



het blauwe boek

HANDBOEK VOOR
BEWINDSPERSONEN

Inhoud

1	Inleiding	9
2	De regering	11
2.1	Formatie	11
2.2	Start van een kabinet	12
2.2.1	Constituerend beraad	12
2.2.2	Eenheid regeringsbeleid	12
2.2.3	Positie minister-president als leider van het kabinet	13
2.3	Formele aspecten van het ambt	13
2.3.1	Ministers	13
2.3.2	Staatssecretarissen	13
2.3.3	Vervangingsregeling	13
2.4	Algemene verkiezingen en demissionaire status kabinet	14
2.4.1	Gelijktijdige vervulling ambt bewindspersoon en Kamerlidmaatschap	14
2.4.2	Functiebeëindiging door overlijden of tussentijds ontslag	14
3	De ministerraad, rijksministerraad en onderraden	17
3.1	De ministerraad	17
3.1.1	De leden en de voorzitter	17
3.1.2	Ambtelijke ondersteuning bij de ministerraad	17
3.1.3	Vergaderdag, plaats en tijdstip en recesperiodes	18
3.1.4	De onderwerpen waarover de ministerraad beraadslaagt en besluit	18
3.1.5	Stemmingen in de ministerraad	19
3.2	De rijksministerraad	19
3.2.1	De leden en de voorzitter	19
3.2.2	De gevolmachtigde ministers	20
3.2.3	De onderwerpen waarover de rijksministerraad beraadslaagt en besluit	20
3.2.4	Medegelding van verdragen	20
3.2.5	Voortgezet overleg	21
3.3	De onderraden van de ministerraad, ministeriële commissies en overige	21
3.3.1	Dekkend stelsel van onderraden	21
3.3.2	De leden en de voorzitter	22
3.3.3	Positie van bewindspersonen die geen lid van de onderraad zijn	22
3.3.4	Vorbereiding van onderraden	22
3.3.5	Ambtelijke ondersteuning bij de onderraden	23
3.3.6	Onderraad en ambtelijk voorportaal rijksministerraad	23
3.3.7	Samenhang met de ministerraad	23

3.3.8	Ministeriële commissies en ministeriële stuurgroepen	24
3.3.9	Ministeriële kerngroep speciale operaties	24
3.3.10	Ministeriële commissie crisisbeheersing	24
3.4	De begroting	24
3.4.1	Algemeen	24
3.4.2	De begrotingscyclus	25
3.4.3	De begrotingsstukken	25
3.4.4	Budgettaire besluitvorming	26
3.4.5	Begrotingsbehandeling	26
3.4.6	Begrotingsverantwoording	26
3.4.7	Europese begrotingsregels	27
3.4.8	Proces en toetsing	27
3.5	Wetgevingsproces	27
3.5.1	Advies Raad van State	28
3.5.2	Bekrachtiging en bekendmaking	28

4 Procedures ministerraad **29**

4.1	De agenda van de ministerraad	29
4.1.1	Indeling	29
4.1.2	Zeven-dagentermijn en aanbiedingsformulier	30
4.1.3	Vertrouwelijke stukken	31
4.1.4	Verkenningen	31
4.2	De besluitenlijst van de ministerraad	31
4.2.1	Wijzigen besluitenlijst	31
4.3	De notulen van de ministerraad	32
4.3.1	Wijzigen en vaststellen notulen	32
4.3.2	Geheimhoudingsplicht	32
4.3.3	Verspreiding, archivering en terugzending notulen	33
4.3.4	De Archiefwet 1995	33

5 Bijzondere aandachtspunten voor bewindspersonen **35**

5.1	Rechtspositionele aspecten en voorzieningen	35
5.1.1	Algemeen	35
5.1.2	Bezoldiging	36
5.1.3	Uitkerings- en pensioenregeling	36
5.1.4	Verenigbaarheid ministersambt en staatssecretariaat met andere functies	37
5.1.5	Overige voorzieningen	37
5.1.6	Digitale werkomgeving	38
5.1.7	Politiek adviseurs	38
5.1.8	Openbaarmaking bestuurskosten	39
5.1.9	Wob-verzoeken	39

5.1.10	Dienstreizen	39
5.1.11	Dienstreizen Aruba, Curaçao en Sint Maarten	40
5.1.12	Dienstreizen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	40
5.1.13	Gebruik van het regeringsvliegtuig	41
5.2	Oud-bewindspersonen	41
5.2.1	Ondersteuning	41
5.2.2	Vervolfuncties	41
5.3	Beveiliging	41
5.3.1	Algemeen	41
5.3.2	Nationale verantwoordelijkheid beveiliging bewindspersonen	42
5.3.3	Beveiligingsmaatregelen bewindspersonen	42
5.3.4	Adviesgesprekken	42
5.4	Andere aspecten van het ambt	43
5.4.1	Kabinet van de Koning	43
5.4.2	Perscontacten ministers en staatssecretarissen	43
5.4.3	Aannemen van geschenken	44
5.4.4	Handelingen met betrekking tot financiële ondernemingen	45
5.5	Aanwezigheid bewindspersonen / kennismakingsbezoeken / evenementen	45
5.5.1	Aanwezigheid ministerraad	45
5.5.2	Aanwezigheid Eerste en Tweede Kamer	46
5.5.3	Kennismakingsbezoeken	46
5.5.4	Aanwezigheid bewindspersonen bij officiële gelegenheden en (commerciële) (sport)evenementen	46
5.6	Protocollaire aangelegenheden	47
5.6.1	Algemeen	47
5.6.2	Decoraties en prijsuitreikingen	47
5.6.3	Contact tussen de Koning, de minister-president en de andere bewindspersonen	48
5.6.4	Aanwezigheid van bewindspersonen bij staatsbezoeken	48
5.6.5	Aanwezigheid van bewindspersonen bij werkbezoeken van de Koning	48
5.6.6	Prinsjesdag	48
5.7	Gebruik representatieve onroerende goederen	48
5.7.1	Het Catshuis	48
5.7.2	Jachthuis St. Hubertus	48
5.7.3	Johan de Witthuis	49
5.7.4	Grafelijke Zalen	49
5.7.5	Ruimte bij het ministerie van Algemene Zaken	49
5.7.6	Gebruik overige representatieve overheidsruimten	49
5.7.7	Protocollaire punten inzake buitenlands beleid	50
5.8	Eenheid van communicatie en voorlichting	50
5.8.1	Algemene uitgangspunten overheidscommunicatie	50
5.8.2	Autorisatie, embargo en regels voor meereizende journalisten	52
5.8.3	Communicatiekalender	52
5.8.4	Wekelijkse persconferentie met de minister-president	52
5.8.5	Persberichten over besluiten van de ministerraad	53

5.8.6	Websites, weblogs, social media en audio & video -opnames	53
5.8.7	Coproducties	53
5.8.8	Campagnes van de Rijksoverheid	54
5.8.9	Crisiscommunicatie	54
5.8.10	Communicatie Prinsjesdag en Verantwoordingsdag	54

6 Verhouding tot de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Landsadvocaat **57**

6.1	Inleiding	57
6.2	Verhouding tot de Staten-Generaal	57
6.2.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	57
6.2.2	Commissievergaderingen	58
6.2.3	Aanwezigheid van ambtenaren bij commissievergaderingen	58
6.2.4	Contacten tussen ambtenaren en leden van de Eerste en Tweede Kamer	58
6.2.5	Schriftelijke vragen, (voor)ontwerp van wet, amendement, motie (incl. de omgang met moties), initiatiefwetsvoorstel	59
6.2.6	Stemmingen	60
6.2.7	Verschoningsrecht	60
6.2.8	Regeringsdelegaties	60
6.3	Verhouding tot de Raad van State	61
6.3.1	Adviesaanvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State	61
6.3.2	Verzoek om spoedadvies Afdeling advisering van de Raad van State	61
6.3.3	Overleg met de Afdeling advisering	61
6.3.4	Nader rapport	62
6.3.5	Opnieuw horen Raad van State over ingrijpende wijzigingen van wetsvoorstellen	62
6.3.6	Raad van State van het Koninkrijk	63
6.4	Verhouding tot de Algemene Rekenkamer	63
6.5	Verhouding tot de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman	63
6.6	Verhouding tot de Landsadvocaat	64
6.7	Verhouding tot de Autoriteit Persoonsgegevens	64

7 De Europese Unie **65**

7.1	Besluitvorming in de Europese Unie	65
7.2	De totstandkoming van de Nederlandse inbreng in de EU	66

8	Bijlagen	69
8.1	Beoordeling van kandidaat-ministers en staatssecretarissen	70
8.2	Politiek adviseurs	79
8.3	Begrotingsproces	80
8.4	De instellingen van de Europese Unie	82
8.4.1	De Raad van de Europese Unie	82
8.4.2	De Europese Raad	83
8.4.3	Het Europees Parlement	83
8.4.4	De Europese Commissie	83
8.4.5	Hof van Justitie	84
8.4.6	De financiële instellingen van de EU	85
8.4.7	De Rekenkamer en enkele organen	85
8.5	Algemene Bestuursdienst	86
8.5.1	Benoemingsprocedure topambtenaren	86
8.5.2	Jaarlijkse personeelsgesprekken tussen ministers en topambtenaren	87
8.5.3	Beloning van topambtenaren	87
8.6	Verhouding tot de Algemene Rekenkamer	88
8.6.1	Bestuur en organisatie	88
8.6.2	Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer	88
8.6.3	Het onderzoeksproces van de Algemene Rekenkamer	89
8.6.4	Verplichting tot overleg met de Algemene Rekenkamer	90
8.6.5	Internationale activiteiten	90

1 Inleiding

In dit handboek, in de wandelgangen ook wel ‘blauwe boek’ genoemd, is zo veel mogelijk informatie opgenomen die voor een bewindspersoon en de ambtelijke ondersteuning van belang is. Lange staatsrechtelijke verhandelingen zijn achterwege gelaten. Hierover is elders genoeg informatie te vinden. Hier en daar wordt echter wel kort iets vermeld. De inhoud van dit handboek beoogt niet de huidige gewoonten te wijzigen, noch in plaats te treden van toelichtingen op relevante wet- en regelgeving. Het handboek gaat uit van de bestaande situatie en zal later waar nodig worden aangevuld met eventuele afspraken uit het regeerakkoord en het constituerend beraad. Met vragen kunt u terecht bij de secretaris-generaal van uw ministerie, het hoofd van het bureau secretaris-generaal dan wel de directeur bestuursondersteuning, of bij mij.

Dit handboek is te vinden op www.rijksoverheid.nl.

mr. Marianne Hordijk
Secretaris ministerraad

2 De regering

2.1 Formatie

Aan de vooravond van verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer dient het kabinet zijn ontslaanvraag in. Na de verkiezingen treedt een Tweede Kamer in nieuwe samenstelling aan, terwijl er nog een demissionair kabinet zit dat zijn legitimatie vindt in de vorige kiezersuitspraak. Die situatie maakt duidelijk dat het formatieproces in de tijd zo beperkt mogelijk moet zijn. Sinds maart 2012 ligt het initiatief voor de formatie van een nieuw kabinet bij de Tweede Kamer.

Gebruikelijk is dat er een informatie- en een formatiefase is. In de informatiefase worden de mogelijkheden onderzocht voor de vorming van een nieuw kabinet. In de formatiefase staan de verdeling en personele invulling van de kabinetsposten centraal. In die fase worden ook de kandidaat-bewindspersonen benaderd. De formateur voert met elk van hen een afzonderlijk gesprek. Deze procedure is vastgelegd in de brief d.d. 20 december 2002 (zie bijlage 8.4) van de minister-president. Enkele relevante noties worden hieronder weergegeven.

Voorafgaand aan het gesprek tussen de formateur en de kandidaat-bewindspersoon vinden op verzoek van de formateur drie feitenonderzoeken plaats. De kandidaat¹ wordt geacht met zijn kandidaatstelling hiervoor toestemming te hebben verleend. Het betreft een naslag in het justitieel documentatieregister, een naslag van de algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD) naar relevante beschikbare gegevens, en naslag in het fiscale dossier van betrokkene. Deze onderzoeken doen niets af aan de verantwoordelijkheid van de kandidaat om op eigen initiatief alle relevante feiten en omstandigheden ter sprake te brengen in het gesprek tussen kandidaat en formateur. De formateur gaat in het gesprek na of er enig beletsel is in het heden of verleden van de kandidaat om de functie te aanvaarden. Blijkt er een beletsel te zijn, dan bezien de formateur en de kandidaat of en zo ja hoe het beletsel kan worden weggenomen.

Een kandidaat-bewindspersoon dient alle betaalde en onbetaalde functies, nevenfuncties, en andere nevenactiviteiten neer te leggen voorafgaand aan de beëdiging van het kabinet. Alleen onder bijzondere omstandigheden en met uitdrukkelijke toestemming van de formateur kan een bepaalde functie al dan niet voor bepaalde duur worden voortgezet. Daarnaast wordt in het gesprek tussen formateur en kandidaat systematisch nagegaan of betrokkene zeggenschapsrechten heeft inzake relevante financiële of zakelijke belangen.

¹ Waar in dit handboek “hij”, “hem” of “zijn” staat, kunt u ook “zij” of “haar” lezen.

Waar dat het geval is dient de kandidaat voor de beëdiging ofwel volledig afstand te doen van deze belangen, ofwel (voorbereidingen voor) een regeling te treffen waarbij hij de zeggenschapsrechten gedurende de ambtsperiode niet kan uitoefenen. Bedacht dient te worden dat in dit kader ook de betaalde en onbetaalde functies, nevenfuncties, nevenactiviteiten en zeggenschapsrechten van partners en familieleden van kandidaat-bewindspersonen in de belangstelling kunnen komen te staan. De kandidaat dient in het gesprek met de formateur volledig en waarheidsgetrouw alle relevante feiten te melden (zie ook paragraaf 5.4.4). Het ambt van bewindspersoon stelt zware fysieke eisen aan de kandidaat. De formateur verifieert in het gesprek of de kandidaat zich daarvan bewust is en of hij zich daartoe in staat acht. Ter afsluiting van het gesprek stelt de formateur de vraag of er overigens nog feiten zijn uit heden of verleden van de kandidaat die hij moet kennen omdat ze op enig moment van negatieve invloed kunnen worden op het functioneren van de kandidaat als bewindspersoon, dan wel het kabinet in een moeilijke situatie zouden kunnen brengen.

2.2 Start van een kabinet

2.2.1 Constituerend beraad

De beoogde leden van een nieuw kabinet komen bijeen in constituerende vergadering. In deze vergadering worden procedurele en inhoudelijke afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de taakverdeling en de vervangingsregeling. Na deze vergadering is de formatiefase officieel afgerond en kan de Koning² worden geïnformeerd dat de formateur zijn formatieopdracht, tot dan toe in beraad gehouden, om een kabinet te vormen aanvaard en met goed resultaat heeft afgerond. De beoogde leden van het kabinet worden, voor zover noodzakelijk, vervolgens bij Koninklijk Besluit benoemd en door de Koning beëdigd (art.43 Grondwet; art.46, eerste lid, Grondwet). Daarna spreekt de minister-president de regeringsverklaring uit in de Tweede Kamer.

2.2.2 Eenheid regeringsbeleid

Bewindspersonen dienen de eenheid van het regeringsbeleid in acht nemen (art.45, derde lid, Grondwet). Dit betekent dat naast een individuele verantwoordelijkheid voor het ministerie en jegens het parlement, ook verantwoordelijkheid geldt voor het collectief van het beleid. Om eenheid in de woordvoering tussen bewindspersonen te bevorderen, is een aantal uitgangspunten voor het communicatiebeleid van het kabinet ontwikkeld. De minister-president is de eerste woordvoerder van het kabinet, met name indien het gaat om onderwerpen waarover nog geen overeenstemming is bereikt en onderwerpen die politiek gezien dienen te worden gedragen door de collectiviteit van het kabinet. Voor overige afspraken zie paragraaf 5.4.2 en 5.8.6.

² De Grondwet spreekt van 'de Koning'. Deze term wordt derhalve in dit handboek gehanteerd.

2.2.3 **Positie minister-president als leider van het kabinet**

De minister-president is de voorzitter van de ministerraad (art.45, tweede lid, Grondwet), minister van Algemene Zaken en verantwoordelijk voor het bevorderen van de eenheid van het algemeen overheidsbeleid. De minister-president kan naar eigen inzicht onderwerpen agenderen voor de vergadering van de ministerraad en de onderraden.

2.3 **Formele aspecten van het ambt**

2.3.1 **Ministers**

De minister-president en de overige ministers worden bij Koninklijk Besluit benoemd of ontslagen. De ministers geven leiding aan een ministerie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid ministers zonder portefeuille te benoemen. Een minister zonder portefeuille is belast met een bepaald beleidsterrein en/of programma. Een minister zonder portefeuille wordt niet belast met de leiding van een ministerie (art.44, eerste en tweede lid, Grondwet).

2.3.2 **Staatssecretarissen**

Staatssecretarissen worden bij Koninklijk besluit benoemd of ontslagen. Zij staan de minister in onderdelen van diens portefeuille bij en dragen daarvoor politieke verantwoordelijkheid. De staatssecretaris kan zelfstandig wetten en Koninklijke besluiten van contraseign voorzien. De minister draagt evenwel de politieke eindverantwoordelijkheid voor het ministerie en het takenpakket van de staatssecretaris. Dit takenpakket wordt vastgesteld bij ministerieel besluit en gepubliceerd in de Staatscourant. De portefeuilleverdeling tussen een minister en de staatssecretaris(sen) dient te worden goedgekeurd door de minister-president (art.46, tweede lid, Grondwet).

2.3.3 **Vervangingsregeling**

Bij het aantreden van een nieuw kabinet wordt bij Koninklijk besluit op voordracht van de minister-president een regeling getroffen voor de vervanging van een minister in het geval deze tijdelijk niet in staat is zijn taak uit te oefenen. Het vervangingsbesluit heeft niet alleen betrekking op de vervanging van een minister in de ministerraad, maar bijvoorbeeld ook op het beheer van het ministerie, het ondertekenen van wetten en besluiten en het optreden in de Tweede Kamer. Het vervangingsbesluit is alleen van toepassing in geval van tijdelijke afwezigheid.

Het vervangingsbesluit wijst in principe voor elke minister een (met name genoemde) staatssecretaris als vervanger aan en een met name genoemde minister ad interim.

Deze laatste treedt slechts als vervanger op indien de afwezige minister niet in staat is om aanwijzingen te geven aan de vervangende staatssecretaris, wanneer minister en staatssecretaris gelijktijdig afwezig zijn of wanneer er geen staatssecretaris is op het ministerie. Een minister stelt zijn vervanger en de minister-president indien mogelijk vooraf en tijdig in kennis van zijn tijdelijke afwezigheid. Bij afwezigheid die niet van tijdelijke aard is, zoals tussentijds aftreden of overlijden, is de vervangingsregeling niet van toepassing. De in de vervangingsregeling aangewezen vervanger kan daarom in dergelijke gevallen niet zonder meer de plaats innemen.

2.4 Algemene verkiezingen en demissionaire status kabinet

In de regel vinden één keer in de vier jaar algemene verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats (art.52, eerste lid, Grondwet). Deze worden uitgeschreven door per Koninklijk besluit de Tweede Kamer te ontbinden. De ministerraad stelt in dit ontbindingsbesluit de datum van de nieuwe verkiezingen vast aan de hand van de in de Kieswet vastgelegde termijnen over partijregistratie, kandidaatstelling, de verkiezingen en de ontbinding van de Kamer. De daadwerkelijke ontbinding van de Tweede Kamer vindt plaats op de eerste vergaderdag van de Kamer na de verkiezingen, tegelijk met de installatie van de nieuwe Kamer. De avond vóór de verkiezingen biedt de minister-president het ontslag van het kabinet aan de Koning aan. De Koning vraagt het kabinet volgens gebruik datgene te blijven verrichten dat in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk is. Het kabinet is dan demissionair. Dit komt erop neer dat het kabinet de lopende zaken behartigt en zo nodig de begroting voorbereidt en indient, reguliere benoemingsvoorstellen afdoet en uitvoeringshandelingen verricht, en zo nodig voorstellen tot wetgeving om advies aan de Raad van State doet voorleggen en vervolgens aan de Staten-Generaal zendt. Beleidswijzigingen en nieuw beleid worden alleen voorgesteld als daartoe noodzaak bestaat. In dat geval worden beleidswijzigingen of eventueel nieuw beleid eerst in de ministerraad besproken. Dat geldt ook voor alle nadere rapporten op adviezen van de Raad van State, ook in geval hij een zogenaamd blanco advies uitbrengt. De demissionaire bewindspersonen blijven tot het moment dat definitief is beslist op hun ontslagaanvraag verantwoordelijk voor het beleid. Het ontslag geschiedt bij Koninklijk besluit.

2.4.1 Gelijktijdige vervulling ambt bewindspersoon en Kamerlidmaatschap

Na de verkiezingen zijn demissionaire bewindspersonen die in de nieuwe Tweede Kamer zijn gekozen, tevens lid van de Kamer tot de datum van hun ontslagverlening dan wel hun benoeming in een nieuw kabinet (art.57 Grondwet). In deze periode dienen de bewindspersonen die tevens Kamerlid zijn terughoudendheid in acht te nemen in de Tweede Kamer. Tevens dienen zij de vertrouwelijkheid van de ministerraad en de eenheid van het kabinetsbeleid in acht te nemen. Tot slot is het goed gebruik dat bewindspersonen niet als Kamerleden het woord voeren in debatten of overleggen waar een medebewindspersoon het regeringsbeleid verdedigt. Een minister of staatssecretaris die tijdelijk tegelijkertijd het Kamerlidmaatschap vervult, is uitgezonderd van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. Hij behoudt de rechtspositie (bezoldiging, vaste ambtstoelage en overige voorzieningen) die hij tot dusver als bewindspersoon had. De pensioenopbouw als minister of staatssecretaris loopt gedurende deze periode door.

2.4.2 Functiebeëindiging door overlijden of tussentijds ontslag

Een aan de Koning gericht verzoek om tussentijds ontslag van een minister wordt door deze minister aan de minister-president gezonden met het verzoek dit door te geleiden aan de Koning. Totdat een nieuwe minister is benoemd, wordt bij afzonderlijk Koninklijk besluit voorzien in de waarneming van de vacante portefeuille of functie door een andere minister. Indien een minister zonder portefeuille tussentijds aftreedt of overlijdt, valt de zorg voor de aangelegenheden waarmee de minister zonder portefeuille was belast, zonder

nader besluit toe aan de minister van het desbetreffende ministerie. Indien een minister tussentijds ontslag aanvraagt of overlijdt, stelt de bij zijn ministerie werkzame staatssecretaris gelijktijdig zijn functie aan de Koning ter beschikking.

Een verzoek om ontslag van een staatssecretaris wordt op overeenkomstige wijze behandeld, met dien verstande dat de staatssecretaris zijn aan de Koning gerichte verzoek om ontslag aan zijn minister aanbiedt. Deze draagt zorg voor doorzending aan de minister-president en kan daarbij zijn opvatting over de ontslagverlening toevoegen. Indien een staatssecretaris zijn ontslag vraagt heeft dat feit als zodanig geen gevolgen voor de staatsrechtelijke positie van zijn minister.

3 De ministerraad, rijksministerraad en onderraden

3.1 De ministerraad

3.1.1 De leden en de voorzitter

Ministers vormen gezamenlijk de ministerraad. De minister-president is voorzitter van de raad. De ministerraad heeft als taak en bevoegdheid te beraadslagen en te besluiten over het algemeen regeringsbeleid en dient de eenheid van dat beleid te bevorderen (art.45 Grondwet). De minister-president stelt de agenda vast en regelt de orde. Indien hij is verhinderd wordt de vergadering geleid door een (van de) vice-minister(s)-president(en). Bij diens (hun) afwezigheid, wordt de vergadering geleid door de aanwezige minister met de hoogste leeftijd.

Staatssecretarissen zijn geen lid van de ministerraad. Staatssecretarissen kunnen alleen aan de vergadering van de ministerraad deelnemen als er onderwerpen worden behandeld waarbij zij uit hoofde van hun taak rechtstreeks zijn betrokken, bij afwezigheid van de minister, of voor zover de raad uit anderen hoofde hun aanwezigheid wenselijk acht. De staatssecretaris kan niet aan eventuele stemmingen in de ministerraad deelnemen, ook niet in het geval hij de minister vervangt.

Naast de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk is voor het functioneren van de ministerraad en de rijksministerraad het Reglement van orde voor de ministerraad (RvO MR) van belang. In dit Koninklijk besluit worden samenstelling, taken, bevoegdheden, werkwijze en geheimhoudingsregels vastgelegd.

3.1.2 Ambtelijke ondersteuning bij de ministerraad

Behalve door de ministers en staatssecretarissen worden de vergaderingen van de ministerraad bijgewoond door de (plv.) secretaris van de ministerraad, een adjunct-secretaris en de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) of een van diens plaatsvervangers. De raad benoemt op voorstel van de minister-president de secretaris en de plaatsvervangend secretaris. De minister-president benoemt een of meer adjunct-secretarissen (art.2 RvO MR). De belangrijkste taken van de secretaris zijn “het ontwerpen van een besluitenlijst, waarin de conclusies van de raad worden opgenomen” en “het ontwerpen van de notulen.” De adjunct-secretaris maakt hiervoor het concept.

De directeur-generaal RVD organiseert de informatievoorziening aan de media rond de ministerraad (art.3 RvO MR). Hij voorziet de ministers tijdens de vergaderingen van relevante actuele informatie en adviseert de minister-president en de andere ministers over hun optreden naar aanleiding van de vergadering van de ministerraad. Tijdens de vergadering past hij indien nodig de tekst van de conceptpersberichten aan in overleg met de betrokken ministers of staatssecretarissen.

Tijdens ministerraadsvergaderingen zijn geen ambtenaren van andere ministeries aanwezig in de Trêveszaal of in de ruimten die eraan grenzen. Alleen in die gevallen waar de besluitvorming dat noodzakelijk maakt kan, met toestemming van de minister-president, van deze regel worden afgeweken. Voorlichters of andere ambtenaren die in contact willen treden met hun bewindspersonen doen dat vanuit het gebouw Binnenhof 19.

3.1.3 Vergaderdag, plaats en tijdstip en recesperiodes

De ministerraad vergadert in de regel wekelijks op vrijdag. De vergaderingen vinden plaats in de Trêveszaal bij het Ministerie van Algemene Zaken. Behalve op vrijdag kan de ministerraad bijeenkomen als de minister-president of ten minste twee andere ministers dat wenselijk achten (art.8 RvO MR). Het zomerreces van de ministerraad volgt op de laatste vergadering van de Eerste Kamer. Het reces duurt vier weken. Het kerstreces is twee weken. De minister-president stelt de recesperiodes vast.

3.1.4 De onderwerpen waarover de ministerraad beraadslaagt en besluit

De inhoud van het begrip ‘algemeen regeringsbeleid’, zoals opgenomen in artikel 45 Grondwet, is aan de interpretatie van de raad zelf gelaten. Er is geen limitatieve lijst van onderwerpen die in de ministerraad aan de orde dienen te komen. In het Reglement van orde van de ministerraad worden de belangrijkste onderwerpen genoemd. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Voorstellen van (rijks)wet en ontwerpen van algemene maatregelen van (rijks)bestuur worden aan de (rijks)ministerraad voorgelegd alvorens deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) worden aangeboden. Indien het advies vervolgens ingrijpende kritiek op de inhoud of de vormgeving bevat (dictum 4 e.v.), dient het opnieuw in de (rijks)ministerraad te worden besproken;
- Bij overige vormen van publicatie van een beleidsvoornemen, waaronder brieven aan de Tweede Kamer en het in (internet)consultatie geven van regelgeving, dient de afweging te worden gemaakt of behandeling in de ministerraad geëigend is. De criteria daarvoor zijn te vinden in artikel 4, tweede lid, sub d RvO MR. Voor internetconsultaties geldt dat ten behoeve van de behandeling in de ministerraad dient te worden volstaan met een korte toelichting op hoofdlijnen;
- Over zaken waaraan financiële gevolgen verbonden zijn, wordt overleg gepleegd met de minister van Financiën alvorens de kwestie aan de ministerraad wordt voorgelegd;
- De instelling, taak en samenstelling van adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges, met inbegrip van colleges zoals bedoeld in artikel 2, sub b van voornoemde wet, alsmede de instelling van interdepartementale commissies met een permanent karakter dan wel commissies die werkzaamheden verrichten die tot belangrijke politieke en financiële consequenties kunnen leiden behoeven instemming van de ministerraad;

- Er worden in beginsel geen rapporten van commissies zonder kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer gezonden tenzij de ministerraad anders besluit;
- Voordrachten voor Koninklijke besluiten tot benoemingen van onder andere ministers, staatssecretarissen, ambassadeurs, burgemeesters (van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners), enkele leden van de rechterlijke macht en hoge militaire- en rijks-ambtenaren en andere personen, voor zover deze gelijk dan wel hoger bezoldigd worden dan een directeur-generaal bij een ministerie zijnde schaal 19 passeren de ministerraad;
- Indien een bewindspersoon behandeling in de ministerraad van een voordracht ter benoeming onnodig of ongewenst vindt, dan kan daarvan worden afgezien als de minister-president daarmee instemt.

Het is voorts gebruikelijk dat de minister van Financiën de overige bewindspersonen een brief stuurt over de budgettaire samenwerking.

3.1.5 Stemmingen in de ministerraad

In de regel besluit de ministerraad zonder uitdrukkelijke stemming. Indien hoofdelijke stemming nodig is wordt bij meerderheid van stemmen besloten (art.11 RVO MR). Iedere minister heeft één stem, ook als hij één of meerdere ministers vervangt. Een staatssecretaris heeft geen stemrecht. Bij stemmingen in de ministerraad dient tenminste de helft van het totale aantal ministers aanwezig te zijn. Bij staking van de stemmen wordt de beslissing aangehouden tot de volgende vergadering, tenzij de raad voltallig is, of de beslissing niet kan worden uitgesteld. In deze gevallen, of wanneer de stemmen in de tweede vergadering wederom staken, geeft de stem van de minister-president de doorslag.

3.2 De rijksministerraad

Naast de ministerraad bestaat de ministerraad van het Koninkrijk (de rijksministerraad). Aan de vergaderingen van de rijksministerraad nemen naast de leden van de ministerraad de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten deel. De rijksministerraad kent geen apart Reglement van orde. De bepalingen uit het Reglement van orde voor de ministerraad zijn van overeenkomstige toepassing. In de aanhef van het Koninklijk besluit wordt daarom niet alleen naar artikel 45 van de Grondwet verwezen, maar ook naar artikel 10 van het Statuut.

3.2.1 De leden en de voorzitter

De ministerraad van het Koninkrijk bestaat uit de Nederlandse ministers en de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (art.7 Statuut). Het voorzitterschap en de vervanging bij afwezigheid is hetzelfde als bij de Nederlandse ministerraad. De rijksministerraad vergadert in beginsel iedere vier weken of zoveel vaker als nodig is op vrijdag in de Trêveszaal van het ministerie van Algemene Zaken, voorafgaand aan de ministerraad.

3.2.2 De gevolmachtigde ministers

Een gevolmachtigde minister is mandataris van de regering van Aruba, onderscheidenlijk Curaçao en Sint Maarten en kan derhalve door deze regering ter verantwoording worden geroepen. De gevolmachtigde heeft de status van minister en als zodanig stemrecht in de rijksministerraad. Bij afwezigheid wordt de gevolmachtigde minister door een plaatsvervanger vervangen die ook met betrekking tot het stemrecht volledig in de plaats van de gevolmachtigde minister treedt. Indien de Nederlandse ministers demissionair worden, geldt dat niet voor de gevolmachtigde ministers. Hun ambtstermijn is gekoppeld aan die van de regeringen van hun land.

De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn ieder gerechtigd om, indien een bepaald onderwerp daar aanleiding toe geeft, naast de gevolmachtigde minister tevens een minister van de eigen regering met raadgevende stem te laten deelnemen aan de vergaderingen van de rijksministerraad (art.10 Statuut). De stemverhouding verandert daardoor niet.

3.2.3 De onderwerpen waarover de rijksministerraad beraadslaagt en besluit

In de vergadering van de rijksministerraad komen alle aangelegenheden van het Koninkrijk aan de orde. De belangrijkste worden in artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden genoemd:

- a. de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk;
- b. de buitenlandse betrekkingen;
- c. het Nederlandschap;
- d. de regeling van de ridderorden, alsmede van de vlag en het wapen van het Koninkrijk;
- e. de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen;
- f. het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders;
- g. het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen;
- h. de uitlevering.

Daarnaast kunnen op grond van artikel 38 van het Statuut ook onderlinge regelingen worden getroffen met betrekking tot andere onderwerpen, op basis van consensus.

3.2.4 Medegelding van verdragen

De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden met betrekking tot alle verdragen verzocht aan te geven of het verdrag in kwestie hun land raakt en of zij medegelding voor hun land wenselijk achten. Bij de bespreking van de parlementaire goedkeuring van een verdrag in de ministerraad of rijksministerraad dient in de voorgestelde conclusie van het voorstel expliciet vermeld te worden of het verdrag Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten zal raken en of het verdrag al dan niet voor hen zal gelden. Dit aspect zal ook naar voren komen bij het officieel om advies aanhangig doen maken van het verdrag in kwestie bij de Raad van State van het Koninkrijk.

3.2.5 Voortgezet overleg

Indien de gevolmachtigde minister met de Nederlandse bewindspersonen over een te nemen besluit van mening verschilt en het overleg in de rijksministerraad niet tot overeenstemming leidt, regelt het artikel 12 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden de voorziening van het voortgezet overleg. Aan het voortgezet overleg nemen naast de minister-president twee Nederlandse ministers, de gevolmachtigde minister die bezwaar maakt en een door de betrokken regering aan te wijzen landsminister of bijzonder gemachtigde deel. Indien ook (één van) de andere gevolmachtigde ministers aan het overleg deel wensen te nemen treden deze in de plaats van de landsminister of bijzonder gemachtigde. Wel kan in dat geval naast de gevolmachtigde minister tevens een landsminister met raadgevende stem aan het overleg deelnemen.

De minister-president neemt in dit overleg als voorzitter van de rijksministerraad de belangen van alle betrokken landen en van het Koninkrijk als geheel in aanmerking. Ingeval de Nederlandse ministers van mening blijven verschillen met de vertegenwoordigers van het andere land of de andere landen heeft de minister-president een doorslaggevende stem. De uitkomsten van het voortgezet overleg worden geagendeerd in de rijksministerraad, die in de regel plaatsvindt op dezelfde dag als het voortgezet overleg. Deze oordeelt overeenkomstig de uitkomsten van het voortgezet overleg.

Van het voortgezet overleg wordt een verslag gemaakt dat nadien ter kennisneming aan de deelnemers van het overleg zal worden gezonden. Het verslag wordt vergezeld van een brief van de secretaris van de rijksministerraad waarin de vertrouwelijkheid ervan wordt benadrukt.

3.3 De onderraden van de ministerraad, ministeriële commissies en overige

3.3.1 Dekkend stelsel van onderraden

Uit het oogpunt van taakverdeling en efficiënte besluitvorming worden voorstellen waarover de ministerraad dient te besluiten, eerst voorgelegd aan een onderraad van de ministerraad. Een dekkend stelsel van onderraden bestrijkt het gehele terrein van rijksbeleid. Hierop zijn vanuit praktische overwegingen enkele uitzonderingen geformuleerd:

- Alle besluiten in het kader van de begrotingscyclus;
- Actuele punten van buitenlands beleid (waaronder de conclusies van de coördinatiecommissie);
- Alle besluiten na ommekomst van de Raad van State;
- Actuele binnenlands politieke kwesties naar aanleiding van behandeling in de Tweede of Eerste Kamer;
- Benoemingen;
- Onderwerpen ter kennisgeving;
- Verkenningen.

Naast de onderraden zijn er enkele ministeriële commissies. Het belangrijkste verschil met onderraden is dat deze tijdelijk zijn, in principe voor de duur van de kabinetsperiode. Ministeriële commissies worden gevormd voor een bepaald thema of onderwerp.

Daarnaast kunnen voorstellen waarover na de ambtelijke, interdepartementale voorbereiding geen nadere discussiepunten meer resteren ('hamerstukken') rechtstreeks voor de ministerraad worden aangemeld. Of een voorstel daadwerkelijk als hamerstuk wordt beschouwd, is ter beoordeling aan de minister-president. Indien bij de behandeling van een hamerstuk blijkt, dat een bewindspersoon hierover toch opmerkingen heeft, zal de bespreking van het stuk als regel worden aangehouden tot de eerstvolgende betreffende onderraad. De vergaderingen van de onderraden vinden in de regel plaats op dinsdagochtend in de Trêveszaal bij het ministerie van Algemene Zaken. De minister-president is op grond van artikel 18 van het reglement van orde voor de ministerraad voorzitter van alle onderraden. Het overzicht 'Stelsel van onderraden en ministeriële commissies' is in de Staatscourant van 27 december 2012 gepubliceerd.

3.3.2 De leden en de voorzitter

De minister-president is voorzitter van alle onderraden en ministeriële commissies (art.18, eerste lid, RvO MR). Bij afwezigheid is zijn vervanging hetzelfde geregeld als bij de ministerraad. Elke onderraad heeft een vaste samenstelling van ministers en staatssecretarissen. Indien een bewindspersoon afwezig is, wordt deze vervangen door een andere bewindspersoon van hetzelfde ministerie of, indien die ook verhinderd is, door de minister ad interim. De secretaris van de onderraad dient hiervan tijdig op de hoogte te worden gesteld. Indien in een urgent geval een bewindspersoon zich in een onderraad niet kan laten vervangen door een andere bewindspersoon, kan deze zich na uitdrukkelijke instemming van de minister-president laten vervangen door zijn secretaris-generaal.

3.3.3 Positie van bewindspersonen die geen lid van de onderraad zijn

Alle ministers en staatssecretarissen ontvangen de agenda's van de onderraden evenals de stukken die in onderraden worden besproken. Bewindspersonen die niet tot de vaste leden van een onderraad behoren, kunnen de vergaderingen daarvan te allen tijde desgewenst bijwonen. Zij hebben dan dezelfde rechten als de vaste leden van de onderraad (art.20, tweede lid, RvO MR). Een onderraad neemt geen beslissing over een aangelegenheid die niet op de agenda is vermeld of waarbij een niet-aanwezige minister is betrokken. Gelet op het bijzondere karakter van de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV) gelden afwijkende procedures voor de vergadering van deze onderraad. Andere bewindspersonen dan de leden van de RIV kunnen uitsluitend op uitdrukkelijke uitnodiging de vergadering bijwonen. Zij worden uitgenodigd indien er in de RIV onderwerpen aan de orde komen die de belangen van die minister(s) regarderen, zulks ter beoordeling van de minister-president.

3.3.4 Voorbereiding van onderraden

De coördinerend bewindspersoon ziet toe op de deugdelijke interdepartementale voorbereiding van onderwerpen die in een bepaalde onderraad worden behandeld (art.18, tweede lid, RvO MR). De voorbereiding van een onderraad vindt plaats in het ambtelijke voorportaal van de desbetreffende onderraad. Op het aanbiedingsformulier van stukken voor een onderraad moet naar aanleiding van bespreking in het voorportaal duidelijk worden aangegeven over welke punten tussen welke ministeries overeenstemming

bestaat en over welke punten verschil van mening bestaat. Per onderraad is er minimaal één en zijn er maximaal twee voorportalen. Ambtelijke voorportalen worden ingesteld door de coördinerend bewindspersoon; hij wijst ook de voorzitter, bij voorkeur de SG van het coördinerende ministerie en de secretaris daarvan aan.

3.3.5 **Ambtelijke ondersteuning bij de onderraden**

Een raadadviseur van de minister-president treedt op als secretaris van de onderraad en is uit dien hoofde ook lid van het ambtelijk voorportaal. Deze secretaris wordt op voorstel van de minister-president door de ministerraad benoemd. De minister-president wijst daarnaast een adjunct-secretaris aan die onder verantwoordelijkheid van de secretaris het concept voor de conclusies van de onderraad verzorgt (art.19 RvO MR). Het is gebruikelijk dat de adjunct-secretaris afkomstig is van het ministerie van de coördinerend bewindspersoon. In dat geval pleegt die benoeming in overeenstemming met het gevoelen van de coördinerende minister te geschieden.

Elke bewindspersoon kan zich tijdens de vergadering van een onderraad door maximaal één ambtenaar laten vergezellen, in de regel de hoogste ambtelijke beleidsadviseur (art.23, tweede lid, RvO MR). Indien de bewindspersoon zich afhankelijk van het onderwerp op de agenda door verschillende ambtenaren wil laten bijstaan, kunnen deze ambtenaren elkaar afwisselen. In de vergadering bevindt zich altijd maximaal één ambtenaar per bewindspersoon. De secretaris van de onderraad ziet hierop toe. De naam van de vergezellende ambtenaar dient steeds tijdig voor aanvang van de onderraad te worden gemeld bij de secretaris van de onderraad. Een ambtenaar bevindt zich in beginsel nooit zonder bewindspersoon in de Trêveszaal, met uitzondering van een vervangend secretaris-generaal. Als een minister een andere minister vervangt, kan hij zich tevens laten bijstaan door een ambtenaar van dat betreffende ministerie. Indien een bewindspersoon niet wordt vervangen, bericht diens secretariaat dit aan de secretaris van de onderraad. Ambtenaren kunnen plaatsnemen naast de bewindspersoon, indien de desbetreffende zetel niet bestemd is voor een andere bewindspersoon.

3.3.6 **Onderraad en ambtelijk voorportaal rijksministerraad**

De rijksministerraad kent een vaste onderraad voor koninkrijksrelaties. Voorstellen waarover de rijksministerraad dient te besluiten worden eerst voorgelegd aan deze onderraad. De voorbereiding hiervan vindt plaats in een ambtelijke commissie die bestaat uit ambtenaren van de gevolmachtigde ministers en de Nederlandse ministers.

3.3.7 **Samenhang met de ministerraad**

De conclusies van een onderraad worden door de ministerraad vastgesteld en daarom op de agenda van de eerstvolgende reguliere ministerraad geplaatst. In de conclusies wordt aangegeven tot welk besluit de onderraad is gekomen, welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen en eventueel welke geschilpunten resterend. Er worden geen uitgebreide notulen gemaakt. Indien in de onderraad is besloten een onderwerp waarover geen overeenstemming is bereikt met een geschilpuntennotitie aan de ministerraad voor te leggen, ligt het in de rede dat in beginsel de indienende bewindsperso(n)en, in overleg met de secretaris van de ministerraad, deze geschilpuntennotitie voorbereidt in overleg met de meest betrokken bewindsperso(n)en.

De secretaris van de ministerraad plaatst de agendapunten waarover in de onderraad geen overeenstemming is bereikt op de (aanvullende) agenda van de ministerraad met inachtneming van de afspraken die daaromtrent zijn gemaakt in de onderraad. Daarnaast hebben bewindspersonen de mogelijkheid om in alle gevallen een onderwerp waarover door de onderraad is beslist, in de ministerraad aan de orde te stellen.

3.3.8 Ministeriële commissies en ministeriële stuurgroepen

Naast de onderraden bestaan er ministeriële commissies en stuurgroepen. Het belangrijkste verschil met de onderraden is dat deze geen permanent karakter hebben, maar in beginsel worden ingesteld voor de duur van de kabinetsperiode. Daarnaast bestaat er een onderscheid in de taakstelling. Onderraden behartigen aangelegenheden inzake bepaalde delen van het regeringsbeleid, zoals het veiligheidsbeleid, terwijl de commissies worden gevormd ter voorbereiding of ter beslissing van bepaalde aangelegenheden zonder dat daar een verdere duiding aan gegeven wordt. Ministeriële commissies en stuurgroepen worden gevormd ten behoeve van een bepaald thema of onderwerp. Zo is de ministeriële commissie Europese Unie (MCEU) belast met de voorbereiding van besluitvorming in Europees verband. In het algemeen kan worden gesteld dat de regels die van toepassing zijn op de ministerraad ook betrekking hebben op de onderraden en ministeriële commissies en stuurgroepen, tenzij in het Reglement van orde anders wordt vermeld.

3.3.9 Ministeriële kerngroep speciale operaties

Voor besluitvorming over speciale militaire operaties in internationale crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland deelneemt, is, mede met het oog op de noodzaak van geheimhouding, een ministeriële kerngroep voor speciale operaties ingesteld. De samenstelling van de kerngroep wordt aan het begin van de kabinetsperiode bepaald. In principe participeert elke coalitiepartij. In voorgaande kabinetsperiode bestond de kerngroep uit de minister-president, de vice-minister-president en de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken.

3.3.10 Ministeriële commissie crisisbeheersing

Crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau vindt plaats in de ministeriële commissie crisisbeheersing. Deze is belast met de coördinatie van intersectorale crisisbeheersing. Vaste leden van de commissie zijn de minister-president en de minister van Veiligheid en Justitie. De minister-president besluit of hijzelf of de minister van Veiligheid en Justitie als voorzitter zal fungeren. Vervolgens besluit de minister-president na overleg met de minister van Veiligheid en Justitie over de verdere samenstelling van de commissie.

3.4 De begroting

3.4.1 Algemeen

De basisprincipes van het begrotingsproces zijn vastgelegd in de Grondwet. Uit artikel 105 en artikel 65 Grondwet volgt dat jaarlijks op de derde dinsdag van september (Prinsjesdag) de begroting in de vorm van een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal moet worden ingediend.

Deze bepalingen van de Grondwet zijn nader uitgewerkt in de Comptabiliteitswet. De Comptabiliteitswet bevat onder meer richtlijnen met betrekking tot de begroting, de verantwoording en het financiële en materiële beheer van het Rijk. De minister van Financiën heeft op grond van deze wet de mogelijkheid om coördinerend en uniformierend op te treden in het begrotingsproces. Ook kan hij nadere regels stellen met betrekking tot de voorbereiding en de inrichting van de begrotingswetten. De ministerraad besluit gedurende het begrotingsproces meerdere malen over budgettaire brieven en nota's. Ter bespreking van begrotingen worden, in ieder geval in de laatste twee weken vanaugustus, extra vergaderingen van de ministerraad gehouden.

3.4.2 De begrotingscyclus

De begrotingscyclus bestaat uit drie fasen: de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsuitvoering en de begrotingsverantwoording. In de tijd gezien overlappen deze fasen elkaar, want tijdens de begrotingsuitvoering van jaar t, wordt ook de verantwoording van jaar t-1 opgemaakt én begonnen met de begrotingsvoorbereiding van jaar t+1. Op die manier kan de budgettaire informatie uit de verantwoording en uitvoering (over- en onderschrijdingen van budgetten) worden gebruikt bij de begrotingsvoorbereiding voor het komende jaar. In bijlage 8.6 wordt het begrotingsproces uitgebreid behandeld.

3.4.3 De begrotingsstukken

De ministerraad beziet gedurende de begrotingscyclus een drietal typen documenten, te weten:

- Budgettaire brieven: deze worden door de minister van Financiën aan de ministerraad als geheel gezonden. De in de brieven opgenomen analyses en voorstellen dienen veelal ter bespreking en besluitvorming in de raad en worden niet aan het parlement gezonden.
- Budgettaire nota's: deze worden door de minister van Financiën, na bespreking in de ministerraad, ter informatie toegezonden aan de het parlement. Aangezien het nota's betreft kunnen ze wel worden besproken in de Tweede Kamer, maar worden ze uiteindelijk niet in stemming gebracht (in tegenstelling tot de begrotingswetten). Om die reden kunnen ze ook niet worden geamendeerd. Tijdens het Kamerdebat kunnen wel moties worden ingediend. De budgettaire nota's betreffen de Miljoenennota, de Voorjaarsnota, de Najaarsnota en het Financieel Jaarverslag Rijk.
- Begrotingswetten: hierin zijn de ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de niet-belastingontvangsten voor een bepaald begrotingsjaar opgenomen. De mutaties in deze ramingen zijn een wettelijke vertaling van de besluitvorming in de budgettaire nota's. Alle ministeries hebben een eigen begrotingswet. Ministers zonder portefeuille kunnen op grond van de Comptabiliteitswet ook een eigen begroting hebben. De begrotingen worden ondertekend door de beherend minister en vervolgens door de minister van Financiën ter goedkeuring bij de Staten-Generaal ingediend. Bij alle hiervoor genoemde budgettaire nota's worden begrotingswetten ingediend. Het betreft de ontwerpbegrotingswetten bij de Miljoenennota, de eerste supplettoire begrotingswetten bij de Voorjaarsnota, de tweede supplettoire begrotingswetten bij de Najaarsnota en de slotwetten bij het Financieel Jaarverslag Rijk.

3.4.4 Budgettaire besluitvorming

Belangrijk in de begrotingscyclus zijn de (korte termijn)ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). Medio maart komt het Centraal Economisch Plan (CEP) uit. Dit CEP schetst het beeld m.b.t. de ontwikkelingen van bijvoorbeeld het EMU-saldo en het uitgavenkader voor het lopende en het komende jaar. Deze gegevens dienen vervolgens als startpunt voor de budgettaire besluitvorming in het voorjaar. Daarnaast werkt het CPB aan de macro-economische verkenningen (MEV). Daartoe publiceert het CPB begin juni de zogeheten kMEV en begin augustus de zogeheten cMEV, waarin reeds een aantal economische en budgettaire indicatoren zijn opgenomen die de basis zullen vormen voor de MEV die het CPB op Prinsjesdag publiceert. De gegevens uit deze ramingen kunnen door het kabinet worden gebruikt bij het definitief vaststellen van de ontwerpbegrotingen en de miljoenennota die op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

3.4.5 Begrotingsbehandeling

Na Prinsjesdag volgt de parlementaire behandeling van de rijksbegroting en de Miljoenennota. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (APB) wordt over de hoofdlijnen van het beleid gesproken. Tijdens deze debatten voert de minister-president namens de regering het woord. Met de minister van Financiën wordt vervolgens tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) meer in detail gedebatteerd over het financieel-economisch beleid. Daarop vinden de begrotingsbehandelingen plaats, eerst in de Tweede Kamer, vervolgens in de Eerste Kamer. Deze begrotingsbehandelingen vinden plaats per begroting en worden gevoerd door de verantwoordelijke minister. Bij de behandeling van de aparte begrotingswetsvoorstellen van de ministeries vindt eerst een schriftelijke voorbereiding plaats en daarna de mondelinge behandeling. Bij de mondelinge behandeling kan een Tweede-Kamerlid amendementen of moties indienen. Als regel wordt spoedig na behandeling van een begrotingshoofdstuk gestemd over de daarbij ingediende moties. Over de begrotingshoofdstukken en de daarbij ingediende amendementen wordt in samenhang gestemd nadat alle begrotingen zijn behandeld. Na goedkeuring gaat het begrotingswetsvoorstel, al dan niet gewijzigd, voor behandeling naar de Eerste Kamer. Deze kan het begrotingswetsvoorstel aannemen of verwerpen en eventueel moties indienen.

3.4.6 Begrotingsverantwoording

Half maart dienen de ministeries de (definitieve) departementale jaarverslagen in bij de minister van Financiën, die het Financieel Jaarverslag Rijk opstelt en alle stukken vervolgens naar de Algemene Rekenkamer en ter bespreking agendeert in de ministerraad. Op de derde woensdag van mei (Verantwoordingsdag) stuurt de minister van Financiën de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag vervolgens naar de Tweede Kamer. Het Financieel Jaarverslag blikt terug op het gevoerde (financiële) beleid en legt hierover verantwoording af. De departementale jaarverslagen zien op de verantwoording over de verschillende departementale begrotingswetten. Kort na Verantwoordingsdag wordt in de Tweede Kamer een plenair debat gevoerd over het Jaarverslag. Na behandeling van de jaarverslagen en de daarbij behorende slotwetten, wordt de minister van Financiën decharge verleend.

3.4.7 Europese begrotingsregels

Voor Nederland is als lid van de EU ook het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) relevant. Volgens dit pact mag het begrotingstekort niet groter zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp) en de schuld niet hoger dan 60% van het bbp. Daarbij moet het structureel saldo, dat is het begrotingssaldo na correctie voor de stand van de economie en eenmalige mee- of tegenvallers, richting -0,5% bbp worden gebracht. Dit is conform de 'medium-term objective' (MTO), een landenspecifieke doelstelling die iedere drie jaar wordt geactualiseerd en die wordt afgeleid uit de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën van een lidstaat.

Als een land een begrotingstekort heeft dat groter is dan 3% bbp, of een schuld die niet voldoende snel afneemt richting de 60% bbp, dan komt het in de zgn. correctieve arm terecht. Dit houdt in dat de Europese Commissie een aanbeveling kan doen om het tekort te verminderen. Indien een lidstaat hieraan niet tegemoet komt, kan een boete volgen. Als een land niet (meer) in de correctieve arm zit, dan treedt de preventie arm in werking. Daarin worden landen getoetst op twee indicatoren: i) bevindt het structureel saldo zich op de MTO of beweegt het daar voldoende naartoe, en ii) groeien de overheidsuitgaven jaarlijks met maximaal dezelfde groeivoet als de economie.

3.4.8 Proces en toetsing

Uiterlijk op 30 april van ieder jaar dient Nederland het Stabiliteitsprogramma in bij de Europese Commissie. Hierin worden de actuele budgettaire en economische cijfers gepresenteerd. Op basis van deze cijfers én van de lenteraming van de Commissie beoordeelt de Commissie of het budgettaire beleid voor het komende jaar aan de regels voldoen. Zo niet, dan kan de Commissie een extra budgettaire inspanning vragen. De Commissie beoordeelt ook of de budgettaire realisaties over het afgelopen jaar in lijn waren met de regels. Als dat niet het geval is, kan een significante afwijkingsprocedure worden geopend die uiteindelijk kan leiden tot een financiële sanctie.

Nederland dient daarnaast uiterlijk op 15 oktober het 'Draft Budgetary Plan' (DBP) in. Hiervoor kan worden geput uit alle departementale begrotingen voor het jaar $t+1$, die op Prinsjesdag aan het parlement zijn gestuurd. De Europese Commissie toets of het DBP voldoet aan de eisen uit het SGP. Zo niet, dan kan de begroting worden teruggestuurd met de opdracht om nieuwe maatregelen toe te voegen. De toetsing van het voldoen aan de begrotingsregels heeft een politieke dimensie, want uiteindelijk bepaalt de Europese Raad, op aanbeveling van de Commissie, of lidstaten zich aan de normen houden. Eurolanden die zich niet houden aan de afspraken, zowel in de preventieve of correctieve arm, kunnen uiteindelijk een financiële sanctie opgelegd krijgen die kan oplopen tot 0,2% van het BBP.

3.5 Wetgevingsproces

Een voorstel van wet wordt veelal in overleg tussen ministeries, uitvoerende organen en relevante maatschappelijke organisaties opgesteld. Het initiatief voor een wetsontwerp kan ook uitgaan van leden van de Tweede Kamer. In dat geval wordt gesproken van een

initiatiefwetsvoorstel. Het betrokken Kamerlid verdedigt in dat geval zelf het wetsvoorstel. Een wetsvoorstel bestaat uit een opsomming van bepalingen (artikelen). De memorie van toelichting op het wetsvoorstel bestaat uit een algemeen deel – waarin onder meer wordt aangegeven waarom het onderwerp dat in de desbetreffende wet is gelegen wettelijk moet worden geregeld – en een toelichting artikelsgewijs.

3.5.1 **Advies Raad van State**

Nadat de ministerraad heeft ingestemd met een wetsvoorstel, wordt het door de Koning om advies aan de Raad van State gezonden (art.73, eerste lid, Grondwet). De Raad beoordeelt wetgeving vooral op beleidsanalytische, juridische en wetstechnische kwaliteit. Het eindoordeel van de Raad over het voorstel wordt het dictum genoemd. Het advies van de Raad wordt aan de Koning aangeboden, die het doorgeleidt aan de desbetreffende minister. Het advies is op dat moment nog niet openbaar. De minister reageert op het advies in het nader rapport aan de Koning. Als gevolg van het advies van de Raad van State kan het wetsvoorstel worden gewijzigd. De Koning dient het wetsvoorstel formeel bij de Staten-Generaal in, vergezeld van de bijbehorende memorie van toelichting, het advies van de Raad van State, het nader rapport en de Koninklijke Boodschap. Zie over de Raad van State ook paragraaf 6.3.

3.5.2 **Bekrachtiging en bekendmaking**

Als een wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard, ondertekent de Koning de nieuwe wet. Ook de eerstverantwoordelijke minister(s) of staatssecretaris(sen) plaatsen een handtekening, het zogenoemde contraseign. Als laatste tekent de minister van Veiligheid en Justitie het origineel van het wetsvoorstel voor bekendmaking. De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de uitgifte van het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (art.88 Grondwet).

4 Procedures ministerraad

4.1 De agenda van de ministerraad

De minister-president stelt de maandag voorafgaand aan de vergadering de agenda van de ministerraad vast op basis van de binnengekomen ministerraadsstukken (art.9, eerste lid, RvO MR). De agenda wordt direct daarna aan alle ministeries (ministers en staatssecretarissen) gezonden. In bijzondere gevallen, zoals bijvoorbeeld een spoedeisende standpuntbepaling en onvoorziene gebeurtenissen, is het mogelijk onderwerpen aan te melden bij de secretaris van de ministerraad tot woensdag 11.00 uur. Deze politiek urgente onderwerpen worden opgenomen in een aanvullende agenda, de zogeheten woensdagagenda.

4.1.1 Indeling

De agenda van de ministerraad opent met de melding van de plaats, de datum en het tijdstip waarop de vergadering gehouden zal worden. Daarna is de agenda opgebouwd uit drie onderdelen:

I Agenda

De standaardagenda is als volgt opgebouwd:

- De notulen van de vorige vergadering(en);
- De hamerstukken;
- Verkenningen;
- Het buitenlands beleid;
- De overige onderwerpen in een vaste volgorde, gebaseerd op de volgorde van de begrotingshoofdstukken van de rijksbegroting.
- De conclusies van de verschillende onderraden en ministeriële commissies;
- Belangrijke zaken die in de Tweede Kamer en/of Eerste Kamer aan de orde zijn geweest of op korte termijn zullen komen;
- De behandeling van de bij de voorzitter aangemelde onderwerpen die niet in de agenda zijn opgenomen.

Uit hoofde van zijn agenderingsbevoegdheid heeft de minister-president de mogelijkheid van bovengenoemde volgorde af te wijken. Redenen daarvoor kunnen bijvoorbeeld zijn de samenhang van de onderwerpen, het gewicht van de onderwerpen en de urgentie van de besluitvorming.

II Stukken rondgezonden ter kennisneming van de raad

De stukken die onder dit punt genoemd worden, staan slechts ter kennisneming op de agenda. Bespreking tijdens de vergadering is niet mogelijk. Wel kan een bewindspersoon vragen het onderwerp voor de volgende vergadering als bespreekpunt te agenderen.

III Overzicht data vergaderingen

4.1.2 Zeven-dagetermijn en aanbiedingsformulier

De stukken die op de agenda van de ministerraad staan, worden tenminste zeven dagen voor behandeling in de raad aan de leden van de raad toegezonden (art.9, tweede lid, RvO MR). Uiterlijk de vrijdag voorafgaand aan de vergadering, om 9.00 uur 's ochtends, moeten de ministerraadsstukken bij het secretariaat van de ministerraad ontvangen zijn. Voor aanlevering van stukken voor de onderraden bij het secretariaat van desbetreffende onderraad geldt dezelfde zeven-dagetermijn.

De stukken worden vergezeld van een aanbiedingsformulier waarop de belangrijkste informatie wordt gepresenteerd. Als een voorstel leidt tot hogere of lagere rijksuitgaven of apparaatsuitgaven dan dient dit te worden gemeld. Daartoe wordt het standaardformulier 'Overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting' bij het aanbiedingsformulier gevoegd. Als een voorstel leidt tot hogere of lagere administratieve lasten voor burgers en/of bedrijven dan dient hiervan eveneens melding te worden gemaakt. Het invulprogramma van het aanbiedingsformulier zal daartoe aan het eind vragen welke bedragen zijn gemoeid met de toename dan wel afname van de regeldruk, waarbij voor de gevolgen van regeldruk voor bedrijven een uitsplitsing wordt gemaakt in a) administratieve lasten en b) inhoudelijke nalevingskosten. Verder kan de indiener aangeven of het stuk kan worden aangemerkt als hamerstuk. Dit gebeurt alleen als volgens de indiener geen bespreking meer in de raad noodzakelijk is. De minister-president beslist echter of een onderwerp als hamerstuk wordt geagendeerd.

Indien de eerstverantwoordelijke bewindspersoon niet beschikbaar is om het aanbiedingsformulier te ondertekenen kan, in werkelijk spoedeisende gevallen worden besloten tot ondertekening door de staatssecretaris, de minister ad interim, of de secretaris-generaal in opdracht van de minister.

Het ronddelen van aanvullende informatie tijdens de vergadering kan uitsluitend plaatsvinden met instemming van de minister-president. In de raad uitgedeelde documenten dienen tevens volgens de normale procedure alsnog als ministerraadsstuk te worden rondgezonden. Voorts dienen de stukken gemeld te worden bij de secretaris van de ministerraad en voor 9.00 uur bij het secretariaat ministerraad te worden aangeleverd. Omvangrijke nota's, rapporten en wetsvoorstellen dienen vergezeld te worden van een aparte aanbiedingsbrief waarin de aanleiding, een samenvatting en de beslispunten worden vermeld.

4.1.3 **Vertrouwelijke stukken**

Hetgeen wordt besproken in de onderraad en ministerraad is strikt vertrouwelijk. De stukken die worden besproken hebben in verband daarmee een vertrouwelijk karakter totdat de ministerraad heeft besloten het stuk aan de Tweede en/of Eerste Kamer te zenden of anderszins openbaar te maken. Een aantal stukken is op grond van de aanwijzingen voor de beveiliging van staatsgeheimen gerubriceerd als staatsgeheim. Er zijn drie classificaties te onderscheiden: Stg. 'Confidentieel', 'Geheim' en 'Zeer Geheim'. In het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst/Bijzondere Informatie (VIR-BI) zijn nadere eisen gesteld aan de behandeling en verzending van gerubriceerde informatie. Op het ministerie zijn de mogelijkheden daartoe bekend.

4.1.4 **Verkenningen**

Om de ministerraad meer mogelijkheden te bieden om op hoofdlijnen te besluiten en bij onderwerpen met een strategisch karakter aan het begin van het beleidsproces sturing te geven, kan een zogenaamde verkenning (two-pager) worden opgesteld. In deze verkenning wordt het afwegingskader en de verschillende oplossingsrichtingen geschetst, alsmede het te doorlopen traject. Deze notities worden voorbereid door de meest betrokken bewindspersonen, waarbij de geschilpunten duidelijk worden aangegeven. Verkenningen worden direct in de ministerraad besproken.

4.2 **De besluitenlijst van de ministerraad**

De besluiten van de ministerraad worden vastgelegd in een besluitenlijst. De secretaris van de ministerraad zorgt, zo spoedig mogelijk na afloop van een vergadering, voor het opstellen van de concept-besluitenlijst. Deze lijst heeft als rubricering 'Stg. Geheim' en wordt op maandagochtend door de minister-president vastgesteld. De besluitenlijst is bestemd voor de bewindspersonen en de secretarissen-generaal, die de bij een onderwerp betrokken ambtenaren over een hen aangaand besluit inlichten. Uitgangspunt bij het opstellen van de besluitenlijst is de voorgestelde conclusie op het aanbiedingsformulier van het ministerraadstuk. Onderwerpen die in de raad wel zijn besproken, maar waarover geen besluitvorming heeft plaatsgevonden, worden in de besluitenlijst alleen bij naam genoemd.

4.2.1 **Wijzigen besluitenlijst**

Direct na ontvangst van de besluitenlijst kan een bewindspersoon schriftelijk een verzoek tot wijziging van de besluitenlijst indienen. De minister-president zal in dat geval, op advies van de secretaris van de ministerraad, bezien of het wijzigingsvoorstel zal leiden tot een herziening van de besluitenlijst. In dat geval zal een nieuwe besluitenlijst, waarin de wijzigingen gemarkeerd worden, aan alle ministeries worden gestuurd nadat de notulen van de betreffende vergadering zijn vastgesteld. Wanneer sprake is van kleine wijzigingen kan de secretaris besluiten dat volstaan wordt met het verwerken van het wijzigingsvoorstel in de notulen.

4.3 De notulen van de ministerraad

De notulen hebben de rubricering 'Stg. Zeer Geheim' en dienen overeenkomstig de eisen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst/Bijzondere Informatie (VIR-BI) te worden behandeld. De secretaris is verantwoordelijk voor het opstellen van het verslag van de besprekingen in de ministerraad. De adjunct-secretaris maakt hiervoor het concept. De notulen bevatten geen woordelijk verslag van het besprokene, maar geven de kern van de standpuntbepalingen, de argumenten en de conclusies weer. De zakelijke kant van de besprekingen staat voorop.

De notulen van de ministerraad worden vanwege hun rubricering slechts beperkt verspreid. Een genummerd exemplaar van de notulen wordt beschikbaar gesteld aan de minister-president, de ministers, de staatssecretarissen, het Kabinet der Koning, de gevolmachtigde ministers indien het notulen van de rijksministerraad betreft, het secretariaat ministerraad en de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst.

4.3.1 Wijzigen en vaststellen notulen

Bij het doen van wijzigingsvoorstellen dienen bewindspersonen de nodige terughoudendheid in acht te nemen, waarbij slechts wijzigingen worden voorgesteld die wezenlijk betrekking hebben op de oordeels- en besluitvorming. Indien de reactietermijn verstreken is en de notulen door de ministerraad zijn vastgesteld, is het niet meer mogelijk om nog wijzigingen voor te stellen. Bij onoverkomelijke bezwaren achteraf tegen een onderdeel van de notulen kan de betrokken bewindspersoon desgewenst het betreffende onderwerp opnieuw in de raad aan de orde stellen. De conceptnotulen van de ministerraad worden in de regel op de donderdag volgend op de vergadering van vrijdag verspreid. Gedurende de daaropvolgende week, doch uiterlijk woensdag om 12.00 uur, kunnen bewindspersonen schriftelijk wijzigingen op de notulen doorgeven aan de secretaris van de ministerraad. De minister-president beoordeelt deze wijzigingsvoorstellen op advies van de secretaris.

4.3.2 Geheimhoudingsplicht

De deelnemers aan de vergaderingen van de ministerraad en de onderraden mogen de door de onderscheiden deelnemers ingenomen standpunten niet naar buiten brengen. De reden voor geheimhouding van hetgeen in de raad aan de orde komt is gelegen in de eenheid van het regeringsbeleid en in de collegiale verantwoordelijkheid van de leden van de ministerraad. Het bekend worden van individuele standpunten van bewindspersonen in de ministerraad doet aan die eenheid afbreuk. Standpunten van individuele bewindspersonen dienen, nadat een besluit is gevallen, geen onderwerp van de publieke discussie worden. Bovendien moeten bewindspersonen in de raad vrijuit kunnen spreken. Zij moeten kunnen vertrouwen op de volledige vertrouwelijkheid van het beraad. De rubricering 'Stg. Zeer Geheim' is bepaald op grond van het feit dat kennisname door niet gerechtigden zeer ernstige schade kan toebrengen aan het belang van de Staat of zijn bondgenoten. De ministerraad moet ongestoord en ongehinderd kunnen functioneren. De notulen worden uitsluitend op het secretariaat ministerraad gereproduceerd. Reproductie wordt geregistreerd en de kopieën worden voorzien van een uniek exemplaar-nummer. Personen die op een ministerie inzage krijgen in de notulen moeten eveneens

worden geregistreerd, en dienen te beschikken over een Verklaring van Geen Bezwaar niveau A van de Algemene of Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Voor functionarissen die geen vertrouwensfunctie op niveau A bekleden zijn de Aanwijzingen inzake inzage van ministerraadsnotulen door ambtenaren van toepassing. Aan dergelijke functionarissen kan onder verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal inzage worden gegeven in bepaalde gedeelten uit de notulen van de ministerraad, de conclusies van de onderraden of andere commissies uit de ministerraad, voor zover die kennisneming noodzakelijk is voor de goede voortgang van de beleidsvoorbereiding van een bepaald onderwerp. Deze functionarissen dienen een verklaring van geheimhouding te ondertekenen, die door de secretaris-generaal wordt bewaard.

4.3.3 **Verspreiding, archivering en terugzending notulen**

De secretaris van de ministerraad is archiefbeheerder van de notulen. Om een zorgvuldige distributie van de notulen te kunnen garanderen, worden de notulen voor verzending genummerd. Daardoor kan worden bijgehouden welk exemplaar van de notulen een bewindspersoon in zijn bezit heeft. Op basis van deze gegevens wordt de verspreiding en de terugzending van notulen bijgehouden. De notulen die voor ministers zijn bestemd, worden op het eigen ministerie gearhiveerd. Staatssecretarissen dienen alle notulen die zij ontvangen te retourneren aan het secretariaat ministerraad. Uiterlijk 1 juli dienen alle notulen van het voorafgaande kalenderjaar te zijn geretourneerd. Het is ook toegestaan om binnen dezelfde termijn de notulen te vernietigen en een proces-verbaal van deze vernietiging aan het secretariaat ministerraad te zenden. Een minister of staatssecretaris mag na zijn aftreden geen notulen of kopieën daarvan voor eigen bewaring meenemen. Indien hij later inzage wil krijgen in notulen uit de eigen ambtsperiode dan heeft hij daartoe de mogelijkheid op het secretariaat van de ministerraad.

4.3.4 **De Archiefwet 1995**

Veel informatie die bewindspersonen in het kader van hun taakuitvoering creëren of ontvangen, dient op grond van de Archiefwet 1995 te worden gearhiveerd. Daarbij is van belang dat de Archiefwet geen vormvereisten stelt aan archiefstukken, waarmee ook digitale informatie onder deze verplichting valt. Hoe lang de informatie vervolgens dient te worden bewaard, verschilt per informaticategorie. Informatie die voor blijvende bewaring in aanmerking komt, zoals de notulen van de ministerraad, wordt in beginsel na 20 jaar overgedragen aan het Nationaal Archief. Daarbij kunnen op grond van de Archiefwet 1995 beperkingen worden gesteld aan de mate van openbaarheid.

5 Bijzondere aandachtspunten voor bewindspersonen

5.1 Rechtspositionele aspecten en voorzieningen

5.1.1 Algemeen

De rechtspositie van ministers en staatssecretarissen vindt zijn basis in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Deze wordt uitgewerkt in een Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen. Centraal hierbij staan uniformiteit en transparantie van de voorzieningen. Het uitgangspunt van dit voorzieningenstelsel is dat ministers en staatssecretarissen optimaal dienen te worden gefaciliteerd om hun werkzaamheden te verrichten. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld beveiliging en communicatievoorzieningen. Voorop staat dat voorzieningen zoveel mogelijk ten laste van de begroting van het desbetreffende ministerie ter beschikking worden gesteld (bedrijfsvoering en bestuurskosten). In de navolgende paragrafen wordt een aantal voorzieningen nader uitgewerkt.

Een bewindspersoon wordt geacht voor deze voorzieningen geen eigen uitgaven te doen via zijn privé-rekening die later worden gedeclareerd. Het kan zijn dat in bepaalde – zo beperkt mogelijk te houden – omstandigheden de bewindspersoon functionele uitgaven toch zelf betaalt. In dergelijke gevallen kunnen deze uitgaven op declaratiebasis worden vergoed (zogenoeten bestuurskosten), mits de functionaliteit expliciet wordt aangetoond.

De secretaris-generaal heeft daarin een adviserende functie. De politieke verantwoordelijkheid voor de beslissing ligt uiteraard bij de bewindspersoon. In paragraaf 5.1.8 wordt nader ingegaan op de actieve openbaarmaking van bestuurskosten.

Voor enkele uitgaven – voornamelijk in de persoonlijke representatieve sfeer – geldt dat zij geheel voor rekening van de bewindspersoon komen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de huur en aanschaf van extra kleding (bijvoorbeeld voor Prinsjesdag), uitgaven voor persoonlijke verzorging, kleine ontvangsten thuis en partijgerelateerde activiteiten. Bewindspersonen ontvangen een vaste maandelijks bruto vergoeding ter compensatie van dergelijke uitgaven, die jaarlijks door de minister van BZK wordt aangepast op basis van de consumenten-prijsindex.

Wanneer er bij ministers en staatssecretarissen vragen leven die betrekking hebben op hun individuele rechtspositie, kunnen zij in de regel terecht bij de secretaris-generaal, het bureau secretaris-generaal of bij de directie Personeel en Organisatie van het ministerie. Daarnaast is er een contactpunt (bureau van de Algemene Bestuursdienst) op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indien rechtspositionele vragen niet intern kunnen worden beantwoord.

5.1.2 **Bezoldiging**

Het bezoldigingsniveau van ministers en staatssecretarissen wordt geregeld in artikel 1 van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Indien het salaris van het burgerlijk rijkspersoneel wordt gewijzigd, zal bij ministeriële regeling het salaris van bewindspersonen dienovereenkomstig worden aangepast. Naast het salaris hebben ministers en staatssecretarissen recht op een vakantie-uitkering, een eindejaarsuitkering en de inkomensafhankelijke toeslag voor kinderopvang.

5.1.3 **Uitkerings- en pensioenregeling**

Bij het aftreden van een bewindspersoon ontstaat automatisch recht op een uitkering op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). Dit is alleen anders als de gewezen minister of staatssecretaris op dat moment de pensioengerechtigde AOW-leeftijd heeft bereikt. In dat geval bestaat er op grond van die wet recht op pensioen. De Appa-uitkering behelst een uitkeringsrecht ter grootte van een percentage van het inkomen in de functie (eerste jaar 80%, vervolgens 70%). Voor de bepaling van de duur van de uitkering wordt niet alleen de diensttijd als bewindspersoon in aanmerking genomen, maar ook de diensttijd in alle eerdere Appa-functies. De minimumduur is twee jaar, de maximumduur bedraagt drie jaar en twee maanden. Dit is alleen anders in geval van een Appa-diensttijd van minder dan drie maanden: in dat geval wordt de uitkering toegekend voor de vaste duur van zes maanden.

Als de bewindspersoon op het moment van aftreden vijf jaren of minder verwijderd is van zijn pensioengerechtigde leeftijd en in het tijdvak van twaalf jaar dat direct aan dat aftreden voorafging, tenminste tien jaar een Appa-functie heeft vervuld, heeft betrokkene recht op een voortgezette uitkering tot de pensioengerechtigde leeftijd. Drie maanden na aanvang van de uitkering gaat een sollicitatieplicht gelden. Deze geldt zolang betrokkene aanspraak heeft op een Appa-uitkering, dus maximaal tot de pensioengerechtigde leeftijd. De sollicitatieplicht geldt niet (meer) indien de betrokkene nieuwe inkomsten uit een politiek ambt verwerft van 70% of meer van de oorspronkelijke wedde of als een uitkering wegens invaliditeit wordt ontvangen. Neveninkomsten moeten maandelijks worden gemeld en worden met de uitkering verrekend.

De pensioenregeling bestaat uit een ouderdomspensioen en een nabestaandenpensioen. De echtgenoot, echtgenote of geregistreerde partner valt automatisch onder de regeling van het nabestaandenpensioen. Indien de bewindspersoon ongehuwd is of geen geregistreerde partner heeft, is het mogelijk onder bepaalde voorwaarden een "partner" aan te melden bij de uitvoerder van de Appa-pensioenregeling. Het is onder voorwaarden

mogelijk om nabestaandenpensioen om te zetten in ouderdompensioen. Voorts zij erop gewezen dat de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen geen regeling kent in verband met zwangerschap en bevallingsverlof. In formele zin kan daarvan ook geen sprake zijn: er is geen arbeidsrechtelijke verhouding en er is ook geen werktijden-regeling. De desbetreffende bewindspersoon blijft ook tijdens haar afwezigheid minister of staatssecretaris en als zodanig bezoldigd (net als bij ziekte). Zij oefent de functie alleen tijdelijk niet uit.

5.1.4 **Verenigbaarheid ministersambt en staatssecretariaat met andere functies**

De formateur spreekt met de kandidaat-bewindspersoon over zijn of haar nevenfuncties. Om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden en volledige inzet in de functie te garanderen dient de kandidaat-bewindspersoon alle betaalde en onbetaalde functies, nevenfuncties en andere nevenactiviteiten neer te leggen voorafgaand aan de beëdiging van het kabinet. De termen (neven-)functie en nevenactiviteit moeten daarbij zo breed mogelijk worden opgevat; het gaat dus bijvoorbeeld ook om vrijwilligersfuncties in clubs of verenigingen, parttime hooglerschappen, redactiefuncties en lidmaatschappen van comités van aanbeveling. Het “slapend” continueren van een functie door middel van een zogeheten nul-urencontract is niet toegestaan. Het uitsluitend lid zijn van een vereniging (dus niet in een bestuursfunctie) valt niet onder deze regeling. Voortzetting van een bepaalde functie of het accepteren van een nevenfunctie wanneer de bewindspersoon eenmaal in functie is, kan alleen bij hoge uitzondering en na schriftelijke toestemming van de minister-president plaatsvinden. Korthedshalve zij verwezen naar de brief d.d. 20 december 2002 van de minister-president waarin nader op dit onderwerp wordt ingegaan.

5.1.5 **Overige voorzieningen**

Aantredende bewindspersonen worden door het eigen ministerie over omvang en inhoud van voorzieningen op basis van het Voorzieningenbesluit ingelicht. Op hoofdlijnen geldt het onderstaande.

De bewindspersoon die in verband met de vervulling van zijn ambt verhuist van een woning die ten minste 50 kilometer van het ministerie is verwijderd naar een woning die binnen een afstand van 25 kilometer van het ministerie is gelegen, heeft recht op een verhuiskostenvergoeding. Bewindspersonen die niet verhuizen en van wie de woning zich op een afstand van ten minste 50 kilometer van het ministerie bevindt, wordt op hun verzoek een gemeubileerde verblijfsvoorziening (pied-à-terre) binnen een afstand van 25 kilometer van het ministerie ter beschikking gesteld.

Ook bewindspersonen hebben recht op de kinderopvangtoeslag. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het inkomen en de daadwerkelijke kinderopvangkosten.

Bewindspersonen worden geacht om redenen van bereikbaarheid en veiligheid altijd gebruik te maken van de dienstauto met chauffeur, ook in de privésfeer. De dienstauto is in beginsel echter niet bedoeld voor gebruik tijdens meerdaagse vakanties, tenzij zwaarwegende redenen daartoe nopen, o.a. op advies van de Nationaal Coördinator

Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt korthedshalve verwezen naar de passages in het besluit d.d. 26 februari 2007 van de minister van BZK aangaande het gebruik van dienstauto's door bewindspersonen in de privésfeer.

Bewindspersonen dienen terughoudend gebruik te maken van de mogelijkheid om een escorte aan te vragen. Alleen indien verkeerstechnische begeleiding in het kader van een zorgvuldige ambtsvervulling onvermijdelijk is, kan via de secretaris-generaal tijdig een verzoek om motorescorte worden ingediend bij het Nationaal Crisis Centrum (NCC).

Persoonlijke coaches voor ministers en staatssecretarissen dienen door de bewindspersonen zelf te worden betaald; kosten kunnen niet ten laste van de rijksbegroting worden gebracht.

Aan bewindspersonen worden thuis, dan wel op het adres van hun eventuele verblijfsvoorziening, voorzieningen ten behoeve van informatie en communicatie alsmede lectuur ter beschikking gesteld. Hieronder zijn in ieder geval begrepen telefoon, (crypto)fax en desgewenst computerapparatuur uitgerust met faciliteiten voor internet en e-mail, alsmede mobiele communicatieapparatuur.

Op de ministeries is ten behoeve van de bewindspersonen een ingerichte werkkamer beschikbaar. De bestaande voorzieningen zoals inrichting, stoffering en meubilair worden gebruikt. Mocht vervanging nodig zijn, dan wordt een tijdloze gedegen inrichting verondersteld.

5.1.6 Digitale werkomgeving

Het gebruik van digitale middelen biedt mogelijkheden die een zeker risicobesef vragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om beschadiging of verlies van informatiesystemen of van de gegevens door bijvoorbeeld virussen, spyware, kwaadaardige software en hacken. Hierdoor kan gevoelige informatie uitlekken, worden veranderd of vernietigd. In het bijzonder dient terughoudendheid te worden betracht bij het gebruik van een privé-mailaccount voor werkgerelateerde doeleinden en dient altijd rekening te worden gehouden met de aard van de informatie.

5.1.7 Politiek adviseurs

Bewindspersonen hebben de mogelijkheid één politiek adviseur aan te laten stellen. Na aftreden van de bewindspersoon kan de politiek adviseur nog maximaal zes maanden in dienst blijven en taken ten behoeve van het departement verrichten. De bewindspersoon dient de minister-president en de ministerraad in kennis te stellen van de benoeming, taak, termijn en honorering (inclusief eventueel te verstrekken toelage) van de politiekadviseur, waarna de minister-president de Tweede Kamer hieromtrent informeert. In principe wordt de functie van politiek adviseur ingeschaald in schaal 13. Aangezien de invulling per adviseur kan verschillen, wordt een bandbreedte gehanteerd van schaal 11 t/m 14. De brief d.d. 26 september 2003 van de minister-president inzake dit onderwerp is in de bijlage (par. 8.5) opgenomen. De arbeidsvoorwaarden voor politiek adviseurs zijn bekend bij de SG's. De politiek adviseur wordt opgenomen in de ambtelijke organisatie, bij voorkeur bij het bureau van de secretaris-generaal of bij een vergelijkbare directie. Een politiek adviseur

wordt niet bij een directie Voorlichting geplaatst. Ook mag hem geen voorlichtingstaak worden gegeven en kan er door hem geen voorlichtingsactiviteit worden uitgevoerd.

5.1.8 Openbaarmaking bestuurskosten

Bestuurskosten van bewindspersonen worden actief openbaar gemaakt. Bestuurskosten zijn uitgaven die specifiek gekoppeld zijn aan de ambtsvervulling van bewindspersonen. Dit zijn voorzieningen die voor het uitoefenen van het ambt onmisbaar zijn.

Het Voorzieningenbesluit regelt de aanspraken die bewindspersonen kunnen maken op dergelijke voorzieningen. Het doel van actieve openbaarmaking is het inzichtelijk maken welke kosten gemoeid zijn met de ambtsvervulling (transparantie). De uitgewerkte systematiek is zodanig ingericht dat deze zo veel als mogelijk tegemoet komt aan de gebleken maatschappelijke informatiebehoefte. Vorenstaande is ook van toepassing op de ambtelijke top.

Uitgaven voor, door of namens bewindspersonen worden maandelijks gepubliceerd door de brondocumenten (facturen, bonnen, declaratieformulieren met bijlagen, creditcardafschrijvingen) op internet te plaatsen. De publicatie van de gegevens over deze uitgaven van bewindspersonen is een continu proces. Elk departement maakt de eigen gegevens openbaar op www.rijksoverheid.nl.

5.1.9 Wob-verzoeken

De Rijksoverheid verschaft op allerlei manieren informatie over beleid, de voorbereiding en uitvoering daarvan. Wie meer informatie wil, kan een beroep doen op de Wob (Wet openbaarheid van bestuur) en een verzoek indienen.

Het uitgangspunt van de Wob is openbaarmaking van de gevraagde informatie. De wet bevat echter een limitatief aantal gronden op basis waarvan een bestuursorgaan kan weigeren de gevraagde informatie openbaar te maken. In beginsel is de Wob-functionaris, al dan niet tezamen met de beleidsdirectie, verantwoordelijk voor de afhandeling van een Wob-verzoek. Coördinatie van Wob-verzoeken die meerdere of alle ministeries overstijgen wordt gedaan door het eerstverantwoordelijke ministerie.

Er bestaan eveneens afspraken over de communicatie rondom Wob-verzoeken. Deze afspraken zijn op 21 juni 2012 herbevestigd door de Voorlichtingsraad. De kern daarvan is:

- De directie Communicatie wordt naast de Wob-functionaris altijd ingelicht over een ontvangen Wob-verzoek.
- De informatie die bij een Wob-verzoek wordt verstrekt, wordt binnen een vaste afgesproken termijn altijd gepubliceerd op rijksoverheid.nl.

5.1.10 Dienstreizen

In geval van een dienstreis wordt ten laste van de begroting van het ministerie zoveel mogelijk voorzien in alles wat met de reis verband houdt. Dit betreft dus het regelen en betalen van zowel de reis zelf als het verblijf, alsmede de consumpties en aankopen tijdens de reis die van functionele aard zijn, zoals relatiegeschenken. Op buitenlandse dienstreizen reist de partner van de bewindspersoon als regel niet mee, ook niet voor eigen kosten.

Van deze regel kan worden afgeweken indien hiervoor goede gronden bestaan, bijvoorbeeld wanneer de partner nadrukkelijk door het ontvangende land, respectievelijk de organiserende instelling is uitgenodigd en/of wanneer aanwezigheid van de partner noodzakelijk is voor een adequate (re)presentatie van Nederland. Karakter en programma van het bezoek naast overwegingen van reciprociteit kunnen bij deze afweging worden betrokken.

Bewindspersonen kunnen voor een dienstreis gebruik maken van een diplomatiek paspoort. De privileges en immuniteten behorend bij een diplomatiek paspoort zijn gecreëerd om het functioneren in het buitenland te vergemakkelijken. Een diplomatiek paspoort ontslaat de houder niet van eventuele visumvereisten voor het land van bestemming.

Het voornemen tot een buitenlandse dienstreis dient te worden medegedeeld aan de minister van Buitenlandse Zaken, met het oog op het zo goed mogelijk op elkaar afstemmen van de reisagenda's van bewindspersonen.

5.1.11 Dienstreizen Aruba, Curaçao en Sint Maarten

Naast de hierboven geschetste regels gelden voor bezoeken van bewindspersonen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten de volgende procedureafspraken. Alvorens afspraken te maken of een definitieve toezegging te doen, licht de betrokken bewindspersoon tijdig de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in omtrent het voorgenomen bezoek. Met de Directie Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt ambtelijk vooroverleg gevoerd over het tijdstip van het voorgenomen bezoek, de gespreksonderwerpen en de te bezoeken autoriteiten en instellingen. Nadat met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overeenstemming is bereikt zal een gesprek tot stand worden gebracht tussen de betrokken bewindspersoon en de gevolmachtigde minister. Vervolgens wordt de gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten door of namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingelicht over het aanstaande bezoek. Gelet op de kleinschaligheid is afgesproken het aantal bezoeken van bewindspersonen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten te beperken.

5.1.12 Dienstreizen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Voor bezoeken van bewindspersonen aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden ook enkele regels. Alvorens afspraken te maken of toezeggingen te doen licht de betrokken bewindspersoon de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in omtrent het voorgenomen bezoek. Met de rijksvertegenwoordiger voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt ambtelijk overleg gevoerd over het tijdstip van het voorgenomen bezoek de gespreksonderwerpen en de te bezoeken autoriteiten en instellingen. Nadat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ingestemd met het bezoek kan in ambtelijk overleg met de rijksvertegenwoordiger het bezoek worden voorbereid. Gelet op de kleinschaligheid van de eilanden is het van belang het aantal bezoeken van bewindspersonen aan de eilanden te beperken.

5.1.13 **Gebruik van het regeringsvliegtuig**

Regeringsvluchten worden in Nederland voornamelijk door de luchthavens Schiphol en Rotterdam The Hague Airport geacommodeerd. Vanwege de beperkte (milieu)capaciteit van Rotterdam The Hague Airport is terughoudend gebruik van deze luchthaven voor regeringsvluchten, en daarnaast ook militaire vluchten, in de nacht noodzakelijk. Door het ministerie van Infrastructuur en Milieu worden jaarlijks afspraken gemaakt met Rotterdam The Hague Airport over het aantal te verwachten regerings- en militaire vluchten op basis van opgave door elk van de departementen. Leden van het kabinet vliegen alleen ter uitoefening van hun functie met het regeringsvliegtuig. Hieronder vallen ook vluchten van bewindspersonen die om redenen van veiligheid met het regeringsvliegtuig moeten worden gemaakt (zie ook het Besluit gebruik van het regeringsvliegtuig en luchtvaartuigen van de krijgsmacht). Aan een aanvraag voor gebruik om deze reden moet een analyse van de NCTV ten grondslag liggen.

5.2 **Oud-bewindspersonen**

5.2.1 **Ondersteuning**

Voor bewindspersonen die tussentijds of aan het einde van een kabinetsperiode terugtreden kan nog gedurende enige tijd behoefte bestaan aan ondersteuning. Voor vragen hieromtrent kunnen aftredende bewindspersonen zich wenden tot het hoofd van het Bureau Secretaris-Generaal of de secretaris van de ministerraad.

5.2.2 **Vervolfuncties**

Gewezen bewindspersonen zijn gedurende een periode van twee jaar na hun aftreden voor de medewerkers van hun voormalige ministerie niet aanvaardbaar als lobbyist namens een bedrijf, een semipublieke organisatie of een lobbyorganisatie die belangen behartigt op het beleidsterrein van de gewezen bewindspersoon. De secretaris-generaal van het desbetreffende ministerie heeft de mogelijkheid een uitzondering op deze regeling toe te staan. Een gewezen bewindspersoon die na het aftreden werkzaam is in het bedrijfsleven mag vanwege zijn statuut en reputatie in het buitenland wel leiding geven of deel uitmaken van een door een ministerie georganiseerde handelsdelegatie.

5.3 **Beveiliging**

5.3.1 **Algemeen**

Bij het aanvaarden van het ambt zijn beveiligingsmaatregelen noodzakelijk. De daadwerkelijke invulling van de maatregelen is afhankelijk van de locatie, situatie, de dreiging en het risico. Het betreft maatwerk en medewerking is vereist. Aangezien beveiligingsmaatregelen altijd beperkingen meebrengen, is de proportionaliteit een centraal uitgangspunt bij het vaststellen van beveiligingsmaatregelen. Het niveau van maatregelen kan geen onderwerp van onderhandeling zijn.

De procedures voor de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten zijn sinds 2003 geregeld in het zogeheten stelsel bewaken en beveiligen waarvan de basis is beschreven in de brieven d.d. 20 juni 2003 en d.d. 10 oktober 2005 van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie. In het stelsel werken het Openbaar Ministerie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politiekorpsen en bestuurlijke organisaties samen. Nationale verantwoordelijkheid beveiliging bewindspersonen

5.3.2 Nationale verantwoordelijkheid beveiliging bewindspersonen

De portefeuilles worden bij aantreden van het kabinet door de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), namens de minister van Veiligheid en Justitie, op dreiging en risico geëvalueerd. Voor alle bewindspersonen geldt een basis beveiligingsniveau dat vooral is gericht op het minimaliseren van de risico's die de bewindspersonen lopen vanwege het vervullen van hun politieke ambt. Soms is er sprake van (hoge) dreiging. Ook in dat geval geldt dat de NCTV bepaalt welk niveau van aanvullende beveiligingsmaatregelen noodzakelijk is. De NCTV baseert zich daarbij op informatie en inschatting van de politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

5.3.3 Beveiligingsmaatregelen bewindspersonen

De beveiligingsmaatregelen voor bewindspersonen zijn, voor zover mogelijk, gestandaardiseerd zoals beschreven in het beleidskader Beveiliging bewindspersonen. De standaardmaatregelen voor woning (inclusief eventueel de pied-à-terre), vervoer en werkplek gelden gedurende de gehele zittingsperiode. De Beveiligingsambtenaar (BVA) is het eerste aanspreekpunt van de bewindspersoon en coördineert de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen.

Maatregelen op het gebied van openbare orde en veiligheid worden veelal uitgevoerd door de politie. In het geval dat dreiging of risico daartoe aanleiding geeft, kan de NCTV besluiten tot het treffen van persoonsbeveiligings- of begeleidingsmaatregelen. Deze maatregelen worden altijd uitgevoerd door de Dienst Bewaken en Beveiligen (DBB). Alle kosten die voortvloeien uit deze inzet komen voor rekening van de DBB.

5.3.4 Adviesgesprekken

Na aantreden van de bewindspersoon vindt altijd een gesprek met de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) plaats. In het geval dat dreiging of risico daartoe aanleiding geeft én de NCTV besluit tot het treffen van persoonsbeveiligings- of begeleidingsmaatregelen, vindt er een gesprek met de CBB en de DBB plaats. De BVA is bij deze gesprekken aanwezig en uw eerste adviseur. Daarnaast vindt in het geval van een concrete dreiging, als vast onderdeel van de procedure, ook een gesprek plaats met een gedragskundige, aangezien persoonsbeveiliging op de betrokkene en zijn directe omgeving een zware druk kan leggen. In dit gesprek komen de aspecten van beveiliging en de consequenties van beveiliging voor bewindspersonen en hun omgeving aan bod. Als daar behoefte aan is, kunnen vervolgesprekken worden gevoerd. De mogelijkheid tot deze adviesgesprekken geldt ook voor de directe gezinsleden van de bewindspersoon.

5.4 Andere aspecten van het ambt

5.4.1 Kabinet van de Koning

Het Kabinet van de Koning ondersteunt de Koning bij de uitoefening van zijn staatsrechtelijke taken.

- Ministers en staatssecretarissen stellen de Koning via de directeur van het Kabinet tijdig op de hoogte van alle zaken die hem of (leden van) het Koninklijk Huis betreffen. Ook de minister-president wordt hierover tijdig ingelicht.
- De Koning zal via de directeur van het Kabinet tijdig worden geconsulteerd bij de voorgenomen vervulling van belangrijke vacatures wanneer benoeming plaatsvindt bij Koninklijk Besluit.
- De correspondentie van een ministerie gericht aan de Koning ondertekent de minister of staatssecretaris zelf. Deze correspondentie verloopt via de directeur van het Kabinet der Koning. Indien een minister of staatssecretaris wordt verzocht brieven of een aan de Koning gericht verzoekschrift uit naam van de Koning te beantwoorden, ondertekent de bewindspersoon deze persoonlijk.
- De beoordeling van verzoeken aan een minister of staatssecretaris om advies omtrent het bijwonen door de Koning van bepaalde evenementen, evenals verzoeken om bericht en raad inzake tot de Koning gerichte verzoekschriften geschiedt door de minister of staatssecretaris. Dergelijke verzoeken worden in de regel namens de Koning gedaan door de directeur van het Kabinet der Koning.
- De directeur van het Kabinet van de Koning brengt een kennismakingsbezoek aan ministers en staatssecretarissen.

5.4.2 Perscontacten ministers en staatssecretarissen

Om eenheid in woordvoering tussen bewindspersonen te bevorderen, is een aantal gedragsregels over het optreden tegenover de media overeengekomen. Deze gedragsregels zijn:

- De minister-president is eerste woordvoerder van het kabinet, met name indien het gaat om onderwerpen waarover nog geen overeenstemming is bereikt en onderwerpen die politiek gezien gedragen moeten worden door de collectiviteit van de ministerraad;
- De ministers spreken alleen over de onder het eerste punt genoemde onderwerpen indien daarover afspraken zijn gemaakt in de ministerraad;
- Ministers doen geen uitspraken over het beleid van hun collega's tenzij dat gebeurt in overleg met de betrokken bewindspersonen. Zij onthouden zich verder van het ontvouwen van plannen en het geven van meningen die niet gebaseerd zijn op het regeerakkoord, de regeringsverklaring of het anderszins overeengekomen kabinetsbeleid;
- Op ambtelijk niveau geldt dat de voorlichting over de onder het eerste punt genoemde onderwerpen slechts wordt gegeven door de directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) aangezien hij, door zijn aanwezigheid bij de ministerraadsvergaderingen, in staat is een afweging te maken over de informatie die al dan niet gegeven kan worden. Indien een afspraak wordt gemaakt zoals bedoeld onder het tweede punt dan kan de informatievoorziening, na overleg met de directeur-generaal RVD, ook lopen via de directeur Communicatie van het betreffende ministerie;

- Ambtenaren die geen deel uitmaken van de directie Communicatie van een ministerie mogen geen toelichtingen geven in de pers, tenzij daarvoor door de directie Communicatie toestemming wordt gegeven. De minister blijft de eerstverantwoordelijke voor het uitdragen van beleidsopvattingen;
- Voor communicatie over beleidsvoornemens waarover het parlement zich nog niet heeft uitgesproken gelden de Uitgangspunten Overheidscommunicatie. Communicatie over niet-aanvaard beleid is vaak wenselijk zodat de invoering van nieuwe wet of regeling op het geplande tijdstip kan plaatsvinden of omdat het thema breed in de maatschappelijke belangstelling staat en de overheid nog niet deelneemt aan de discussie.

5.4.3 Aannemen van geschenken

Bewindspersonen dienen te allen tijde terughoudendheid te zijn bij het aannemen van geschenken. Ten behoeve van de integriteit en transparantie is het van cruciaal belang binnen het ministerie duidelijk te maken hoe bewindspersonen dienen om te gaan met het ontvangen van geschenken. Op 13 juli 2016 zijn in de Staatscourant de Aanwijzingen voor de rijksdienst inzake protocol gepubliceerd (nr.3884909). Deze bevat naast onderstaande richtlijn aanvullende aandachtspunten voor het aannemen van geschenken.

Geschenken die bewindspersonen in functie ontvangen of die de partner van de bewindspersoon als zodanig van derden ontvangt, worden gekenmerkt als regeringsgeschenken. Al deze geschenken worden geregistreerd door het bureau Protocol. Ook geschenken die persoonlijk worden overhandigd of aan het huisadres worden afgeleverd dienen te worden overhandigd aan Protocol ter registratie. Bij de registratie wordt het volgende vastgelegd: omschrijving van het geschenk, schenkende persoon of instantie, gelegenheid en datum van overhandigen geschenk. Geschenken met een waarde tot €50,- die direct in handen van de bewindspersoon worden gegeven hoeven niet te worden geregistreerd. Om veiligheidsredenen worden geschenken bij twijfel door Protocol ter controle voorgelegd aan de beveiliging. Het is aan te raden bij de voorbereiding van werkbezoeken aandacht te besteden aan de wijze waarop door de bewindspersoon wordt omgegaan met geschenken en de andere partij hiervan op de hoogte te stellen. Geschenken in de vorm van diensten, geld, papieren die geld vertegenwoordigen (anders dan de gebruikelijke geschenkbonnen zoals een boekenbon) en geschenken die worden gegeven met de kennelijke bedoeling om een politieke gunst, contract of dienstverlening te verkrijgen worden niet aanvaard. Eet- of drinkbare geschenken dienen om veiligheidsredenen extra kritisch bekeken te worden. Het risico van manipulatie is aanwezig en het is daarom raadzaam om geschenken in deze vorm direct te vernietigen.

De bewindspersoon maakt zelf, eventueel in overleg met de ambtelijke leiding, een afweging of een geschenk wordt geaccepteerd. Wanneer een geschenk niet wordt geaccepteerd wordt het geretourneerd met begeleidend schrijven waarin de reden wordt vermeld.

Ontvangen en geaccepteerde geschenken kunnen ook schriftelijk aan de schenker worden bevestigd. Geschenken kunnen tijdelijk in de ruimtes van het ministerie worden tentoongesteld, bijvoorbeeld in de kamer van de bewindspersoon of in vitrinekasten. Periodiek wordt de geschenkenregistratie afgetekend door de secretaris-generaal. Aan het einde van de ambtstermijn wordt de registratie van geschenken afgesloten door de definitieve

bestemming, bijvoorbeeld bruikleen, te registreren. De registratie wordt getoetst door de secretaris-generaal van het ministerie of een door hem daartoe aangewezen dienst. Deze richtlijn is onverkort van toepassing op leden van een demissionair kabinet.

5.4.4 Handelingen met betrekking tot financiële ondernemingen

Bewindspersonen dienen zich ervan bewust te zijn dat hun handelingen en uitlatingen het vertrouwen in financiële instellingen kunnen beïnvloeden. Daarom gelden, naast de afspraken over financiële en zakelijke belangen (zie paragraaf 2.1 en 8.4 van dit Handboek), de volgende afspraken. Indien de minister van Financiën met de leden van het kabinet informatie deelt over een concrete financiële instelling, zullen de bewindspersonen over voorkennis beschikken. Het is voor bewindspersonen daarom niet toegestaan om te handelen in effecten van de betreffende instelling. Ook dienen zij hieromtrent geheimhouding in acht te nemen. Het gaat immers om het beschikken over koersgevoelige informatie. Bewindspersonen zijn voorts zeer terughoudend met het doen van positieve of negatieve uitlatingen over financiële instellingen. Uitlatingen over de (financiële) gesteldheid van een financiële instelling dienen te zijn overlegd met de minister van Financiën. Bewindspersonen dienen zich ervan bewust te zijn dat hun handelen met betrekking tot een bepaalde financiële instelling nauwlettend zal worden gevolgd, en dat dit handelen een impact kan hebben op het vertrouwen dat het publiek heeft in deze instelling, met alle gevolgen van dien. Dientengevolge wordt aanbevolen om eveneens een grote mate van terughoudendheid te betrachten bij alle handelingen met betrekking tot financiële ondernemingen. Bewindspersonen verrichten geen handelingen die het vertrouwen in een bepaalde financiële instelling kunnen beïnvloeden, of die de indruk wekken dat de bewindspersoon voorkennis heeft. Concreet betekent dit dat bewindspersonen terughoudend omgaan met het verplaatsen van (grote) financiële tegoeden en andere vermogensbestanddelen van de ene instelling naar de andere. Hierbij moet ook gedacht worden aan het afsluiten of opzeggen van bankrekeningen. Voorts dient terughoudend te worden omgegaan met het beëindigen van een relatie met een bepaalde financiële instelling.

5.5 Aanwezigheid bewindspersonen / kennismakingsbezoeken / evenementen

5.5.1 Aanwezigheid ministerraad

Alle ministers dienen de gehele vrijdag beschikbaar te zijn voor het bijwonen van de ministerraadsvergaderingen en de dinsdagochtend voor vergaderingen van onderraden en commissies. Zij dienen voor die dag(delen) dan ook in beginsel geen uitnodigingen te aanvaarden of besprekingen te beleggen. Alleen ziekte, een noodzakelijk verblijf in het buitenland, gewenste aanwezigheid in de Tweede of Eerste Kamer of aanwezigheid bij een gesprek c.q. andere officiële bijeenkomst met de Koning kan een geldige reden zijn voor afwezigheid op vrijdag en dinsdagochtend. Voor staatssecretarissen geldt hetzelfde als zij een onderwerp te behandelen hebben in de ministerraad. Bovendien dienen staatssecretarissen rekening te houden met eventuele vervanging van hun minister. Het secretariaat van de ministerraad houdt wekelijks een lijst bij waarop van elke bewindspersoon staat

op welke dagen in de lopende maand deze afwezig zal zijn wegens verplichtingen die het onmogelijk maken een vergadering van de raad bij te wonen. Deze gegevens zijn in het bijzonder van belang voor het vaststellen van eventuele extra vergaderingen.

5.5.2 **Aanwezigheid Eerste en Tweede Kamer**

Bewindspersonen houden bij de planning van afspraken rekening met de vergadertijden van de Tweede en Eerste Kamer. Geldige redenen voor afwezigheid zijn ziekte, een buitenlandse dienstreis (ingeval van de Eerste Kamer wordt hieronder verstaan een voor de Nederlandse regering dwingende internationale verplichting, zoals deelname aan een EU-raad. Werkbezoeken en deelname aan internationale congressen vallen hier slechts onder indien deze ver van te voren zijn doorgegeven aan de voorzitter) of aanwezigheid bij een gesprek c.q. andere officiële bijeenkomst met de Koning. In verband met het wekelijks vragenuur in de Tweede Kamer op dinsdag tussen 14.00 en 15.00 uur worden bewindspersonen geacht op dat tijdstip geen binnenlandse afspraken te maken. De griffie van de Tweede en van de Eerste Kamer wordt tijdig in kennis gesteld over de afwezigheid van bewindspersonen wegens verblijf in het buitenland. Stemmingen in de Tweede en Eerste Kamer worden bij voorkeur bijgewoond door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon.

Het voltallige kabinet is aanwezig op Prinsjesdag in de Ridderzaal, bij de Algemene Politieke Beschouwingen in de Tweede en Eerste Kamer en eventuele andere debatten indien de Kamers dit gewenst achten.

5.5.3 **Kennismakingsbezoeken**

Na hun aantreden leggen de bewindspersonen kennismakingsbezoeken af aan:

- De voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer;
- De vice-president van de Raad van State;
- De president van de Algemene Rekenkamer;
- De Nationale ombudsman.

De voorzitter van de Tweede Kamer stuurt voorafgaand aan het gesprek een agenda toe.

5.5.4 **Aanwezigheid bewindspersonen bij officiële gelegenheden en (commerciële) (sport)evenementen**

Na ontvangst van een uitnodiging aan het kabinet voor het bijwonen van een officiële plechtigheid wordt in de ministerraad besloten welke bewindspersoon of bewindspersonen het kabinet zal of zullen vertegenwoordigen. Indien een bewindspersoon zelf een uitnodiging heeft ontvangen om namens het kabinet een officiële plechtigheid bij te wonen, wordt de secretaris van de ministerraad daarvan op de hoogte gesteld.

Terughoudendheid is vereist ten aanzien van het bijwonen van grote sportevenementen. Bewindspersonen dienen uitnodigingen vooraf en tijdig voor te leggen aan de directeur Sport van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De minister van VWS zal de uitnodigingen beoordelen en de vertegenwoordiging van bewindspersonen coördineren om fricties met het ambt en oververtegenwoordiging te voorkomen. Eventueel kan de minister van VWS bewindspersonen actief benaderen om aanwezig te

zijn bij een sportevenement. Uitnodigingen vanuit het bedrijfsleven of andere commerciële instellingen voor het bijwonen van sportevenementen worden niet geaccepteerd. Wanneer op privébasis een evenement wordt bezocht, dienen deze kosten zelf gedragen te worden. Ook in dat geval moet vooraf en tijdig melding worden gemaakt bij de directeur Sport van het ministerie van VWS.

5.6 Protocolaire aangelegenheden

5.6.1 Algemeen

Elk ministerie draagt zorg voor de protocolaire aspecten die aan het ministersambt zijn verbonden ten behoeve van de eigen bewindspersonen. De kabinetschef/ protocolchef van het eigen ministerie of de directie Kabinet en Protocol van het ministerie van Buitenlandse Zaken kan in de regel uitsluitel geven over bij protocolaire gelegenheden te dragen kleding, decoraties, etc.

Voor bijzondere, formele aangelegenheden waarbij het gehele kabinet aanwezig is (zoals de entree in de Ridderzaal op Prinsjesdag, of kennismaking met leden van het Koninklijk Huis) geldt een protocolaire volgorde. Na de minister-president en de vice-minister(s)-president(en), volgen de ministers in de volgorde van de begrotingshoofdstukken. Vervolgens de ministers zonder portefeuille, de gevolmachtigde ministers en ten slotte de staatssecretarissen in de volgorde van de begrotingshoofdstukken.

5.6.2 Decoraties en prijsuitreikingen

Het Kapittel voor de Civiele Orden toetst decoratievoorstellen en adviseert de betrokken minister (zwaarwegend) over de voorstellen. Indien een minister het niet eens is met het advies van het Kapittel, zal hij allereerst het Kapittel verzoeken het voorstel nog eens te bezien. Indien de minister na deze heroverweging nog niet met het advies instemt, kan hij contact opnemen met de voorzitter van het Kapittel. Heeft dit evenmin overeenstemming tot gevolg, dan neemt de minister contact op met de minister van BZK. Indien het overleg tussen beide ministers niet tot overeenstemming leidt, wordt het voorstel voorgelegd aan de minister-president. Als de conclusie van dat overleg afwijkt van het advies van het Kapittel, dan wordt het voorstel om af te wijken van dat advies aan de ministerraad voorgelegd.

Een minister kan een verzoek krijgen om een decoratie uit te reiken. Bij het uitreiken van decoraties en prijzen of bij het doen van voordrachten of openingen weegt de medewerker protocol af of deze uitnodiging wordt aanvaard. Gangbaar uitgangspunt is dat de activiteit passend is bij het ambt van bewindspersoon en past bij de inhoudelijke politieke verantwoordelijkheid. Terughoudendheid dient te worden betracht bij het accepteren van uitnodigingen die direct verband houden met commerciële activiteiten.

5.6.3 **Contact tussen de Koning, de minister-president en de andere bewindspersonen**

Als lid van de regering ontvangt de Koning wekelijks, meestal op maandag, de minister-president. Daarnaast ontvangt de Koning een- of tweemaal per jaar de ministers en eenmaal per jaar de staatssecretarissen. Het Kabinet van de Koning regelt de afspraken. De onderwerpen die worden besproken zijn geheim in verband met de noodzaak de eenheid van de Kroon te bewaken.

5.6.4 **Aanwezigheid van bewindspersonen bij staatsbezoeken**

Bij staatsbezoeken van de Koning dient in ieder geval een bewindspersoon aanwezig te zijn. De Koning wordt bij deze bezoeken in beginsel vergezeld door de minister van Buitenlandse Zaken. Wanneer hij is verhinderd, wordt in overleg met hem bepaald welke andere minister de Koning kan begeleiden. Daarbij wordt veelal gekozen voor de minister die het meest betrokken is bij het kader waarin de reis plaatsvindt. Bij staatsbezoeken van langere duur kan de minister van Buitenlandse Zaken na enkele dagen worden afgelost door een andere minister of de staatssecretaris.

5.6.5 **Aanwezigheid van bewindspersonen bij werkbezoeken van de Koning**

Werkbezoeken van de Koning draaien veelal om een thema of onderwerp. Het programma wordt voorbereid met de bewindspersoon die de beleidsverantwoordelijkheid voor dat thema of onderwerp draagt. De aanwezigheid van een minister of staatssecretaris is gewenst in verband met zijn of haar inhoudelijke betrokkenheid daarbij en ook in verband met situaties waarin de politieke verantwoordelijkheid daadwerkelijk aan de orde komt.

5.6.6 **Prinsjesdag**

Op Prinsjesdag wordt voorafgaand aan de zitting der Staten-Generaal een gebedssamenkomst gehouden, meestal in de Grote of St. Jacobskerk, waarvoor de bewindspersonen met hun partners worden uitgenodigd. Het staat bewindspersonen vrij daaraan al dan niet deel te nemen.

5.7 **Gebruik representatieve onroerende goederen**

5.7.1 **Het Catshuis**

Het Catshuis is de ambtswoning/pied-à-terre van de minister-president. Daarnaast vervult het een functie als representatief ontvangstcentrum van de minister-president, met name in het kader van officiële bezoeken. In overleg met de minister-president kunnen ook andere bewindspersonen het Catshuis gebruiken voor officiële verzoeken. Tevens kunnen hier vergaderingen van de ministerraad en informele bijeenkomsten van het kabinet plaatsvinden.

5.7.2 **Jachthuis St. Hubertus**

Het Jachthuis St. Hubertus in het Nationale Park De Hoge Veluwe kan door ministers en staatssecretarissen tegen betaling worden gebruikt om met een gezelschap te overnachten. Deze mogelijkheid beperkt zich tot maximaal 8 personen en tot een periode van maximaal

drie nachten, voor zover het de museale functie van het Jachthuis niet belemmert. De logiesfaciliteit is bestemd voor bewindspersonen met hun gezinsleden en/of gasten. Zij ontmoeten dan ook de directeur van het Nationale Park. Voorts bestaat de mogelijkheid vergaderingen, lunches en/of diners in het Jachthuis te houden, mits deze bijeenkomsten zich beperken tot ten hoogste 24 deelnemers. In bijzondere gevallen - ter beoordeling door de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken - kunnen deze faciliteiten ook worden geboden aan andere hooggeplaatste personen die een taak vervullen in of in verband met de rijksdienst.

5.7.3 **Johan de Witthuis**

Het Johan de Witthuis aan de Kneuterdijk 6 te Den Haag is een representatieve ontvangst- en vergaderruimte voor gezelschappen tussen de tien en veertig personen, die ter beschikking staat aan de leden van het kabinet en rijksambtenaren vanaf niveau directeur-generaal. Het beheer en de exploitatie van het Johan de Witthuis is in handen van het ministerie van Buitenlandse zaken.

5.7.4 **Grafelijke Zalen**

Bewindspersonen hebben de mogelijkheid gebruik te maken van de Grafelijke Zalen. De Grafelijke Zalen zijn de Ridderzaal en een drietal aanpalende zalen, te weten de Kelderzaal, de De Lairessezaal en de Rolzaal. Naast de verenigde vergaderingen van de Staten-Generaal wordt de Ridderzaal uitsluitend beschikbaar gesteld ten behoeve van ontvangsten van de regering, de openings- of slotbijeenkomsten van congressen die rechtstreeks uitgaan van de regering of van een hoog college van staat, of van een minister of staatssecretaris of voor vergaderingen van organen van internationale samenwerking in Europees of Atlantisch verband, waarin het Rijk is vertegenwoordigd. Verzoeken om beschikbaarstelling van de Grafelijke Zalen dienen schriftelijk door een minister of staatssecretaris te worden ingediend bij de directeur-generaal van de Rijksgebouwendienst. In het geval van de Ridderzaal dient uit het verzoek onder andere te blijken dat de betreffende minister of staatssecretaris het gastheerschap op zich neemt en daarbij ook zelf aanwezig is.

5.7.5 **Ruimte bij het ministerie van Algemene Zaken**

Bij het ministerie van Algemene Zaken bestaat geen gelegenheid een zaal te reserveren voor overleg tussen bewindspersonen en ambtenaren. Bij uitzondering kan voorafgaand aan de ministerraad een vergadering worden aangevraagd. Deze aanvraag dient tijdig te geschieden en te worden bevestigd. De secretaris van de ministerraad dient van het overleg op de hoogte te worden gesteld. Alleen als de minister-president deelneemt, kan de Blauwe Zaal ter beschikking worden gesteld.

5.7.6 **Gebruik overige representatieve overheidsruimten**

Met privégebruik van overige representatieve overheidsruimten dient terughoudend te worden omgegaan. Indien na een zorgvuldige afweging toch tot gebruik van representatieve overheidsruimten wordt overgegaan, dient het gebruik en eventuele overige kosten, tegen marktconforme prijzen, door de gebruiker zelf te worden betaald.

5.7.7 **Protocolaire punten inzake buitenlands beleid**

Ambassadeurs die hun geloofsbrieven nog niet aan de Koning hebben overhandigd, worden volgens diplomatiek gebruik in de regel niet officieel door bewindspersonen ontvangen om zaken te bespreken. Als het om redenen van buitenlands beleid niet wenselijk is dat bewindspersonen een bepaalde receptie van een ambassade bijwonen zal de minister van Buitenlandse Zaken dat in de ministerraad meedelen. In geval van twijfel kan uitsluitel worden gegeven door de directie Kabinet en Protocol op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Uitnodigingen aan staatshoofden of regeringsleiders, die tevens staatshoofd zijn voor een bezoek aan Nederland, worden gedaan door of namens de Koning. Indien een bewindspersoon tot het oordeel komt dat een dergelijke invitatie wenselijk is, dient hij daartoe een voorstel te doen aan de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken. De betrokken bewindspersoon zal in dit geval ter zake zelf geen internationale contacten opnemen. Voornemens van bewindspersonen om internationale conferenties op het niveau van minister of hoger in Nederland te organiseren dan wel daaraan gastvrijheid te verlenen, dienen aan de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken te worden voorgelegd, alvorens daartoe internationale contacten worden opgenomen.

5.8 **Eenheid van communicatie en voorlichting**

5.8.1 **Algemene uitgangspunten overheidscommunicatie**

Het voorlichtings- en communicatiebeleid van de rijksoverheid is ondersteunend aan de eenheid van regeringsbeleid en de positie van de minister-president en ministers. Namens de minister-president coördineert de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) het algemeen communicatiebeleid van de rijksoverheid. Coördinatie en beleidsvorming verloopt primair via de VoorlichtingsRaad (VoRa, overleg van alle directeuren communicatie van de departementen onder voorzitterschap van de DGRVD) en het Woordvoerdersoverleg (Wvo, wekelijks overleg van alle eerste woordvoerders van de departementen onder voorzitterschap van de leiding van de RVD). Uitgangspunt daarbij is herkenbare, toegankelijke en eenduidige communicatie vanuit de rijksoverheid. Dit uit zich bijvoorbeeld in de gezamenlijke missie en huisstijl van de rijksoverheid, de website www.rijksoverheid.nl en de samenwerking bij publiekscampagnes en telefonische publiekvoorlichting. Bewindspersonen maken primair gebruik van de communicatiekanalen van de Rijksoverheid – waaronder www.rijksoverheid.nl – voor communicatie over kabinetsbeleid. De communicatie van de Rijksoverheid is gebonden aan de uitgangspunten overheidscommunicatie. In 2002 zijn deze uitgangspunten vastgesteld door de ministerraad en geactualiseerd in februari 2017. Er zijn elf uitgangspunten voor deze communicatie van de Rijksoverheid:

- Het hoofddoel van de communicatie van de Rijksoverheid is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de Rijksoverheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur;
- De Rijksoverheid is altijd, ongeacht het kanaal of medium, herkenbaar als deelnemer aan de communicatie, respectievelijk als (mede-)afzender en/of anderszins als belanghebbend of betrokken bij de informatie;

- De communicatie van de Rijksoverheid is altijd gericht op de inhoud van het beleid en in dat verband tevens op het functioneren van de overheid als zodanig. Bewindspersonen zullen zelf terughoudendheid betrachten, wanneer sprake is van het gebruik van eigen media en producties van derden waaraan door de overheid wordt meebetaald. Zij treden nimmer op in betaalde massamediale campagnes, zoals televisiespotjes;
- De regering brengt haar beleid, alsmede de motieven en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, op actieve wijze onder de aandacht van een zo breed mogelijk publiek. Zij kan daarbij in beginsel van alle beschikbare communicatiemiddelen gebruik maken;
- De Rijksoverheid maakt in haar communicatie en voorlichting altijd melding van de beleidsfase waarop de informatie betrekking heeft. Die communicatie is daar qua aard, inhoud, toonzetting en omvang mee in overeenstemming. Zo nodig geeft de Rijksoverheid hierbij aan in welke rol zij optreedt en op welke rol zij de burger aanspreekt. De communicatie in de fase van door het parlement nog niet aanvaard beleid is feitelijk van aard en zakelijk van toonzetting. Dit geldt voor zowel de concrete maatregelen die worden voorgesteld, als voor de achtergronden en motieven daarvan;
- De regering geeft in een vroegtijdig stadium aan of, en zo ja in welke vorm, zij burgers bij de voorbereiding van plannen of maatregelen wil betrekken. Ook wordt vooraf duidelijkheid verschaft over de vraag wat er met de uitkomsten van dergelijke interactieve beleidsvormingsprocessen zal gebeuren;
- De Rijksoverheid zorgt voor een goede bereikbaarheid voor burgers die met haar in contact willen komen. Op verzoeken om informatie, klachten e.d. wordt snel en adequaat gereageerd. Burgers kunnen zelf een keuze maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren;
- De communicatie van de Rijksoverheid is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid;
- Communicatie van de Rijksoverheid is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk. Doel en middelen zijn steeds met elkaar in overeenstemming;
- De Rijksoverheid voldoet in haar communicatie aan het principe van proportionaliteit in geval van onderwerpen die controversieel zijn en/of onderhevig zijn aan maatschappelijke discussie en in het geval van nog niet door het parlement aanvaard beleid. De communicatie staat in die gevallen in redelijke verhouding tot de mogelijkheden van andere spelers in het maatschappelijk krachtenveld en mag de werking van onafhankelijke media niet bemoeilijken;
- De communicatie van de Rijksoverheid wordt niet vervlochten met partijpolitieke belangen. Binnen dat uitgangspunt zijn situaties denkbaar waarbij bewindslieden ook bij partijpolitieke optredens door overheidsvoorlichting worden begeleid.

5.8.2 Autorisatie, embargo en regels voor meereizende journalisten

In 2000 en 2001 zijn door de VoRa afspraken gemaakt over het autoriseren van interviews met bewindspersonen, over het gebruik van embargo's op ministeriële berichtgeving en over het meereizen van journalisten tijdens bezoeken aan het buitenland.

In de autorisatieregeling staan de volgende punten centraal:

- Zowel de journalist als de bewindspersoon dienen zich in gelijke mate op een interview te kunnen voorbereiden. De voorlichter is bij interviews aanwezig maar stelt zich terughoudend op;
- Een afgenomen interview leidt in beginsel altijd tot plaatsing op een overeengekomen datum met een indicatie van de plaats in de krant;
- Het strikt autoriseren is afgeschaft. Wel dient de tekst te worden voorgelegd. Bij de tekst kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de journalist om te beslissen of deze wijzigingen worden overgenomen. Ook samenvattende artikelen voor de voorpagina of vooraankondigingen worden vooraf ter inzage gegeven. Hierbij geldt dezelfde procedure als voor het interview.

In de embargoregeling staan de volgende punten centraal:

- De Rijksoverheid hanteert in principe geen embargo en maakt geen embargoafspraken met de media. In hoogst uitzonderlijke gevallen is hierop een uitzondering mogelijk. De reden waarom een embargo wordt gehanteerd moet worden vermeld en het embargo vindt vervolgens plaats op grond van een wederzijdse afspraak;
- Indien een embargo wordt gehanteerd geldt het gelijkheidsprincipe. Een embargo is nooit ter bevoordeling van één of enkele journalisten dan wel media. Zij mogen in deze situatie de stukken alleen voor eigen gebruik benutten.

In de regeling voor journalisten die meegaan met ministeriële dienstreizen staat centraal dat reis- en verblijfkosten door journalisten zelf worden betaald. Journalisten kunnen, wanneer dit (technisch) mogelijk is, slechts dan zonder betaling meereizen indien voldoende ruimte beschikbaar is in het daarvoor beschikbare dienstvervoer. Indien mogelijk kan vanuit de ministeries ondersteuning worden verleend door middel van blokboekingen. Journalisten betalen vervolgens zelf de kosten.

5.8.3 Communicatiekalender

De RVD levert ten behoeve van de ministerraad wekelijks een communicatiekalender aan. In dit overzicht zijn publieke optredens van bewindspersonen opgenomen, evenals geplande gebeurtenissen op nationaal en internationaal gebied die naar verwachting de nodige publiciteit zullen genereren. De communicatiekalender biedt bewindspersonen de mogelijkheid geplande publieke optredens en mogelijke communicatie-uitingen onderling af te stemmen. De informatie in de communicatiekalender wordt gebundeld door de RVD op basis van door de ministeries aangereikte informatie.

5.8.4 Wekelijkse persconferentie met de minister-president

De minister-president geeft na afloop van de wekelijkse ministerraad een persconferentie waarin hij ingaat op genomen ministerraadsbesluiten. Daarnaast kunnen vragen over actuele onderwerpen door journalisten worden gesteld. De persconferentie wordt live

integraal uitgezonden via de digitale kanalen van de NPO en RTL. Daarnaast is de persconferentie terug te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Na de persconferentie geeft de minister-president een wekelijks interview aan radio en televisie, dat diezelfde avond wordt uitgezonden. Bij belangrijke onderwerpen is het mogelijk dat de verantwoordelijke minister aansluitend aan de persconferentie van de minister-president een eigen, verdiepende persconferentie geeft. Media worden ingelicht zodra de ministerraad is afgelopen. Tevens worden zij op de hoogte gebracht van het tijdstip waarop de persconferentie van de minister-president zal beginnen.

Bewindspersonen hebben de mogelijkheid (niet de plicht) om na afloop van de ministerraad in de hal van Binnenhof 19 een toelichting te geven op de genomen besluiten op het eigen beleidsterrein en over andere relevante onderwerpen. De media wordt daartoe kort voor het einde van de ministerraad uitgenodigd via sms. Dit mediamoment, door de betrokken journalisten veelal aangeduid als ‘het touwtje’, is geïntroduceerd omdat in het verleden bij het geven van interviews buiten de veiligheid van bewindspersonen en journalisten in het geding was.

5.8.5 **Persberichten over besluiten van de ministerraad**

De RVD doet na afloop van de ministerraad persberichten uit over de verschillende onderwerpen waarover de ministerraad heeft besloten. Voorafgaand aan de ministerraad overlegt de RVD hierover met de directies Communicatie van de vakministeries. De vakministeries leveren tijdig voor aanvang van de ministerraad de tekst van de conceptpersberichten aan. De directeur-generaal RVD is bij de vergadering van de ministerraad aanwezig en overlegt met de verantwoordelijke bewindspersonen over de definitieve inhoud van de persberichten, afhankelijk van de besluitvorming. De RVD brengt de ministeries op de hoogte van eventuele wijzigingen die in de aangeleverde persberichten zijn aangebracht. Na afloop van de vergadering van de ministerraad worden de persberichten gezonden aan de Tweede Kamer en vervolgens bij het begin van de persconferentie aan de media verstrekt. Tegelijkertijd komen de persberichten beschikbaar via www.rijksoverheid.nl.

5.8.6 **Websites, weblogs, social media en audio & video -opnames**

Bij de inzet van online communicatiemiddelen dienen bewindspersonen zich te houden aan de Uitgangspunten overheidscommunicatie. Bewindspersonen mogen social media niet gebruiken om verslag te doen van hetgeen in de Trêveszaal gebeurt. Foto-, audio- & videomateriaal en teksten die door de Rijksoverheid zijn gemaakt voor communicatie over beleidsonderwerpen worden altijd openbaar gemaakt via de communicatiekanalen van de Rijksoverheid. Het is anderen toegestaan deze content over te nemen.

5.8.7 **Coproducties**

Ministeries mogen geen financiële bijdrage leveren aan het produceren van een omroepprogramma (radio en televisie), noch in de vorm van een subsidie, noch in de vorm van een coproductie. Bij uitzondering kan een coproductie noodzakelijk worden geacht. Een dergelijke uitzondering kan alleen gemaakt worden na een besluit daartoe in de ministerraad.

5.8.8 Campagnes van de Rijksoverheid

De minister-president is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke infrastructuur voor de communicatie van de Rijksoverheid waaronder de campagnes van de Rijksoverheid. Campagnes worden ingezet om een algemeen publiek te informeren over vastgesteld beleid van de Rijksoverheid of om gedragsverandering te bewerkstelligen. De vakministers zijn verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de communicatie-uitingen van hun eigen ministerie. Alle ministers kunnen voorstellen voor campagnes doen.

Voor alle campagnes van de Rijksoverheid met een mediabudget vanaf € 150.000 wordt campagne-effectonderzoek gedaan en in de Jaarevaluatie verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. De Rijksoverheid beschikt over programmazendtijd op de publieke televisie- en radiozenders en koopt programmazendtijd in bij de commerciële omroepen ten behoeve van campagnespots. Deze worden gevoerd onder de afzender 'Rijksoverheid'. Met ingang van 2011 voert de Rijksoverheid maximaal 20 campagnes waarbij televisie wordt ingezet.

5.8.9 Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie bij een (dreigende) crisis is in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van het lokaal of regionaal bevoegd gezag en de betrokken departementale directies Communicatie. Indien nodig ondersteunt het Nationaal CrisisCentrum hen hierbij met adviezen, middelen en een netwerk van ervaringsdeskundigen.

In situaties waarbij de nationale crisisstructuur is opgeschaald coördineert het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) de pers- en publieksvoorlichting vanuit de rijksoverheid. Het NKC adviseert de crisisoverleggen op rijksniveau (ICCB, MCCB) over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten. Het NKC haalt daartoe 'de buitenwereld binnen', door het monitoren en analyseren van media, internet en pers- en publieksvragen. Het NKC formuleert afgestemde communicatiekaders en -boodschappen voor alle partners op rijksniveau. Met andere relevante partijen stemt het NKC af over timing en inhoud van communicatie.

Het NKC kan worden geactiveerd door de NCTV, de directeur communicatie van ministerie van Veiligheid en Justitie of de directeur communicatie van het meest betrokken beleidsdepartement. Het NKC werkt onder leiding van de directeur Communicatie van Veiligheid en Justitie en de directeur Communicatie van het eerst verantwoordelijk ministerie. Het NKC wordt verder samengesteld uit communicatiespecialisten van de directie Voorlichting van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Eenheid Communicatie van het NCC. Als er andere ministeries betrokken zijn, zitten ook hun communicatiespecialisten in het NKC.

5.8.10 Communicatie Prinsjesdag en Verantwoordingsdag

Voorafgaand aan Prinsjesdag wordt er geen informatie verstrekt over de besprekingen over de Miljoenennota en begrotingen. Dit betekent onder meer dat in die periode ook het wekelijkse radio- en tv-gesprek met de minister-president niet plaatsvindt. Hiermee wordt recht gedaan aan de positie van het staatshoofd en het parlement. Dit betekent dat de begrotingsstukken na het uitspreken van de Troonrede voor iedereen tegelijkertijd beschikbaar zijn. Een uitzondering op deze stelregel is mogelijk wanneer de ministerraad

hierover een aparte afweging maakt. In dat geval kan de minister-president in een toelichting geven aan de media.

De VoRa adviseert het kabinet in de weken voorafgaand aan Prinsjesdag over de gezamenlijke beleidspresentatie en stemt de voorbereiding van (voorlichtings)teksten en -activiteiten af. De begrotingsstukken worden door het ministerie van Financiën digitaal verstrekt aan media en publiek. De communicatie rond en op Verantwoordingsdag verloopt naar analogie van de werkwijze op en rond Prinsjesdag. Verkiezingen

In de weken voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen en tijdens de demissionaire periode komt in de regel de wekelijkse persconferentie en het wekelijks radio- en tv-gesprek met de minister-president te vervallen. In bijzondere gevallen, als de politieke situatie daar aanleiding toe geeft, kan een uitzondering op deze regel worden gemaakt.

.....

6 Verhouding tot

de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Landsadvocaat

6.1 Inleiding

Over de positie van de Hoge Colleges van Staat, namelijk de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman alsmede de Landsadvocaat kan de bewindspersoon informatie krijgen van de secretaris-generaal van het ministerie en ambtenaren die hiermee meer in het bijzonder zijn belast zoals, afhankelijk van de departementale organisatie, de directeuren van de centrale juridische en financiële eenheden. Hieronder wordt vooral ingegaan op de aspecten van de verhouding waarbij de bewindspersoon zelf direct betrokken is, met name bij overleg en procedures van hoor en wederhoor.

6.2 Verhouding tot de Staten-Generaal

De formele verhouding van de regering tot het parlement is in hoofdzaak neergelegd in de Grondwet en de reglementen van orde van de Eerste en de Tweede Kamer. Daarnaast zijn er ongeschreven regels, gebruiken en omgangsvormen. Een bewindspersoon die niet eerder lid van kabinet of Kamer is geweest, kan zich op zijn eerste overleg met de Kamers voorbereiden door informatie van de secretaris-generaal van het ministerie. In de loop der jaren zijn in de ministerraad enkele gedragsregels en afspraken gemaakt over het contact tussen kabinet en Staten-Generaal. De belangrijkste aandachtspunten zijn hieronder vermeld.

6.2.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

De minister is verantwoordelijk voor het doen en laten van de ambtenaren van het ministerie. Een minister is formeel ook verantwoordelijk voor het functioneren van departementsonderdelen die op het terrein van een staatssecretaris of een minister zonder portefeuille werkzaam zijn (GW art 44.1). In de praktijk wordt echter een staatssecretaris en een minister zonder portefeuille door het parlement op gelijke wijze als een minister verantwoordelijk gehouden voor het functioneren van de onder hun ressorterende ambtenaren. De vraag of een minister of staatssecretaris op de hoogte was van, of ingestemd heeft met een bepaalde situatie is daarvoor niet relevant. De ministeriële verantwoordelijkheid bestaat onder meer uit het afleggen van verantwoording door de verstrekking van inlichtingen, het voeren van beleid en het nemen van maatregelen.

In de verantwoording van een bewindspersoon aan de Kamer is staatkundig alleen de bewindspersoon van betekenis. Ambtenaren zijn over hun handelen geen verantwoording schuldig aan de Kamer maar aan de bewindspersoon. Zij kunnen zich ook niet in de Kamer of elders in het publiek debat verdedigen. Een bewindspersoon gaat in de Kamer dan ook niet in op het functioneren van individuele ambtenaren. Een bewindspersoon kan wel worden aangesproken op het functioneren van zijn ministerie in het algemeen. Uiteraard spreekt een minister of staatssecretaris zijn ambtenaren aan op zaken die niet goed zijn gegaan. Dat vindt primair plaats in de werkgever - werknemer relatie tussen de minister en de SG die volgens het hiervoor geldende KB ambtelijk verantwoordelijk is voor het functioneren van het ministerie. De SG kan zo nodig maatregelen nemen om het functioneren van het ministerie te verbeteren. Ook kan hij of iemand namens hem/haar specifieke maatregelen nemen ten aanzien van bepaalde functionarissen die passend zijn in de gegeven omstandigheden. Bij die maatregelen kan nooit uitsluitend gekeken worden naar de actuele politieke aanleiding maar moet arbeidsrechtelijk het functioneren van de ambtenaar in algemene zin (en dus over langere periode) meegewogen worden.

6.2.2 Commissievergaderingen

De voornaamste commissies in de Tweede Kamer zijn vaste commissies, de algemene commissies, de tijdelijke commissies en de themacommissies. Een regulier overleg tussen een commissie en minister of staatssecretaris wordt algemeen overleg (AO) genoemd. Het initiatief tot overleg met de regering gaat veelal van de commissies zelf uit. Het Reglement van orde van de Tweede Kamer bepaalt dat de commissievergaderingen openbaar zijn. Een in principe openbare vergadering kan op voorstel van een lid of een minister omgezet worden in een besloten commissievergadering. Het Reglement van orde van de Eerste Kamer kent vaste commissies en bijzondere commissies. De voornaamste taak van een commissie is de schriftelijke voorbereiding van de plenaire behandeling van wetsvoorstellen.

6.2.3 Aanwezigheid van ambtenaren bij commissievergaderingen

Een bewindspersoon kan zich in de Tweede Kamer door maximaal vijf ambtenaren laten vergezellen. Als er meer dan één bewindspersoon aanwezig is, wordt elke bewindspersoon vergezeld door maximaal twee ambtenaren. Het is niet de bedoeling dat extra ambtenaren ter ondersteuning van de bewindspersoon plaats nemen op de publieke tribune. Met tussenkomst van de commissiegriffier en mits tenminste een week van tevoren aangevraagd, kan een vergaderzaal worden gereserveerd voor begeleidende ambtenaren in het kader van een commissieoverleg. In de Eerste Kamer vinden commissievergaderingen met bewindspersonen bij uitzondering plaats. Een bewindspersoon laat zich in dat geval begeleiden door slechts één ambtenaar.

6.2.4 Contacten tussen ambtenaren en leden van de Eerste en Tweede Kamer

Het kabinet is, met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid voorstander van een ontspannen contact tussen de volksvertegenwoordiging en het ambtelijk apparaat. Uitgangspunt voor de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden blijven de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. De minister-president heeft bij brief van 15 april 2011

een voorstel gedaan voor een werkwijze die kan bijdragen aan de genoemde ontspannen contacten. De voorgestelde werkwijze geeft Kamerleden een gemakkelijke en rechtstreekse ingang tot de specifieke deskundigheid van de ambtenaren op het departement, waarbij tegelijkertijd in het ambtelijk apparaat de informatievoorziening aan de minister over inlichtingen aan Kamerleden op een wijze kan worden ingevuld die recht doet aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Het geven van een opinie over het beleid of het toelichten van de beleidsmatige afweging die is gemaakt op basis van de feitelijke informatie is echter voorbehouden aan de politiek verantwoordelijken. Niet veronachtzaamd mag worden dat de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren een belangrijke voorwaarde is voor de vrije uitwisseling van gedachten binnen de rijksdienst.

6.2.5 **Schriftelijke vragen, (voor)ontwerp van wet, amendement, motie (incl. de omgang met moties), initiatiefwetsvoorstel**

Schriftelijke vragen

De leden van de Eerste en Tweede Kamer kunnen schriftelijke vragen stellen aan bewindspersonen. Schriftelijke vragen van leden van de Tweede Kamer moeten binnen drie weken worden beantwoord. Als die termijn dreigt te worden overschreden dient de betrokken bewindspersoon dit tijdig gemotiveerd en schriftelijk mee te delen aan de voorzitter van de betrokken Kamer. Voor de Tweede Kamer geldt dat vragen die niet binnen zes weken zijn beantwoord aan het begin van het eerstvolgende vragenuur mondeling aan de bewindspersoon kunnen worden gesteld, waarbij eventueel ook een langer of extra vragenuur kan worden ingelast.

De Tweede Kamer of een Kamercommissie wordt niet betrokken bij een (voor)ontwerp van wet alvorens dit de ministerraad is gepasseerd. Publicatie van een (voor)ontwerp van wet mag alleen met machtiging van de ministerraad geschieden.

Amendementen

Een amendement (voorstel tot wijziging van een wetsvoorstel) kan bij de behandeling van een wetsvoorstel door leden van de Tweede Kamer worden ingediend. Er zijn in hoofdzaak vier reacties mogelijk op amendementen:

- Het amendement kan worden overgenomen, mits geen van de aanwezige Kamerleden zich daartegen verzet. Het amendement maakt vanaf dat moment van rechtswege deel uit van het wetsvoorstel;
- Een bewindspersoon kan het oordeel over een amendement overlaten aan de Kamer;
- Er kan bezwaar bestaan tegen het amendement, uiteenlopend van de kwalificaties 'overbodig', 'ontraden' tot 'ernstig bezwaar'. Naarmate het bezwaar ernstiger wordt, ligt het meer in de rede eerst te overleggen met de minister-president c.q. de ministerraad;
- Het amendement is onaanvaardbaar als de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet met de inhoud van het amendement kan verenigen. Alvorens het 'onaanvaardbaar' uit te spreken dient schorsing van de beraadslaging te worden gevraagd teneinde overleg te kunnen plegen met de minister-president, c.q. de ministerraad. Dit in verband met mogelijke politieke consequenties. Een staatssecretaris zal zijn of haar minister er vooraf in kennen. De kwalificatie 'onaanvaardbaar' wordt slechts met grote terughoudendheid uitgesproken.

Moties

Een motie bevat een (voorstel tot een) uitspraak van de Kamer over een bepaald onderwerp. Een motie kan worden ingediend bij de behandeling van een wetsvoorstel maar ook bij de behandeling van andere onderwerpen, zoals brieven, nota's etc. Deze brengt geen wijziging aan in de tekst van het wetsvoorstel, maar is wel deel van de wetsgeschiedenis. Een motie is daarom ook van belang voor eventuele toekomstige rechterlijke uitspraken en eventuele toezeggingen over de wijze van uitvoering. Een motie kan alleen in de vergadering worden ingediend door mondelinge voorlezing door het eerst ondertekenende Kamerlid. De motie dient, naast de indiener, door tenminste vier andere Kamerleden te worden ondersteund. Het kabinet bepaalt een standpunt over een motie. De verantwoordelijke bewindspersoon kan:

- verklaren dat de motie wordt overgenomen, mits geen van de aanwezige Kamerleden zich daartegen verzet. Vanaf dat moment zal niet meer over de motie worden gestemd;
- de motie beschouwen als ondersteuning van beleid (overbodig);
- de beoordeling van de motie overlaten aan de Kamer;
- de motie ontraden of zich een beoordeling voorbehouden hetzij in afwachting van het kabinetsberaad of nadere informatie.

Voor het uitspreken van het 'onaanvaardbaar' over een motie geldt dezelfde procedure als bij een amendement.

De Kamer kan een motie wijzigen, intrekken, aanhouden of in stemming brengen. Een aangehouden motie vervalt automatisch als deze na twee maanden niet in stemming is gebracht. Indien de motie door de Kamer wordt aanvaard, is het aan de bewindspersoon om te bepalen of de motie wel of niet geheel of gedeeltelijk zal worden uitgevoerd.

De Kamer kan de bewindspersoon hierover ter verantwoording roepen. Het is gebruikelijk over de voorgenomen wijze van uitvoering een brief aan de Kamer te zenden, tenzij dit mondeling is gebeurd.

6.2.6 Stemmingen

Een vertegenwoordiger van het kabinet woont de stemmingen in de Tweede of Eerste Kamer bij, bij voorkeur de verantwoordelijke bewindsperso(n)en. Soms wordt daarbij nog het oordeel van het kabinet gevraagd of geeft de Kamer stemverklaringen af. Bewindspersonen die zijn verhinderd om de stemmingen bij te wonen dienen dit van tevoren schriftelijk aan de voorzitter van de Tweede of Eerste Kamer te melden.

6.2.7 Verschoningsrecht

Op grond van artikel 68 van de Grondwet geven bewindspersonen de Kamers de gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. De minister of staatssecretaris die het voornemen heeft een beroep te doen op dit verschoningsrecht dient dit tevoren aan de orde te stellen in de ministerraad.

6.2.8 Regeringsdelegaties

Kamerleden kunnen deelnemen aan regeringsdelegaties naar bepaalde internationale bijeenkomsten. Zij staan dan als zodanig onder instructie van de regering en mogen derhalve niet afzonderlijk de Staten-Generaal over het verloop van die bijeenkomsten rapporteren.

6.3 Verhouding tot de Raad van State

De Raad van State is onafhankelijk adviseur van de regering en het parlement over wetgeving en bestuur. Tevens is de Raad hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. De werkwijze en taken van de Raad van State zijn vastgelegd in de Grondwet, in de Wet op de Raad van State en andere wetten.

De Afdeling advisering is volgens de Wet op de Raad van State en de Wet houdbare overheidsfinanciën in hoofdzaak belast met:

- advisering over wetsvoorstellen, internationale verdragen en ontwerpen van Algemene Maatregelen van Bestuur;
- het geven van voorlichting (advies over andere onderwerpen waarover de regering of het parlement het nodig acht de Afdeling advies te vragen);
- advisering over de Miljoenennota en de departementale begrotingen;
- het aan de hand van Europese regels uitbrengen van een rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht (twee keer per jaar);
- advisering over een zogenaamd financieel herstelplan indien sprake is van een buitensporig tekortprocedure.

6.3.1 Adviesaanvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State

Na behandeling in de ministerraad maakt de Koning een voorstel om advies aanhangig bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Het voorstel is dan vertrouwelijk en wordt pas met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State openbaar nadat het nader rapport op het advies is vastgesteld. Wel kan na het besluit van de ministerraad om advies aan de Raad van State te vragen een beknopt persbericht worden uitgegeven.

6.3.2 Verzoek om spoedadvies Afdeling advisering van de Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State kan worden verzocht om met spoed advies uit te brengen over een voorstel. Dergelijke verzoeken om spoedadviezen dienen zo veel mogelijk te worden beperkt tot gevallen genoemd in de Aanwijzingen voor de regelgeving nr.271b. Het verzoek om spoedadvies wordt door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon gemotiveerd aan de ministerraad voorgelegd. De minister-president draagt samen met de minister van Veiligheid en Justitie op dit punt zorg voor coördinatie en afstemming.

6.3.3 Overleg met de Afdeling advisering

Indien de Afdeling advisering of de Minister dat wenst, vindt op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State overleg plaats tussen de Afdeling advisering en de Minister over een aan de Afdeling advisering voorgelegd wetsvoorstel of ontwerpbesluit dan wel over een (concept)advies van de Afdeling advisering.

6.3.4 Nader rapport

De Afdeling advisering van de Raad van State zendt zijn advies, indien daartoe gemachtigd door de Koning, rechtstreeks aan de bewindspersoon die de voordracht voor aanhangig-making heeft gedaan. In het advies geeft de Afdeling advisering van de Raad zijn oordeel (dictum) over het voorstel. De vaste dicta voor wetsvoorstellen luiden als volgt:

1. “Het voorstel geeft de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Hij geeft U in overweging het voorstel te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.”
2. “De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.”
3. “De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.”
4. “De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.”
5. “De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.”
6. “De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.”

Adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State over initiatiefvoorstellen bevatten geen oordeel in de vorm van een dictum. Na ontvangst van het advies wordt een nader rapport opgesteld waarin de bewindspersoon op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State ingaat.

Indien het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ingrijpende kritiek bevat (dicta 4, 5 of 6) moet het nader rapport met het wetsvoorstel opnieuw door de ministerraad worden behandeld. Ook kan de ministerraad in alle gevallen besluiten het nader rapport na ommekomst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State opnieuw in de ministerraad aan de orde te stellen.

6.3.5 Opnieuw horen Raad van State over ingrijpende wijzigingen van wetsvoorstellen

Voor de beantwoording van de vraag in welke gevallen wetsvoorstellen in verband met de daarin aan te brengen wijzigingen opnieuw aan de Raad van State dienen te worden voorgelegd, is een gedragslijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen. In de Aanwijzingen wordt een onderscheid gemaakt tussen wijzigingen die voor de indiening van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden aangebracht en wijzigingen die worden aangebracht nadat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend. Over ingrijpende wijzigingen die voor indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden aangebracht en die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van State, dient de Raad van State altijd te worden gehoord. Voor wijzigingen die na indiening bij de Tweede Kamer worden aangebracht geldt het uitgangspunt dat de Raad van State wordt gehoord, waarbij echter

het belang van de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel dient te worden afgewogen tegen het belang van nadere advisering. Voor ingrijpende wijzigingen die bij amendement of nota van wijziging worden aangebracht of die buiten het kader van het aanhangige wetsvoorstel vallen, ligt het in de rede de Raad van State te raadplegen.

6.3.6 Raad van State van het Koninkrijk

De samenstelling van de Raad van State van het Koninkrijk bestaat uit de Raad van State, aangevuld met een lid voor Aruba, voor Curaçao, en voor Sint Maarten. De Raad van State van het Koninkrijk wordt gehoord over ontwerpen van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur die voor Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten zullen gelden of anderszins deze eilanden raken. Daarnaast is de Raad van State van het Koninkrijk belast met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het Kroonberoep tegen aanwijzingen gegeven in het kader van het financieel toezicht van het Koninkrijk op Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

6.4 Verhouding tot de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is volgens de Grondwet belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zijn in hoofdzaak nader geregeld in de Comptabiliteitswet 2001 (Cw 2001). In de loop van 2017 zal de Cw 2001 vermoedelijk worden vervangen door een nieuwe Comptabiliteitswet. De Algemene Rekenkamer onderzoekt het rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer functioneren en presteren van de rijksoverheid en daarmee verbonden organen en instellingen. Zij stelt haar werkprogramma zelfstandig vast, maar zowel de Staten-Generaal als een individuele minister of staatssecretaris kunnen verzoeken of suggesties voor onderzoek aan de Algemene Rekenkamer voorleggen. De Algemene Rekenkamer is zelf bevoegd te besluiten of zij een dergelijk verzoek inwilligt. De start van een onderzoek wordt gemeld bij de vaste contactpersoon van het ministerie. Binnen één ministerie kunnen tegelijkertijd meerdere onderzoeken lopen. Voor vragen over het onderzoeksproces en de werkwijze van de Algemene Rekenkamer zij verwezen naar de directeur Financieel-Economische Zaken (zie ook bijlage 8.3).

6.5 Verhouding tot de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman

De taak van de Nationale ombudsman bestaat uit het doen van onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen en het geven van een oordeel over deze gedragingen. De Nationale ombudsman verricht onderzoek op verzoek van een burger (naar aanleiding van een klacht) of uit eigen beweging. Zijn bevoegdheden en werkwijze zijn geregeld in de Wet Nationale ombudsman. Aan het oordeel van de Nationale ombudsman is geen rechtsgevolg verbonden. Over het Jaarverslag van de Nationale ombudsman vindt jaarlijks een plenair debat plaats tussen de Tweede Kamer en de minister van BZK.

Onderdeel van het Bureau Nationale ombudsman is de Kinderombudsman, met een eigen werkgebied en bevoegdheden. De Kinderombudsman controleert of de kinderrechten in Nederland worden nageleefd door de overheid, maar ook door private organisaties in het onderwijs, de kinderopvang, jeugdzorg en de gezondheidszorg. De Kinderombudsman adviseert gevraagd en ongevraagd. Aan het oordeel van de Kinderombudsman is evenmin rechtsgevolg verbonden. De Kinderombudsman rapporteert ook jaarlijks aan de Tweede Kamer.

6.6 Verhouding tot de Landsadvocaat

De Landsadvocaat is primair procesvertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, in het bijzonder in civiele procedures. Juridische advisering in het kader van beleidsontwikkeling is het werkterrein van de departementale juristen, niet van de Landsadvocaat. In een enkel geval kan de Landsadvocaat hierbij worden ingeschakeld, bijv. als zijn specifieke expertise departementaal of interdepartementaal niet beschikbaar is. Zijn advies is dan louter bestemd voor de interne besluitvorming. Bewindspersonen beroepen zich in het mondeling of schriftelijk verkeer met het parlement of anderszins in het openbaar niet op een advies van de Landsadvocaat. Indien om openbaarmaking van een advies van de Landsadvocaat wordt verzocht, wordt het advies, in lijn met de jurisprudentie ter zake, in beginsel niet verstrekt. Openbaarmaking van juridische adviezen van de Landsadvocaat kan de procespositie van de Staat ernstig benadelen.

6.7 Verhouding tot de Autoriteit Persoonsgegevens

Een bewindspersoon is verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens en in die hoedanigheid gebonden aan de regels van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens en adviseert over nieuwe regelgeving. De Autoriteit Persoonsgegevens verricht onderzoek op verzoek van een burger (naar aanleiding van een klacht) of uit eigen beweging. Zijn bevoegdheden en werkwijze zijn geregeld in de Wbp en in de Algemene verordening gegevensbescherming (deze vervangt vanaf 25 mei 2018 de Wbp). De Autoriteit Persoonsgegevens kan handhavend optreden en heeft een boetebevoegdheid. De contacten met de Autoriteit Persoonsgegevens lopen via de departementale functionaris voor gegevensbescherming. De functionaris voor gegevensbescherming houdt binnen het ministerie toezicht op de toepassing en naleving van de Wbp.

7 De Europese Unie

Op vrijwel alle beleidsterreinen speelt ook het Europese niveau een -vaak groeiende- rol. Bewindspersonen nemen deel aan de bijeenkomsten van de Raad van de Europese Unie. Ook komt het voor dat zij overleggen met de Europese Commissie, bijvoorbeeld over voorgenomen nationale regelgeving en ministers van andere lidstaten ter behartiging van de Nederlandse belangen. Het Europees Parlement is op de meeste terreinen medeverantwoordelijk voor de vaststelling van Europese wetgeving.

7.1 Besluitvorming in de Europese Unie

De Commissie heeft in de meeste gevallen het exclusieve recht van initiatief om een wetsvoorstel in te dienen. Vervolgens is het aan de Raad³ en het Europees Parlement om het voorgelegde voorstel vast te stellen. De gewone wetgevingsprocedure is hierbij de regel: de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid in medebeslissing met het Europees Parlement. Daarnaast is er een raadplegings- en instemmingsprocedure. De besluitvormingsprocedure is per beleidsterrein vastgelegd in de verdragen.

De Raad kan besluiten bij gewone meerderheid, gekwalificeerde meerderheid of unanimité. In de praktijk wordt zelden gestemd, maar bij de vorming van het besluit wordt rekening gehouden met de verhoudingen in de Raad. Sinds 1 november 2014 is ingevolge het Verdrag van Lissabon een nieuw systeem van meerderheidsbesluitvorming van kracht, teneinde tot een gebalanceerde verdeling van stemmen te komen. Gekozen is voor het beginsel van de dubbele meerderheid: om te worden aangenomen, dienen besluiten van de Raad door 55% van de lidstaten te worden gesteund, die bovendien samen 65% van de Europese bevolking vertegenwoordigen. In bepaalde gevallen moeten besluiten nog steeds unaniem worden genomen. Dat geldt vooral voor defensie- en belastingaangelegenheden, maar ook voor familierecht, onderdelen van strafrechtelijke samenwerking, de uitbreiding van de Unie en het meerjarig financieel kader.

Het Europees Parlement heeft in de loop der jaren steeds meer gewicht gekregen in het wetgevingsproces. Bij de gewone wetgevingsprocedure - de medebeslissingsprocedure - deelt de Raad de wetgevende bevoegdheid met het Europees Parlement. Beide lezen en bespreken het voorstel in één of meerdere lezingen. Het is mogelijk dat delegaties van de drie instellingen (Europese Commissie, Europese Raad en Europees Parlement) tijdens de eerste en tweede lezing informeel overleg voeren over het voorstel, trilog genoemd. Hiermee kan het wetgevingsproces worden versneld. Bij onenigheid over het te nemen besluit wordt het voorstel aan een bemiddelingscomité voorgelegd. Deze procedure is de

³ Zie bijlage 8.1.1.

afgelopen jaren op steeds meer beleidsterreinen ingevoerd en is daarmee tot de standaard (maar niet uitsluitende) wetgevingsprocedure geworden. In een aantal specifieke gevallen, bijvoorbeeld besluitvorming over het meerjarig financieel kader is de instemmingprocedure van toepassing. Dit houdt in dat de Raad alleen besluiten kan nemen met de uitdrukkelijke goedkeuring van het Europees Parlement. Bij de raadplegingsprocedure legt de Commissie een wetsvoorstel voor aan de Raad, die vervolgens het Europees Parlement raadpleegt. De Raad is echter niet gebonden aan het parlementaire advies.

7.2 De totstandkoming van de Nederlandse inbreng in de EU

Voor een sterk optreden van Nederland in de Europese Unie is een goed functionerende interdepartementale coördinatie onmisbaar, alsmede een actieve Nederlandse inbreng in het Europese onderhandelingsproces. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de coördinatie van de Nederlandse inbreng in de EU. Gestreefd wordt naar vroege en sterke politieke sturing door de ministerraad ten aanzien van voorstellen van Europees beleid en Europese regelgeving. De minister-president heeft daarbij een agenderende en regisserende rol, niet in de laatste plaats vanwege zijn lidmaatschap van de Europese Raad van regeringsleiders waar de strategische prioriteiten van de Europese Unie worden bepaald en richtinggevende beslissingen worden genomen over de grote politieke dossiers. In de ministerraad worden onder leiding van de minister-president de Nederlandse prioriteiten gesteld, keuzes gemaakt voor de koppeling van bepaalde dossiers en grenzen getrokken ten aanzien van de inbreng in de Raad van Ministers in Brussel. De Ministeriële Commissie EU-zaken fungeert als onderraad van de MR.

Elk voorstel van de Commissie wordt besproken in het interdepartementale overleg 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen' (BNC). Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg zijn lid van het BNC-overleg. Het BNC-overleg stelt een fiche op over het voorstel met een eerste standpunt en o.a. een oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit. Dit fiche wordt, na goedkeuring door de ministerraad, naar de Eerste en Tweede Kamer gezonden binnen zes weken na het verschijnen van de mededeling van de Commissie. Uitzondering zijn de voorstellen waarvoor de Kamer een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets overweegt, in dat geval dient het fiche binnen drie weken aan de Kamer te worden verzonden. Het BNC-fiche dient als uitgangspunt voor de onderhandelingen over het voorstel in de raadswerkgroepen. Het eerstverantwoordelijke ministerie verzorgt zelfde verdere afstemming van de Nederlandse opstelling in de Brusselse onderhandelingen met andere ministeries.

Voordat het Commissievoorstel ter besluitvorming naar de Raad van Ministers gaat, wordt hierover onderhandeld door de lidstaten in raadswerkgroepen en vervolgens in het Coreper. Ter voorbereiding van het Coreper vindt wekelijks het interdepartementale Permanent Vertegenwoordiger-instructieoverleg plaats op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hier wordt de instructie opgesteld voor de Nederlandse permanente vertegenwoordiger (Coreper II) en de plv. Nederlandse permanente vertegenwoordiger (Coreper I). Coreper II

bereidt onderwerpen voor op het terrein van buitenlands beleid, financieel-economisch beleid en justitie en binnenlandse zaken, alsmede de Europese Raad en bijzondere thema's zoals de Brexit. Coreper I behandelt de overige zaken.

De uiteindelijke interdepartementale afstemming van de Nederlandse inbreng in de Raad van Ministers vindt plaats in de wekelijkse Coördinatie Commissie voor Europese Zaken (CoCo), voorgezeten door Buitenlandse Zaken. De zogenaamde CoCo-conclusies worden wekelijks vastgesteld door de ministerraad.

De bijeenkomsten van de Europese Raad worden voorbereid in de Ministeriële Commissie Europese Unie (MCEU) zeer kort voor de Europese Raad. De conclusies daarvan worden in de eerstvolgende ministerraad vastgesteld.

Ter voorbereiding van elke Raad van Ministers vindt een Algemeen Overleg (AO) plaats met de Tweede Kamer, in sommige gevallen schriftelijk. Voorafgaand aan het AO stuurt de betrokken bewindspersoon tijdig een kamerbrief met een zogeheten geannoteerde agenda, waarin de voorgenomen Nederlandse inzet uiteen wordt gezet. De betrokken bewindspersoon vormt zich in het AO een beeld van de opvattingen van de Kamer waarmee hij weet binnen welke grenzen hij zich kan bewegen in de Raadsvergadering in Brussel. Op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken is er sprake van een meer formele mandatering door beide Kamers ten aanzien van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Na afloop stuurt de minister aan het parlement een verslag van het verloop van de Raad. De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken lichten de Kamer in over de bijeenkomsten van de Europese Raad.

De Raad van Ministers van de Europese Unie komt regulier bijeen, in verschillende samenstellingen (zoals op het gebied van mededinging, justitie en binnenlandse zaken, economisch- en financiële zaken, buitenlands beleid). Tijdens een Raad worden lopende beleids- en wetgevende dossiers besproken, worden wetgeving en conclusies aangenomen en kunnen ministers beleid oriënterende debatten voeren. Deelnemers aan deze Raden zijn de beleidsverantwoordelijke ministers uit de 28 Lidstaten en de relevante Commissaris van de Europese Commissie. Het roulerend voorzitterschap zit deze Raden voor, behoudens die Raden met een vaste voorzitter (zoals op buitenlandse zaken terrein). Naast de formele Raden organiseert elk voorzitterschap ook een informele Raad, waar geen formele besluiten kunnen worden genomen. Gelet op het belang van het Europese besluitvormingsproces voor Nederland en de wens om Europese processen vroegtijdig en sterker politiek te kunnen sturen, nemen bewindslieden deel aan formele en informele vergaderingen van de Raad van Ministers. Voor informele Raden kunnen (dit is een keuze van het vigerende Voorzitterschap) ook partners van bewindslieden uitgenodigd worden. Voor het bevorderen van de Nederlandse belangen en het voeren van een actief Europeabeleid is een effectief netwerk nodig bij zowel de andere Lidstaten als de instellingen van de Europese Unie, zoals de Europese Commissie en in het bijzonder het Europees Parlement (mede wetgever op vele wetgevende dossiers). U wordt aangemoedigd hier actief in te investeren.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon hebben de nationale parlementen nieuwe instrumenten in handen gekregen om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces binnen de EU. Allereerst is een procedure ontwikkeld waarbij de Commissie gedwongen kan worden een voorstel in heroverweging te nemen of zelfs terzijde te leggen door middel van het 'trekken' van een gele of oranje kaart. Een gele kaart houdt in dat de Commissie ingeval een derde van de nationale parlementen bezwaar maakt tegen een voorstel op grond van subsidiariteit en/of proportionaliteit, verplicht is het voorstel te heroverwegen. Voor onderwerpen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken geldt een drempel van een kwart van de nationale parlementen. Na heroverweging kan het voorstel worden gewijzigd dan wel ingetrokken. De Commissie is daartoe echter niet verplicht. Een oranje kaart impliceert een oordeel van de helft van de nationale parlementen dat een voorstel van de Commissie strijdig is met het principe van subsidiariteit en/of proportionaliteit en de Raad of het Europees Parlement deelt deze mening. In dat geval wordt het voorstel definitief niet in behandeling genomen.

Een ander instrument betreft een zogenaamd parlementair voorbehoud, wat een nationaal instrument is van de Tweede Kamer. Indien de Tweede Kamer van mening is dat een Europees wetgevend voorstel van dermate politiek belang is dat zij daarover meteen na publicatie van het voorstel nader ingelicht dient te worden door het kabinet, dan kan zij een voorbehoud plaatsen. Het kabinet wordt dan verzocht in de Brusselse onderhandelingen geen onomkeerbare stappen te zetten, totdat een speciaal aan dit voorstel gewijd AO heeft plaatsgevonden tussen de verantwoordelijk minister en de vaste Kamercommissie. In dat AO worden normaliter afspraken gemaakt over de wijze waarop de Tweede Kamer zal worden ingelicht over en betrokken bij de onderhandelingen over het betreffende voorstel.

Het kabinet brengt jaarlijks een rapport uit over de belangrijkste veranderingen van de Europese Unie en de Europese agenda, getiteld de 'Staat van de Unie'.

8 Bijlagen

- 8.1 **Beoordeling van kandidaat-ministers en staatssecretarissen**
- 8.2 **Politiek adviseurs**
- 8.3 **Begrotingsproces**
- 8.4 **De instellingen van de Europese Unie**
- 8.5 **Algemene Bestuursdienst**
- 8.6 **Verhouding tot de Algemene Rekenkamer**

8.1 Beoordeling van kandidaat-ministers en staatssecretarissen

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2002

Tijdens de kabinetsformatie wordt in de gesprekken van de formateur met kandidaat-bewindspersonen nagegaan of er enig beletsel is in het heden of verleden van de kandidaat om de functie in kwestie te aanvaarden. Indien dat het geval is wordt vervolgens aan de orde gesteld of, en zo ja op welke wijze dat beletsel kan worden weggenomen. Basis voor deze gesprekken vormen tot nu toe de brieven d.d. 13 oktober 1978 en 30 maart 1983 (respectievelijk Kamerstukken II 1978–1979, 15 300, nr. 9 en Kamerstukken II, 1982–1983, 17 555 nr. 52). In de loop der jaren heeft bij iedere volgende formatie de praktijk zich verder ontwikkeld. Bij de formatie in 2002 is tevens rekening gehouden met de aandachtspunten die de president van de Algemene Rekenkamer aan de formateur heeft meegegeven naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer inzake de belangen van minister Jorritsma van Economische Zaken (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 469, nr. 1).

Tijdens de afgelopen formatie en het debat naar aanleiding van de regeringsverklaring is mij gebleken dat de praktijk inmiddels zover is voortgeschreden dat een hernieuwde vastlegging daarvan wenselijk is ten aanzien van de aard van de gesprekken met kandidaten, de eisen die daarin worden gesteld en de onderzoeken die ter voorbereiding daarvan worden uitgevoerd.

Het is naar de mening van de regering voor de democratische verantwoording en de zorgvuldigheid van het formatieproces van groot belang maximale transparantie te bieden over de procedure ten aanzien van de beoordeling van kandidaat-ministers en -staatssecretarissen. Dit is ook in het belang van de politieke partijen en fracties die bij het selectieproces van hun politieke groepering betrokken zijn en natuurlijk van de kandidaten zelf, die immers vooraf dienen te weten welke onderwerpen in elk geval aan de orde komen en welke criteria daarbij worden toegepast. Deze brief beoogt die transparantie te bieden, en daarmee een verdere basis te leggen voor de werkzaamheden van komende formateurs⁴ op dit punt.

Deze brief vervangt daarmee de regelingen in de eerder genoemde brieven d.d. 13 oktober 1978 en 30 maart 1983. Met deze brief wordt tevens uitvoering gegeven aan de toezegging om te onderzoeken in hoeverre het wenselijk is om te komen tot een aanpassing van het wettelijk kader teneinde over ruimere mogelijkheden te beschikken voor het doen van onderzoek naar kandidaat-bewindspersonen (Kamerstukken II, 2001–2002, aanhangsel 1465). Bij dit alles zij aangetekend dat het selectieproces van kandidaat-bewindspersonen ook met deze brief in de hand geen mechanische exercitie wordt. Iedere formateur zal in wijsheid om moeten gaan met concrete en unieke situaties die hij in het formatieproces tegenkomt.

⁴ Daar waar in deze brief gesproken wordt over de formateur kan ook minister-president worden gelezen in geval er sprake is van toetreding tot het kabinet van een nieuwe bewindspersoon gedurende de kabinetsperiode.

Daarbij 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.

Onderzoek

Voorafgaand aan het gesprek van een kandidaat-bewindspersoon met de formateur vinden op verzoek van de formateur drie feitenonderzoeken plaats. De kandidaat wordt geacht met zijn kandidaatstelling hiervoor toestemming te hebben verleend. Dat is ook een van de redenen dat deze regeling openbaar is. Tijdens het gesprek met een kandidaat wordt het resultaat van de onderzoeken door de formateur meegedeeld en met de kandidaat besproken. Hierbij moet worden benadrukt dat de voorafgaande onderzoeken naar de achtergronden van de kandidaat slechts dienen ter ondersteuning van de formateur. Deze onderzoeken en het ingaan van de formateur op specifieke punten tijdens het gesprek met de kandidaat, doen niets af aan de verantwoordelijkheid van de kandidaat om op eigen initiatief alle relevante feiten en omstandigheden ter sprake te brengen.

Onderstaand worden de onderzoeken en hun reikwijdte toegelicht.

Justitiële antecedenten

Zoals reeds in de eerder genoemde brief d.d. 30 maart 1983 is gemeld, wordt in het justitieel documentatieregister nagegaan of er ten aanzien van de kandidaat strafrechtelijk relevante gegevens zijn. Het onderzoek beperkt zich tot afgeronde zaken die tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid.

AIVD

Door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) wordt nagegaan of er in de dossiers bij deze dienst ten aanzien van de kandidaat relevante gegevens beschikbaar zijn, die zijn verzameld in verband met de in artikel 6 WIV 2002 vastgelegde taken van de AIVD. De AIVD kan alleen verdergaand nieuw onderzoek doen naar de antecedenten van de kandidaat indien een ernstig vermoeden bestaat dat de bescherming van de in artikel 6 bedoelde belangen wordt bedreigd. De Wet Veiligheidsonderzoeken biedt hier geen bevoegdheid omdat politieke functies niet kunnen worden aangewezen als vertrouwensfuncties. Bij het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van de regeringsverklaring op 26 juli 2002 is gebleken dat de Kamer hier geen verandering in wenst te brengen. De regering stelt dat ook niet voor.

Het onderzoek van de AIVD levert dus alleen informatie op voor zover de dienst in het verleden om wat voor reden dan ook de kandidaat is «tegengekomen» en over hem of haar bij die gelegenheid informatie is vastgelegd. Het is dan ook nooit uit te sluiten dat er in dit verband relevante feiten en omstandigheden bestaan ten aanzien van de betrokkene die bij de AIVD niet bekend zijn, en tijdens het onderzoek dus niet naar boven kunnen komen.

Belastingdienst

Door de Belastingdienst wordt het fiscale dossier van de kandidaat bekeken. Op grond daarvan geeft de Belastingdienst een algemeen oordeel over het fiscale gedrag van betrokkene, en maakt melding van eventuele vanuit de fiscaliteit risicovolle aspecten. De concrete cijfers met betrekking tot inkomen en vermogen van de kandidaat blijven overigens beschermd en worden dus niet aan de formateur meegedeeld.

Het onderzoek van de Belastingdienst heeft beperkingen die inherent zijn aan de werking van het fiscale systeem. Ten eerste bestaat alleen inzicht in financiële gegevens die via de belastingaangiften en de behandeling daarvan bij de Belastingdienst bekend zijn geworden. Ten tweede heeft de dienst alleen inzicht in de jaren waarover aangifte is gedaan.

Functies, nevenfuncties en andere nevenactiviteiten

Tijdens het gesprek deelt de formateur aan de kandidaat mede dat hij/zij alle betaalde en onbetaalde functies en nevenfuncties en andere nevenactiviteiten dient neer te leggen voorafgaand aan de beëdiging van het kabinet. Dit om iedere mogelijke schijn te vermijden dat nevenfuncties of andere nevenactiviteiten afbreuk zouden kunnen doen aan objectieve besluitvorming. Bovendien is het ambt van bewindspersoon zo veeleisend en belangrijk dat het volledige inzet van betrokkenen vergt. De termen (neven-)functie en nevenactiviteit moeten daarbij zo breed mogelijk worden opgevat. Het gaat dus bijvoorbeeld ook om vrijwilligersfuncties in clubs of verenigingen, part-time hoogleraarschappen, redactiefuncties en lidmaatschappen van comités van aanbeveling. Het 'slapend' continueren van een functie door middel van een zogeheten nul-urencontract is niet toegestaan. Het uitsluitend lid zijn van een vereniging (dus niet in een bestuursfunctie) valt niet onder deze regeling.

Indien de kandidaat toch een reden ziet om een bepaalde functie, al dan niet voor bepaalde duur, voort te zetten dan kan dat alleen met uitdrukkelijke toestemming van de formateur. Zo is het in het verleden voorgekomen dat een kandidaat-bewindspersoon nog enkele promovendi mocht begeleiden wier onderzoek bijna afgerond was.

Deze gedragslijn impliceert ook dat een bewindspersoon eenmaal in functie alleen bij hoge uitzondering een nevenfunctie mag accepteren en dan alleen na schriftelijke toestemming van de minister-president. Evenzo dient een bewindspersoon het voornemen tot het voeren van besprekingen over een toekomstige werkkring eerst ter goedkeuring voor te leggen aan de minister-president.

Financiële en zakelijke belangen

Ten aanzien van financiële en zakelijke belangen van de bewindspersonen geldt eveneens dat iedere schijn vermeden dient te worden dat er geen sprake zou zijn van objectieve besluitvorming. Daarbij is niet slechts het beleidsterrein relevant waarvoor een bewindspersoon direct verantwoordelijk is. Als lid van het kabinet is een bewindspersoon immers bij de besluitvorming over alle onderwerpen die in de ministerraad aan de orde komen betrokken. Derhalve zijn in de loop van de jaren zeer stringente gedragsregels tot stand gekomen waar kandidaat-bewindspersonen zich aan moeten committeren. In het gesprek tussen formateur en kandidaat wordt daarom systematisch nagegaan of betrokkene zeggenschapsrechten

heeft inzake relevante financiële of zakelijke belangen. Waar dat het geval is dient betrokkene ofwel volledig afstand te doen van deze belangen, ofwel een regeling te treffen waarbij hij/zij de zeggenschapsrechten gedurende de ambtsperiode niet kan/zal uitoefenen.

In bijlage treft u een niet-limitatief overzicht aan van de gehanteerde richtlijnen aangaande financiële of zakelijke belangen en tot nu toe geaccepteerde mogelijke oplossingen ingeval er sprake is van een risico van schijnbare belangenverstremgeling. Daarbij vestig ik uw aandacht er op dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat financiële en zakelijke belangen van een partner, meerderjarige kinderen en andere familieleden in de regel niet relevant worden geacht. De motivering hiervoor is dat in de huidige maatschappij mensen als zelfstandige individuen worden beschouwd die geacht worden economisch onafhankelijk te zijn. Het past daarbij niet om van de partner of familieleden van een kandidaatbewindspersoon te eisen dat zij ingrijpende financiële of zakelijke veranderingen aanbrengen in hun leven om de kandidatuur van betrokkene mogelijk te maken. Het is ook ongewenst dat het ambt van bewindspersoon voor een belangrijke groep geschikte kandidaten enkel en alleen vanwege de maatschappelijke positie van partner of verwanten onbereikbaar zou zijn. De grens van relevante financiële en zakelijke belangen die tijdens de formatie aan de orde zijn wordt daarom gelegd bij die belangen waarover de kandidaat-bewindspersoon persoonlijk (mede-)zeggenschap heeft. Vandaar dat de financiële en zakelijke belangen van minderjarige kinderen en de partner in geval van een huwelijk in gemeenschap van goederen wel relevant worden geacht. Die afbakening laat onverlet dat tijdens een ambtsperiode een bewindspersoon zelf de verantwoordelijkheid draagt 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 kunnen komen met een goede ambtsuitoefening.

Juist ook bij het punt van financiële en zakelijke belangen is het van belang de verantwoordelijkheidsverdeling tussen formateur en kandidaat scherp in het oog te houden. Het is de verantwoordelijkheid van de formateur om dit onderwerp in het gesprek met de kandidaat systematisch aan de orde te stellen. Het is de verantwoordelijkheid van de kandidaat om daarbij waarheidsgetrouw en volledig alle relevante feiten te melden. In geval tijdens het gesprek mogelijke onverenigbare financiële en/of zakelijke belangen worden geconstateerd is het de verantwoordelijkheid van de kandidaat-bewindspersoon om daarvoor, rekening houdend met de richtlijnen in de bijlage, tijdig een adequate regeling te treffen. De formateur neemt hiervan op hoofdlijnen kennis en geeft slechts aan of de gekozen oplossing hem in het gegeven geval plausibel voorkomt.

Het spreekt voor zich dat de formateur zich nooit zelfstandig een volledig beeld kan vormen van de zakelijke belangen van betrokkene en de juridische vormgeving daarvan. Hij moet bij de beoordeling van de zakelijke belangen en de gekozen oplossingsrichting afgaan op de informatie die de kandidaat-bewindspersoon verstrekt. Derhalve kan hij ook niet anders dan op hoofdlijnen beoordelen of betrokkene een adequate oplossing kiest voor geconstateerde probleempunten. De formateur kan ook niet controleren of betrokkene vervolgens op een juiste wijze uitvoering geeft aan die afspraken. De verantwoordelijkheid voor de

gekozen oplossingsrichting en de juiste uitvoering daarvan blijven derhalve volledig bij de kandidaat-bewindspersoon rusten. Dit geldt temeer omdat er grote persoonlijke financiële belangen in het geding kunnen zijn, zodat alleen de betrokkene voor zichzelf de voor- en nadelen kan afwegen van de mogelijke oplossingsrichtingen.

Ook tijdens de ambtsperiode mag een bewindspersoon uiteraard geen financieel of zakelijk belang creëren dat in strijd is met voornoemde richtlijnen.

Gezondheid

De formateur stelt iedere kandidaat-bewindspersoon de vraag of hij/zij zich bewust is van de zware fysieke eisen die het ambt stelt en of hij/zij zich daar toe in staat acht.

Aanvullend stelt de formateur de vraag of betrokkene een medisch onderzoek nodig acht alvorens de functie te kunnen accepteren. Een medische keuring maakt dus geen standaard onderdeel uit van de procedure.

Ook ten aanzien van de fysieke geschiktheid van een kandidaat geldt dat het de verantwoordelijkheid van de betrokkene is om naar waarheid te antwoorden en zijn persoonlijke situatie, i.c. zijn gezondheid goed te beoordelen.

Overige relevante aspecten

Ter afsluiting van het gesprek stelt de formateur de vraag of er overigens nog feiten zijn uit heden of verleden van de kandidaat die hij moet kennen omdat ze op enig moment van negatieve invloed kunnen worden op het functioneren van de kandidaat als bewindspersoon, dan wel het kabinet in een moeilijke situatie zouden kunnen brengen. Daarbij gaat het ten eerste om zaken die eerder bekend zijn geworden, maar die in het licht van de nieuwe verantwoordelijkheid als bewindspersoon een andere lading zouden kunnen krijgen. Ten tweede gaat het om zaken die tot nu toe onbekend zijn gebleven, niet uit de onderzoeken en het gesprek naar voren zijn gekomen, en negatieve gevolgen kunnen hebben indien ze op enig moment wel bekend worden.

Integriteit van oud-bewindspersonen

Op het handelen van oud-bewindspersonen zijn de regels van privaats- en publiekrecht van normale toepassing, waaronder de in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 98 e.v. en 272) neergelegde geheimhoudingsverplichtingen. Daarnaast is het gewenst dat een bewindspersoon bij het aanvaarden van een functie na afloop van zijn ambtsperiode zo handelt dat daarmee niet de schijn wordt gewekt dat hij tijdens zijn ambtsuitoefening onzuiver heeft gehandeld, c.q. verkeerd omgaat met de kennis die hij tijdens die periode heeft opgedaan. Deze gedragsregels voor bewindspersonen na afloop van hun ambtsperiode worden door de formateur onder de aandacht gebracht van de kandidaat-bewindspersonen.

Na afloop van het gesprek dient de kandidaat het besprokene schriftelijk te bevestigen door middel van een brief aan de formateur waarvan het standaardmodel is bijgevoegd als bijlage 2.⁵

Melding aan de Tweede Kamer

Het spreekt voor zich dat het gewisselde tussen formateur en kandidaatbewindspersoon strikt vertrouwelijk is. Over de inhoud van het gesprek worden dan ook geen mededelingen naar buiten gedaan. De enige uitzondering daarop is de brief aan het begin van een kabinetsperiode waarin de minister-president aangeeft welke regelingen bewindspersonen hebben getroffen ten aanzien van onverenigbare financiële en zakelijke belangen en welke nevenfuncties behouden blijven. Financiële en zakelijke belangen die worden afgestoten worden niet gemeld. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de minister-president de verantwoordelijkheid voor het verloop van de gesprekken van de formateur overneemt en in voorkomende gevallen daarop door de Kamer kan worden aangesproken.

Met de meeste hoogachting,

J. P. Balkenende

.....
75

Bijlage 1 Financiële en zakelijke belangen

(opsommingen zijn geen van alle limitatief)

A. Geen sprake van een risico van (schijnbare) belangenverstrengeling

1. Liquide middelen;
2. Roerende en onroerende goederen die niet commercieel worden geëxploiteerd;
3. Roerende en onroerende goederen die commercieel worden geëxploiteerd zonder dat betrokkene invloed heeft op beheer en exploitatie;
4. Obligaties;
5. Aandelen in openbare beleggingsfondsen (zie echter ook punt B.2);
6. Niet-risicodragende participaties in ondernemingen;
7. Opties op aandelen die pas na de ambtsperiode kunnen worden uitgeoefend;
8. Aandelen in ondernemingen in het kader van een beleggingshypotheek in verband met onroerend goed.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

B. Wel sprake van een risico van (schijnbare) belangenverstrengeling

1. Aandelen of risicodragende participaties/investeringen in individuele beursgenoteerde én niet-beursgenoteerde ondernemingen, voor zover de gecumuleerde waarde hiervan op het moment van aanvaarding van de functie hoger ligt dan € 25,000⁶;
2. In afwijking van de algemene regel onder A.5 bestaat er voor de bewindspersonen van Financiën ten aanzien van aandelen in openbare beleggingsfondsen wél het risico van (schijnbare) belangenverstrengeling en deze zijn derhalve voor hun niet toegestaan; dit gezien de bijzondere bevoegdheden van deze bewindspersonen voor de financiële markten;
3. Roerende en onroerende goederen die commercieel worden geëxploiteerd, waarbij de betrokkene invloed heeft op het beheer en de exploitatie, en voor zover de gecumuleerde netto opbrengst op jaarbasis hoger ligt dan € 3.500⁷;
4. Opties op aandelen die tijdens de ambtsperiode kunnen worden uitgeoefend;
5. Terugkeeroptie of «nul-uren contract» bij een werkgever;
6. Financiële en zakelijke belangen van een partner indien er sprake is van een huwelijk in gemeenschap van goederen.

C. Geaccepteerde oplossingsrichtingen om het risico van (schijnbare) belangenverstrengeling weg te nemen

1. Vervreemding van het eigendom, c.q. afstand doen van het optierecht c.q. van de terugkeeroptie of van een «nul-uren contract» bij een werkgever;
2. Omzetten van aandelen in individuele ondernemingen in aandelen in openbare beleggingsfondsen (niet aanvaardbaar voor de bewindspersonen van Financiën);
3. Het op afstand plaatsen van de zeggenschap en het beheer over het eigendom, zodanig dat tijdens de ambtsperiode hierop geen enkele invloed kan worden uitgeoefend. Een geaccepteerde vorm hiervoor is het onderbrengen van het eigendom in een beheersstichting waarvan onafhankelijke derden het bestuur vormen (niet zijnde familieleden);
4. Het vastleggen (door middel van een schriftelijke verklaring aan de formateur) dat aandelen of participaties niet zullen worden verhandeld tijdens de ambtsperiode. Het is aan te bevelen in dit geval een inventarisatie van de omvang en samenstelling van de aandelen- en participatieportefeuille bij de brief aan de formateur te voegen ten einde later indien nodig te kunnen staven dat de toezegging gestand is gedaan.

⁶ Deze drempelwaarde wordt gehanteerd omdat het een verwaarloosbaar risico wordt geacht dat een dergelijk relatief klein bedrag aan aandelen en of participaties de meningsvorming van een bewindspersoon zal beïnvloeden. De eis om dat pakket aandelen/ participaties dan toch te vervreemden, om te zetten of op afstand te plaatsen zou tegen die achtergrond disproportioneel zijn.

⁷ Deze drempelwaarde is afgeleid van de vrijstelling kamerverhuur bij de inkomstenbelasting.

Bijlage 2 **Standaardbrief kandidaat-bewindspersonen aan de formateur**

De formateur
(naam)
Postbus 20008
2500 EA DEN HAAG

Betreft: (neven)functies en financiële en zakelijke belangen

(Plaats), (datum)

Geachte (heer/mevrouw) (naam formateur),

Refererend aan het gesprek dat ik met u had op (datum gesprek) over de voordracht van mij ter benoeming als (minister/staatssecretaris) in het binnenkort te beëdigden kabinet deel ik u het volgende mede.

1. Ik heb van u een afschrift van de brief van de minister-president aan de Tweede Kamer d.d. ... (TK-nr...) ontvangen. Wij hebben de onderwerpen in deze brief systematisch tijdens ons gesprek doorgenomen. Daarbij heb ik alle in dat verband relevante feiten en omstandigheden mijnerzijds volledig en naar waarheid aan u gemeld.
2. Met ingang van (datum) heb ik alle betaalde en onbetaalde (neven-)functies en andere nevenactiviteiten neergelegd. Ik heb geen afspraken in enigerlei vorm gemaakt, en zal deze ook niet maken over het aanvaarden of hervatten van (neven-) functies en andere nevenactiviteiten na afloop van mijn ambtsperiode als (minister/staatssecretaris). *Indien van toepassing:* Conform afspraak met u zal ik, in afwijking van het bovenstaande, gedurende mijn ambtsperiode nog wel de volgende nevenfunctie blijven vervullen: (nader omschrijven met eventueel vermelding van einddatum).
3. Ik bezit geen voor de uitoefening van het ambt van (minister/staatssecretaris) relevante financiële en zakelijke belangen die het risico in zich dragen van (schijnbare) belangenverstremgeling.

Ofwel:

3. Voorzover ik voor de uitoefening van het ambt van (minister/staatssecretaris) relevante financiële en zakelijke belangen bezit die het risico in zich dragen van (schijnbare) belangenverstremgeling heb ik adequate maatregelen getroffen om dat risico weg te nemen, te weten:

- ...
- ...
- ...

4. Ik realiseer mij dat ik tijdens en na mijn ambtsperiode gebonden ben aan een geheimhoudingsverplichting ten aanzien van hetgeen wordt besproken of geschiedt in de ministerraad en onderraden, en ten aanzien van gegevens waar ik overigens ambtshalve van kennisneem. Voorts onderschrijf ik dat ik bij het aanvaarden van een functie na afloop van mijn ambtsperiode zo dien te handelen dat daarmee niet de schijn wordt gewekt dat ik tijdens mijn ambtsuitoefening onzuiver heb gehandeld, c.q. verkeerd omga met de kennis die ik tijdens die periode heb opgedaan.

In bijlage treft u aan een door mij geautoriseerd curriculum vitae.

Hoogachtend,

(ondertekening)

8.2 Politiek adviseurs

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2003

Naar aanleiding van de brief van de griffier van de vaste commissie voor BZK van 25 september jl. en in vervolg op mijn brief aan u van 5 september jl. (kenmerk 03M459278) bericht ik u hierbij nader over de aanstelling en beloningsstructuur van politiek assistenten.

De politiek assistent zal in die functie altijd tijdelijk worden aangesteld en voor de duur van de ambtstermijn van de bewindspersoon aan wie de assistentie wordt verleend. Na aftreden van de bewindspersoon kan de assistent nog enige tijd (echter maximaal zes maanden) in dienst blijven, in verband met de ordelijke afronding van het formele dienstverband. De politiek assistent valt hiërarchisch direct onder de bewindspersoon. Beheersmatig valt de politiek assistent onder de secretaris-generaal. In beginsel wordt een politiek assistent geplaatst bij het Bureau SG of een vergelijkbaar organisatieonderdeel (bijvoorbeeld een directie bestuursondersteuning). Het is echter uitgesloten dat de politiek assistent wordt ondergebracht bij een directie voorlichting of communicatie, aangezien de functie expliciet voorlichtingstaken uitsluit.

De beloningsstructuur voor politiek assistenten is gebaseerd op een ijkfunctie waarin de taken en activiteiten van de politiek assistent worden beschreven. Gezien de aard van de werkzaamheden ligt het in de rede de functie van politiek assistent te waarderen op schaal 13. De invulling van de functie kan echter per assistent verschillen, afhankelijk van de (functie van de) bewindspersoon, de politieke aandacht en de "zwaarte" van het ministerie. Ook zijn de eisen die de bewindspersoon stelt aan zijn assistent en de werkervaring van de assistent hierop van invloed. Hoe meer de functie-inhoud verschilt van de bijgevoegde ijkfunctie, hoe meer reden er kan bestaan om ook de functie-waardering te doen afwijken van de norm van schaal 13. De mate waarin kan worden afgeweken van deze norm, zal echter worden begrensd door de bandbreedte die van schaal 11 tot en met schaal 14 loopt. Een waardering van de functie op schaal 11 is redelijk wanneer de werkzaamheden van de politiek assistent meer een secretariael karakter hebben. Inschaling in schaal 14 zal slechts in enkele gevallen aan de orde zijn; de werkzaamheden moeten in dat geval dusdanig breed zijn en gepaard gaan met verantwoordelijkheden dat afwijking van de norm "naar boven" gegronsd is. De onderscheiden bewindspersonen hebben de ruimte om, binnen de genoemde bandbreedte, hun politiek assistent in te schalen.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De MINISTER-PRESIDENT,
minister van Algemene Zaken,

Mr. dr. J.P. Balkenende

8.3 Begrotingsproces

De begrotingsvoorbereiding aan de uitgavenkant start lang voor het jaar waarop de begroting betrekking heeft. Vanaf het eind van het jaar t-1 wordt bij de departementen in beeld gebracht welke beleidswensen, problematiek en dekkingsopties er zijn voor de jaren t t/m t+5. Alhoewel er gelet op budgettair beslag, organisatievorm en historische ontwikkelingen verschillen zijn tussen de wijze waarop de financiële besluitvorming is georganiseerd per departement, zijn er mede vanwege de rijksbegrotingsvoorschriften en interdepartementale spelregels ook op hoofdlijnen grote overeenkomsten.

Om beleidswensen te ordenen, worden deze in elk geval op één moment in het jaar inzet gemaakt van integrale afweging binnen een departement. Dit gebeurt ten behoeve van de voorjaarsbesluitvorming in het zogenaamde budgetrapport. De directie FEZ inventariseert alle beleidswensen en vormt zich een oordeel over de noodzaak, wenselijkheid, onderbouwing en inpasbaarheid van de gewenste mutaties. Het zwaartepunt ligt daarbij op het maken van een volledig overzicht en het verzamelen van alle relevante feiten. In beginsel start dit proces aan het einde van het jaar t-1 (november/december).

De departementsoverstijgende uitgavenbesluitvorming start feitelijk met het uitkomen van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB. Op basis van deze raming wordt het economisch beeld opgesteld. De vakdepartementen stellen aansluitend een beleidsbrief op die zij half maart bij de minister van Financiën indienen. De beleidsbrieven bevatten het uitgavenbeeld van jaar t t/m t+5 op de verschillende begrotingen. Hierin wordt gebruik gemaakt van het budgetrapport, maar worden de voorgestelde mutaties ook geplaatst tegen de achtergrond van de (meerjarige) beleidsagenda van het departement. Voor de ministeries van SZW en VWS speelt daarnaast dat zij voor het SZA-kader en het BKZ in de beleidsbrief gebruik maken van de actualisatie van de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg over het jaar t-1 die zij in januari/februari hebben ontvangen.

Tussen half maart en eind april vinden vervolgens bilaterale begrotingsbesprekingen plaats tussen de vakministers en de minister van Financiën. De uitkomst van deze besprekingen wordt vervolgens besproken in de ministerraad. Hiermee is de besluitvorming inzake de uitgavenkant van de begroting in principe afgerond. Voor het lopende jaar vormt deze besluitvorming input voor de Voorjaarsnota en de 1^e suppletioire begrotingswetten die aan het parlement worden gestuurd.

Besluitvorming aan de inkomstenkant van de begroting vindt ook zoveel mogelijk plaats in het voorjaar. Hiervoor is echter ook de publicatie van de concept Macro Economische Verkenning (cMEV) van het CPB van belang, meestal begin augustus. Op basis hiervan brengt het kabinet het koopkrachtbeeld en het EMU-saldo in kaart. Vervolgens vindt in de regel in de laatste twee weken van augustus nadere besluitvorming plaats over het koopkracht- en lastenbeeld. De uitkomsten hiervan komen, samen met de besluitvorming over de uitgavenkant inzake de jaren t+1 en verder, terecht in de miljoenennota, de departementale begrotingswetten en het belastingplan. Deze worden op Prinsjesdag aangeboden aan de Staten-Generaal.

De Kamers worden uiterlijk 1 december nogmaals geïnformeerd over de begrotingsuitvoering in het jaar t middels de Najaarsnota en de onderliggende 2^e suppletoire wetten.

Het belangrijkste verantwoordingsmoment in het jaar is de derde woensdag van mei. Op dat moment worden het Financieel Jaarverslag Rijk en de onderliggende departementale slotwetten aan de Kamers verzonden. Hierin verantwoordt het kabinet de realisaties over het jaar t-1.

8.4 De instellingen van de Europese Unie

De algemene instellingen van de Europese Unie zijn het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie, het Hof van Justitie, het Gerecht van Eerste Aanleg en de Europese Rekenkamer.

8.4.1 De Raad van de Europese Unie

De Raad van de Europese Unie (Raad van Ministers) bestaat uit de ministers van de lidstaten. De samenstelling van de Raad wisselt al naar gelang het onderwerp dat besproken wordt; de eenheid van de Raad als instelling verandert hierdoor niet⁸. Er zijn Raadformaties die niet corresponderen met de portefeuilles van nationale bewindspersonen waardoor aan dezelfde Raad meerdere Nederlandse bewindspersonen kunnen deelnemen. Raadsformaties worden voorgezeten door de bevoegde minister van de lidstaat die op dat moment voorzitter van de Europese Unie is. Eén uitzondering betreft de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ), die wordt voorgezeten door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De leden van de Raad zijn politiek verantwoordelijk tegenover hun nationale parlementen. Elke lidstaat van de EU is bij toerbeurt voorzitter van de Raad voor een periode van zes maanden⁹. De Raad wordt bijgestaan door een secretariaat-generaal.

De Raad is het wetgevend orgaan van de Gemeenschap en oefent de wetgevende macht uit voor een breed scala van communautaire bevoegdheden. De Raad besluit meestal met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Op veel beleidsterreinen doet hij dit samen met het Europees Parlement. De besluiten van de Raad worden voorbereid door het zogenaamde Comité des Représentants Permanents (het Coreper) dat bestaat uit de permanente vertegenwoordigers (ambassadeurs) van de lidstaten bij de EU. De permanente vertegenwoordiger werkt voor de gehele rijksoverheid en geeft leiding aan de Permanente Vertegenwoordiging, waar medewerkers werkzaam zijn die afkomstig zijn van vrijwel alle ministeries.

8.4.2 De Europese Raad

De Europese Raad is sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon formeel een instelling van de Europese Unie geworden. Staatshoofden en regeringsleiders van lidstaten, alsmede de voorzitter van de Europese Commissie hebben zitting in de Europese Raad die onder leiding van de vaste voorzitter, de heer Tusk, staat. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid neemt deel aan de werkzaamheden van de Europese Raad. De Europese Raad komt, volgens het Verdrag, tenminste vier keer per jaar bijeen. De minister-president heeft zitting in dit gremium,

⁸ Samenstellingen van de Raad zijn: Raad Algemene Zaken (RAZ), Raad Buitenlandse Zaken (RBZ), Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN), Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), Raad Transport, Telecommunicatie en Energie (TTE), Raad Landbouw en Visserij, Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Gezondheid en Consumentenbescherming (EPSCO), Raad Concurrentievermogen (CONCU), Milieuraad (ENV), Raad Onderwijs, Jeugd en Cultuur (ECJ).

⁹ 2010: Spanje en België, 2011: Hongarije en Polen, 2012: Denemarken en Cyprus, 2013: Ierland en Litouwen, 2014: Griekenland en Italië, 2015: Letland en Luxemburg, 2016: Nederland en Slowakije, 2017: Malta en Verenigd Koninkrijk.

dat geen wetgevende bevoegdheden heeft, maar wel de politieke doelstellingen en hoofdlijnen van het beleid uitzet.

8.4.3 Het Europees Parlement

Het Europees Parlement is het vertegenwoordigende orgaan van alle burgers uit de EU. In het Verdrag van Lissabon is vastgelegd dat het Europees Parlement zal bestaan uit 750 leden en een voorzitter. Momenteel is de heer Schulz de voorzitter. Met de inwerkingtreding van 'Lissabon' kwamen er in totaal 15 zetels bij. De extra zetels zijn verdeeld over 12 lidstaten, waaronder 1 zetel voor Nederland. Duitsland gaf 3 zetels op. Doordat de betreffende drie Duitse Europarlementariërs hun termijn uitzitten, kent het Europees Parlement tot het einde van de zittingstermijn 754 leden. Er zijn 26 Nederlandse leden. De meeste Nederlandse leden van het Europees Parlement maken deel uit van Europese fracties. Sinds 1979 worden de parlementsleden elke vijf jaar gekozen door middel van rechtstreekse, algemene verkiezingen. Het Europees Parlement vergadert een keer per maand plenair gedurende vier dagen in Straatsburg; de overige vergaderingen vinden in Brussel plaats. Het Europees parlement kent ook verschillende commissies.

Het Europees Parlement stelt samen met de Raad de Europese wetten vast. De gewone wetgevingsprocedure daarbij is de medebeslissingsprocedure, waarbij de Raad en het Europees Parlement op basis van gelijkheid de wetgeving vaststellen die door de Commissie is voorgesteld. Er is echter een beperkt aantal beleidsterreinen waarop het Europees Parlement slechts een advies kan uitbrengen dat de Raad niet over hoeft te nemen. Het Europees Parlement deelt met de Raad de begrotingsbevoegdheid door het goedkeuren (of afkeuren) van de begroting en geeft door middel van deze bevoegdheid zijn beleidsprioriteiten aan. Het uiterst belangrijke meerjarig financieel kader dient eveneens goedgekeurd te worden door het Europees Parlement.

Nationale bewindspersonen treden zelden op in het Europees Parlement, met uitzondering van optredens tijdens en rond het voorzitterschap. Wel is er geregeld contact met de Nederlandse leden van het Europees Parlement. De Nederlandse leden van het Europees Parlement hebben ook spreekrecht bij het jaarlijkse debat in de Tweede Kamer over de Staat van de Europese Unie. Op voor Nederland van belang zijnde dossiers kan bilateraal contact met de smaakmakers (rapporteurs) van nut zijn om begrip te kweken voor Nederlandse standpunten.

8.4.4 De Europese Commissie

De Europese Commissie is de politiek onafhankelijke instelling die de belangen van de EU als geheel belichaamt en behartigt. Een Commissielid moet handelen in het belang van de Unie als geheel en mag geen instructies van nationale regeringen aanvaarden. Om de vijf jaar wordt in navolging van de verkiezing van het Europees Parlement een nieuwe Commissie benoemd. De Commissie is politieke verantwoording schuldig aan het Europees Parlement en het Europees Parlement kan de Commissie van haar functies onthefven via een motie van wantrouwen. De Commissie bestaat uit één commissaris per lidstaat. In de zittende Commissie, die een mandaat heeft tot 2019, is de heer Timmermans

de door Nederland voorgedragen commissaris. Hij is de eerste vice-voorzitter van de Commissie en heeft onder andere de portefeuilles Betere Regulering, rechtsstatelijkheid en interinstitutionele betrekkingen.

De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid is een volwaardig lid en vice-voorzitter van de Commissie. Naast verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het defensiebeleid van de EU als voorzitter van de RBZ is de hoge vertegenwoordiger als vice-voorzitter van de Commissie verantwoordelijk voor de buitenlandse betrekkingen.

De Commissie heeft voor een groot deel van het Europese beleid het exclusieve initiatiefrecht: zij stelt wetgeving, beleid en actieprogramma's voor. De Commissie is voorts verantwoordelijk voor de uitvoering van de besluiten van het Europees Parlement en de Raad (beleid én begroting). Tevens ziet de Commissie toe op de juiste en tijdige tenuitvoerlegging (implementatie) van de Europese regelgeving door de lidstaten. De Commissie vertegenwoordigt de EU op internationaal niveau op een aantal beleidsterreinen, waaronder het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben en de gemeenschappelijke handelspolitiek. In de vergaderingen van de Raad heeft de Commissie een prominente plek aan tafel en speelt zij een actieve rol.

Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat het gemeenschapsrecht niet naar behoren uitvoert, kan zij die lidstaat in gebreke stellen, hetgeen regelmatig gebeurt. Een dergelijke 'infractieprocedure', waarbinnen hoor en wederhoor plaatsvindt en de bewindspersonen namens Nederland standpunten moeten bepalen, kan uitmonden in een gang naar het Hof van Justitie en de oplegging van een dwangsom.

Sinds 1 april 2012 is het mogelijk een 'Europees burgerinitiatief' te registreren. Een burgerinitiatief is een initiatief van minimaal 1 miljoen onderdanen uit 7 van de 27 lidstaten van de EU, waarin de Commissie wordt uitgenodigd om met wetgevende initiatieven te komen op een bepaald terrein waarover de Commissie zeggenschap heeft.

8.4.5 Hof van Justitie

Het Hof heeft als taak toe te zien op de eerbiediging en de toepassing van de oprichtingsverdragen en van de regelgeving die door bevoegde gemeenschapsinstellingen is vastgesteld. Om deze taak goed te kunnen vervullen heeft het Hof ruime rechtsprekende bevoegdheden gekregen. Een andere belangrijke taak van het Hof is een oordeel te geven over de interpretatie van het Gemeenschapsrecht in het geval van een zogenaamde prejudiciële verwijzing naar aanleiding van een vraag van een rechter uit een van de lidstaten. De nationale rechter kan zich - en moet zich soms - richten tot het Hof om vragen te stellen over de uitleg of geldigheid van het Gemeenschapsrecht. Het Hof is gevestigd in Luxemburg en bestaat uit 27 rechters. Aan het Hof is het Gerecht verbonden. Het vormt samen met het Hof één instelling, maar het is een zelfstandige rechterlijke instantie. In bepaalde gevallen staat van beslissingen van het Gerecht beroep open op het Hof. De procesvertegenwoordiging van Nederland bij het Gerecht en het Hof berust bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor beslissingen om beroep in te stellen

bij het Gerecht of het Hof, voor het voeren van verweer en voor beslissingen dat Nederland zich voegt in zaken waarin Nederland zelf geen partij is maar wel een bepaalde uitspraak over een aangelegenheid wenselijk acht.

8.4.6 De financiële instellingen van de EU

De financiële instellingen van de EU zijn de Europese Centrale Bank (Frankfurt) en de Europese Investeringsbank (Luxemburg). De Europese Centrale Bank is verantwoordelijk voor het monetair beleid in de eurozone en stelt zich ten doel de koopkracht van de euro en prijsstabiliteit in de eurozone te handhaven. De taak van de Europese Investeringsbank bestaat uit het financieren van investeringen waarmee de doelstellingen van de Europese eenwording gestalte krijgen.

8.4.7 De Rekenkamer en enkele organen

De in Luxemburg gevestigde Europese Rekenkamer controleert alle ontvangsten en uitgaven van de EU en stelt na afsluiting van elk begrotingsjaar een jaarverslag op. Zij brengt in het bijzonder verslag uit over eventuele onregelmatigheden. Raadgevende instellingen van de EU zijn het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) en het Comité van de Regio's, beide gevestigd in Brussel. Hiernaast zijn er andere organisaties die verbonden zijn met de Europese Unie zoals Europol en Eurojust en agentschappen op verschillende beleids-terreinen.

8.5 Algemene Bestuursdienst

8.5.1 Benoemingsprocedure topambtenaren

Bureau Algemene Bestuursdienst (BABD) is belast met het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van het topmanagement van de Rijksoverheid. De minister met de rijksdienst in portefeuille, in overleg met de minister president, speelt daarbij een centrale rol. De vacaturevervulling voor deze groep (ca. 500 managers op directeursniveau en hoger) loopt via de directeur-generaal voor de Algemene Bestuursdienst (DGABD; ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Voor de zogenaamde Topmanagementgroep¹⁰ geldt een bijzondere (rechts)positie: zij zijn in vaste dienst van het ministerie van BZK. Met het oog op de gewenste doorstroming en vernieuwing van de ambtelijke top worden deze ambtenaren voor een periode van maximaal zeven jaar benoemd bij ministeries, waarna functiewisseling plaatsvindt. Verlenging op dezelfde functie na de zevenjaarstermijn is niet mogelijk; dit geldt voor alle TMG leden. In uiterste gevallen bestaat er een procedure om de benoeming van een TMG-lid voortijdig te beëindigen; daarvan is overigens nauwelijks gebruik gemaakt sinds de instelling van de TMG in 2000.

Voor de werving en selectie van TMG-leden bestaat een 'eigen' procedure:

- Er wordt altijd een ambtelijke vacaturehouder (meestal de secretaris-generaal (SG) van het vacaturehoudende ministerie) aangewezen.
- De bewindspersoon wordt voorafgaand aan het selectietraject betrokken bij het opstellen van de profielschets voor de vacante functie.
- De bewindspersoon bespreekt met de DGABD en de ambtelijk vacaturehouder de door de DGABD vastgestelde selectielijst met voorgeselecteerde kandidaten.
- Als de bewindspersoon daaraan behoefte heeft, wordt voor de start van de selectiecommissie de mogelijkheid geboden om een oriënterend gesprek met de kandidaat of kandidaten te voeren.
- De bewindspersoon kan een kandidaat uitsluitend gemotiveerd afwijzen. In geval hij/zij de kandidaat niet kent, moet er eerst een oriënterend gesprek tussen bewindspersoon en de kandidaat plaats vinden (in aanwezigheid van DGABD).
- De bewindspersoon voert desgewenst een gesprek met de uiteindelijke door de selectiecommissie voorgedragen kandidaat. De minister met de rijksdienst in portefeuille voert vervolgens eveneens een gesprek met de uiteindelijke kandidaat. De DGABD is bij deze gesprekken aanwezig.
- De minister met de rijksdienst in portefeuille draagt, in overeenstemming met de bewindspersoon, de voordracht via de Ministerraad voor.

Als sprake is van vacaturevervulling van een directeursfunctie, geldt geen betrokkenheid van een bewindspersoon bij de selectie. Uitzondering kan zijn een specifieke staf- of directeursfunctie met veelvuldig en intensief contact met de bewindspersoon, zoals

¹⁰ Er zijn ca. 80 TMG-leden: secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en enkele daaraan gerelateerde functies zoals plv. secretarissen-generaal en hoofddirecteuren van grote uitvoeringsorganisaties.

een directeur Communicatie of een directeur Bestuursondersteuning. Hierbij geldt dan de gelijke werkwijze zoals beschreven bij TMG-functies.

Eens per zes weken bespreekt de minister met de rijksdienst in portefeuille met de minister-president (en vice-premier(s) in aanwezigheid van de DG ABD en de SG van het ministerie van Algemene Zaken, de TMG vacatures en functieprofielen in het zogenaamde TMG-Monitor-overleg. Op deze manier wordt de politiek-ambtelijke match in een vroeg stadium van het selectieproces getoetst.

8.5.2 Jaarlijkse personeelsgesprekken tussen ministers en topambtenaren

De DGABD spreekt minimaal een keer per jaar met de bewindspersonen over het functioneren van de ambtelijke top. Jaarlijks maken de minister en de SG afspraken over de te bereiken doelen en resultaten, hoe deze moeten worden bereikt en welke wijze van managen en onderling samenspel de kans op succes vergroten. De gemaakte afspraken tussen minister en SG worden schriftelijk vastgelegd en door beide partijen ondertekend. Tussentijds vinden regelmatig gesprekken plaats over de uitvoering van de werkafspraken, en tenminste één keer per jaar wordt gesproken over het functioneren van de SG.

De SG maakt op een vergelijkbare wijze managementafspraken met zijn DG's en voert met hen jaarlijks functioneringsgesprekken. Aan de minister kan in dit verband worden gevraagd om nadere inlichtingen te geven over het functioneren van betrokken DG's.

Bureau ABD ondersteunt de gesprekscyclus tussen ministers en topambtenaren. Jaarlijks informeert de DGABD de ministers over de vorm van de werkafspraken en de wijze waarop het gesprek over het functioneren plaatsvindt. De inhoud van de gesprekken wordt in een verslag vastgelegd. Een afschrift van de verslagen wordt, vanwege de werkgeversrol voor de TMG-leden, verstrekt aan de DG ABD en opgenomen in de personeelsdossiers bij Bureau ABD.

In het verlengde van de gesprekscyclus vindt elk jaar een personeelsschouw plaats. Voor een succesvol strategisch personeelsbeleid is het cruciaal om een gedeeld beeld te hebben van de kwaliteiten, ontwikkelpunten en ambities van de ambtelijke top. De DGABD organiseert en faciliteert de personeelsschouw over het functioneren en de inzetbaarheid van alle TMG-leden. De ministers worden uitgenodigd een inbreng te leveren bij de schouw over de SG's door op feitelijke waarnemingen gebaseerde feedback te geven.

8.5.3 Beloning van topambtenaren

De eindverantwoordelijkheid voor de beloning van TMG-leden ligt bij de minister met de rijksdienst in portefeuille. Doorgaans volgt de bezoldiging uit de salarisschaal 19, conform bijlage A van het BBRA. Uiteraard dient de bezoldiging zich ook te richten naar de bezoldiging-norm in de Wet normering bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector (WNT). Voor het jaar 2017 is deze norm vastgesteld op €181.000,- (inclusief belaste kostenvergoedingen en pensioenbijdrage werkgever). Op grond van de gevoerde functioneringsgesprekken met de TMG-leden, kan de DGABD enkele TMG-leden voordragen voor extra beloning.

8.6 Verhouding tot de Algemene Rekenkamer

8.6.1 Bestuur en organisatie

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat, evenals de Eerste en de Tweede Kamer, de Raad van State, de Nationale ombudsman en de Kanselarij der Nederlandse Orden. Vanuit haar onafhankelijke positie onderzoekt de Algemene Rekenkamer het functioneren en presteren van de rijksoverheid en de daarmee verbonden organen en instellingen. Ze beoordeelt daarbij of het gemeenschapsgeld rechtmatig en doelmatig is besteed, of het kabinetsbeleid doeltreffend is geweest en of het op een integere wijze is uitgevoerd. Door de onderzoeksresultaten gericht onder de aandacht te brengen wil de Algemene Rekenkamer bijdragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. De belangrijkste belanghebbenden van het werk van de Algemene Rekenkamer zijn het parlement, het kabinet en de onderzochte organisaties.

Het college van de Algemene Rekenkamer bestaat uit drie leden: drs. A.P. (Arno) Visser, drs. F.M. (Francine) Giskes en een derde lid (werving is thans gaande). Daarnaast zijn er twee collegeleden in buitengewone dienst: drs. P.W. (Paul) Doop (vicevoorzitter Raad van Bestuur van het Medisch Centrum Haaglanden en Bronovo) en prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist (hoogleraar Bestuurskunde). Zij kunnen worden opgeroepen voor bepaalde werkzaamheden of om een collegelid te vervangen. De ambtelijke leiding over de ongeveer driehonderd medewerkers van de Algemene Rekenkamer is in handen van de secretaris, dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA.

Het college opereert vanuit het beginsel van collegiaal bestuur en beslist als collectief. Wel treedt elk van de collegeleden op als rapporteur voor een aantal specifieke beleidsterreinen. De secretaris en de directeurs vormen het managementteam, dat verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de prestaties (onderzoek en andere projecten) en van het functioneren van de ambtelijke organisatie.

8.6.2 Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer

De Grondwet bepaalt dat de Algemene Rekenkamer tot taak heeft de ontvangsten en uitgaven van het Rijk te onderzoeken (artikel 76). De Cw 2001 regelt de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer meer in detail. Op grond van deze wet verricht de Algemene Rekenkamer onderzoek om het financieel beheer, het materieelbeheer, de organisatie en het gevoerde beleid van het Rijk te beoordelen. Ook onderzoekt zij de rechtmatigheid en doelmatigheid van het handelen van rechtspersonen met een wettelijke taak. Dit zijn bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, organisaties op het gebied van de sociale zekerheid en de publieke omroeporganisaties (artikel 91 lid 1d). De Algemene Rekenkamer is op grond van de Cw 2001 tevens bevoegd de besteding van Europese subsidies in Nederland te onderzoeken tot op het niveau van de eindbegunstigde (artikel 92). Zij beoordeelt dan of de minister zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige besteding van deze subsidies voldoende inhoud geeft.

Géén onderzoeksbevoegdheid heeft de Algemene Rekenkamer bij lagere overheden, zoals provincies, gemeenten en waterschappen. Als de Algemene Rekenkamer toch wil nagaan of lagere overheden rijksgeld conform de beleidsdoelen hebben besteed, zoekt zij in regel samenwerking met de lokale rekenkamers. Sinds de invoering van de dualisering op gemeentelijk niveau (2002) kent Nederland (wettelijk verplichte) rekenkamer(functie)s bij provincies en gemeenten.

Jaarlijks dient het parlement ministers decharge te geven en daartoe onderzoekt de Algemene Rekenkamer de verantwoordingen van de ministers. Zij onderzoekt of de informatie die in de departementale jaarverslagen is opgenomen over de financiën, de bedrijfsvoering en het beleid, voldoet aan de voorschriften. Zij gaat bijvoorbeeld na of het financieel beheer, het materieelbeheer en de bijbehorende administraties voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Hierbij steunt de Algemene Rekenkamer mede op de controleresultaten van de departementale auditdiensten c.q. de Auditdienst Rijk. De Algemene Rekenkamer werkt volgens de ISSAI-principes van de wereldorganisatie van nationale rekenkamers INTOSAI (SAI = Supreme Audit Institution). Op de derde woensdag van mei (Verantwoordingsdag) stuurt de Algemene Rekenkamer haar rapporten bij de jaarverslagen en haar verklaring van goedkeuring over het voorafgaande verslagjaar naar de Staten-Generaal. De minister van Financiën licht die dag in de Tweede Kamer kort de Rijksrekening toe, waarna de president van de Algemene Rekenkamer de rapporten van de Algemene Rekenkamer toelicht. Enkele dagen later vindt dan het verantwoordingsdebat plaats. Alleen met een door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rijksrekening kan decharge worden verleend.

Voor het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek is in de CW 2001 geen jaarlijkse taak vastgesteld. De Algemene Rekenkamer bepaalt hiervoor zelf wat zij, wanneer en hoe onderzoekt. Ook bepaalt zij zelf het moment en de wijze van openbaarmaking van haar onderzoeken. De basis daarvoor wordt gelegd in een strategie die ca. vijf jaar omvat. De huidige strategie betreft 2016-2020. Op grond van artikel 90 van de CW 2001 kunnen de Staten-Generaal een verzoek aan de Algemene Rekenkamer voorleggen om naar een bepaald onderwerp onderzoek te doen. In de praktijk verzoeken ook individuele bewinds- personen de Algemene Rekenkamer om bepaalde onderzoeken te doen. Het is aan de Algemene Rekenkamer om zulke verzoeken al dan niet in te willigen.

De president van de Algemene Rekenkamer heeft vanuit haar functie een aantal bijzondere bevoegdheden. Hij is bijvoorbeeld op basis van de CW 2001 (art. 87 lid 3) in persoon bevoegd tot het verrichten van onderzoek met betrekking tot de begrotingsartikelen Geheim.

8.6.3 Het onderzoeksproces van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van artikel 87 van de CW 2001 zeer ruime bevoegdheden bij haar onderzoek bij het Rijk. Ze mag alle vormen van informatie en gegevens raadplegen, daarbij hoort zonder uitzondering ook vertrouwelijke informatie. Voor de openbaarmaking daarvan door de Algemene Rekenkamer gelden wel beperkingen. Het is de Algemene Rekenkamer die de uiteindelijke afweging maakt of en op welke wijze zij publiceert. Op grond van artikel 90 van de CW 2001 kunnen de Staten-Generaal bovendien een verzoek of suggestie voor onderzoek aan de Algemene Rekenkamer voorleggen.

In de praktijk verzoeken ook individuele bewindspersonen de Algemene Rekenkamer om bepaalde onderzoeken te doen. Gelet op haar onafhankelijke positie is de Algemene Rekenkamer zelf bevoegd te besluiten of zij een dergelijk verzoek inwilligt.

De Algemene Rekenkamer publiceert het onderzoeksprogramma op de website. Regelmatig kunnen nieuwe onderwerpen worden toegevoegd via een intern afgesproken procedure. Zij stelt haar werkprogramma zelfstandig vast. Het onderzoeksproces verloopt volgens een vaste procedure. Uiterlijk op 1 april publiceert zij haar verslag over het voorgaande jaar.

Het ministerie ontvangt een aankondiging bij de start van het onderzoek. Tijdens het onderzoek is er regelmatig contact op ambtelijk niveau. Aan het eind van het onderzoeksproces vindt ambtelijk wederhoor plaats over de feitelijke bevindingen van het onderzoek. Daarna volgt de fase van bestuurlijk wederhoor. De betrokken minister en/of staatssecretaris en eventueel de bestuurder van de onderzochte organisatie worden in de gelegenheid gesteld om vóór een bepaalde datum schriftelijk te reageren op het conceptrapport. In het uiteindelijke rapport worden de hoofdlijnen van de reacties opgenomen. De volledige reactie wordt op de website geplaatst.

Kort voor publicatie wordt aan de Vaste Kamercommissie voor Financien/Rijksuitgaven en/of de betrokken vakcommissie uit de Tweede Kamer een besloten briefing aangeboden over de conclusies van het onderzoek. Desgewenst verzorgt de Algemene Rekenkamer eenzelfde briefing voor de betrokken bewindspersoon of -personen. Alle rapporten van de Algemene Rekenkamer worden direct na openbaarmaking op de website geplaatst. Overigens ontwikkelt de Algemene Rekenkamer steeds vaker digitale themadossiers en websites met extra achtergrondinformatie of ter vervanging van papieren rapporten. Deze producten zijn te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

8.6.4 Verplichting tot overleg met de Algemene Rekenkamer

Wanneer er onderdelen van de rijksdienst worden verzelfstandigd, of wanneer rijksbudgetten worden overgeheveld naar een specifieke of algemene uitkering aan lagere overheden, heeft dit meestal consequenties voor de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Artikel 96 van de Cw 2001 verplicht een minister in zulke gevallen tijdig overleg te voeren met de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Voorts moet er tijdig overleg met de Algemene Rekenkamer worden gevoerd als een minister het voornemen heeft een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten of te gaan subsidiëren (artikel 34 Cw 2001). Voorafgaand aan dit overleg beoordeelt de Algemene Rekenkamer de inrichting van het toezicht en de controle op de nieuw op te richten rechtspersoon of -personen en de daarbij betrokken geldstromen.

8.6.5 Internationale activiteiten

De Algemene Rekenkamer is actief lid van INTOSAI. Van de Europese afdeling, EUROSAI, was de Algemene Rekenkamer voorzitter in de periode 2014-2017 en na die periode bestuurslid. Voorts is er een zogenaamd Contact Committee van presidenten van

de Rekenkamer in de EU-lidstaten. Op bestuurlijk niveau onderhoudt de Algemene Rekenkamer contact met haar collega instituten in het Koninkrijk: de Algemene Rekenkamers van Aruba, Curaçao en St. Maarten.

Veel grensoverschrijdende ontwikkelingen vragen een internationale aanpak. De Algemene Rekenkamer wil daarom haar effectiviteit vergroten door internationale samenwerking. Buitenlandse rekenkamers kunnen inspireren en helpen de kwaliteit van het onderzoek te verbeteren. Daarnaast draagt de Algemene Rekenkamer bij aan de ontwikkeling van rekenkamers elders in de wereld. Het bevorderen van goed openbaar bestuur staat daarbij centraal. Het beleid is dat deze activiteiten extern gefinancierd en kostendekkend moeten zijn. Het buitenlandbeleid ondersteunt de organisatieontwikkeling en de realisatie van de bredere strategie van de Algemene Rekenkamer.

In de periode 2017-2021 zal de Algemene Rekenkamer een programma uitvoeren in de Arabische regio. Samen met de rekenkamers van o.a. Tunesië, Irak, Marokko, Algerije wordt gewerkt aan de bevordering van goed openbaar bestuur in die landen, onder meer op het gebied van financieel beheer en integriteit. Verder werkt de Algemene Rekenkamer op projectbasis onder meer samen met rekenkamers in landen uit de kiesgroep bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD), waarvan Nederland en België bij toerbeurt voorzitter zijn. Deze activiteiten vinden plaats in goed overleg met respectievelijk de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Financiën.



Dit is een uitgave van

Secretariaat Ministerraad | Ministerie van Algemene Zaken

JULI 2017