet problematisch te zijn. Zij dienen dan

duidelijk te maken dat ze slechts verantwoordelijkheid dragen voor de informatie die officieel door de minister is goedgekeurd en aan de Kamer is gezonden. Maar het is misschien wel erg optimistisch om veranderingen te verwachten van de zijde van het kabinet. Het blijft erg verleidelijk om als ministers de enige formele sluis te zijn voor het inhoudelijk informatieverkeer tussen volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht.

Tweede Kamer kan toegang eisen

Veranderingen zijn dan ook eerder te verwachten vanuit de hoek van de Tweede Kamer. De Kamer heeft uiteindelijk de macht om toegang te eisen. Het ingewikkelde is dat de meerderheid van de Kamer bestaat uit coalitiefracties en de top van deze partijen zitting heeft in het kabinet. Loyaliteit aan hun 'bazen' is dan vaak belangrijker dan het versterken van de informatiepositie van de Kamer. Veranderingen in deze gegroeide praktijk mogen alleen verwacht worden van een Kamer die zich bewust is van haar constitutionele rol. En het kan wél; er zijn landen waar het anders geregeld is. Waar een beter debat kan plaatsvinden over de wezenlijke vraagstukken.

Verbod op communicatie niet vol te houden

Ten slotte. Sommige mensen beschouwen democratie als de minst slechte staatsvorm. Zij zijn waarschijnlijk niet ontevreden met de bestaande praktijk. Er zijn ook mensen die de kracht van democratie benadrukken: het vermogen om met meer kennis en ideeën tot een betere toekomst te komen. Vanuit dit perspectief is de Leidraad Nicolaï een historische anomalie die niet meer past in de hedendaagse kennissamenleving. Het geclausuleerd verbod op communicatie tussen twee kernspelers in het landsbestuur – kamerleden en ambtenaren – is maatschappelijk weinig productief. En is uiteindelijk ook niet vol te houden.

De auteur werkt aan een proefschrift over 'Informatie en Politiek' en is directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie