



# het blauwe boek

**HANDBOEK VOOR  
BEWINDSPERSONEN**



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>De regering</b>	<b>11</b>
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	15
<b>3</b>	<b>De ministerraad, rijksministerraad en onderraden</b>	<b>17</b>
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	20
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	23

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	24
3.3.8	Ministeriële commissies en ministeriële stuurgroepen	24
3.3.9	Ministeriële kerngroep speciale operaties	24
3.3.10	Ministeriële commissie crisisbeheersing (MCCb)	24
3.4	Wetgevingsproces	25
3.4.1	Ambtelijke voorbereiding	25
3.4.2	Advies Raad van State	25
3.4.3	Bekrachtiging en bekendmaking	26

## 4 Procedures ministerraad 27

4.1	De agenda van de ministerraad	27
4.1.1	Indeling	27
4.1.2	Zeven-dagentermijn en aanbiedingsformulier	28
4.1.3	Vertrouwelijke stukken	29
4.1.4	Verkenningen	29
4.2	De besluitenlijst van de ministerraad	29
4.3	De notulen van de ministerraad	30
4.3.1	Wijzigen en vaststellen notulen	30
4.3.2	Geheimhoudingsplicht	30
4.3.3	Verspreiding, archivering en terugzending notulen	31
4.3.4	P-notulen	31
4.3.5	De Archiefwet 1995	31

## 5 De begroting 33

5.1	Algemeen	33
5.2	De begrotingscyclus	33
5.3	De begrotingsstukken	33
5.4	Budgettaire besluitvorming	34
5.5	Begrotingsbehandeling	34
5.6	Begrotingsverantwoording	35
5.7	Europese begrotingsregels	35
5.8	Proces en toetsing	36

## 6 Bijzondere aandachtspunten voor bewindspersonen 37

6.1	Rechtspositionele aspecten en voorzieningen	37
6.1.1	Algemeen	37
6.1.2	Bezoldiging	38
6.1.3	Uitkerings- en pensioenregeling	38
6.1.4	Verenigbaarheid ministersambt en staatssecretariaat met andere functies	39

6.1.5	Declaraties en openbaarmaking bestuurskosten	39
6.1.6	Aannemen van geschenken	39
6.1.7	Verscherpt cliëntenonderzoek door financiële ondernemingen	40
6.1.8	Handelingen met betrekking tot (financiële) ondernemingen	41
6.1.9	Overige voorzieningen	42
6.1.10	Digitale werkomgeving	42
6.1.11	Politiek adviseurs	43
6.1.12	Wob-verzoeken en actieve openbaarmaking	43
6.1.13	Dienstreizen	44
6.1.14	Dienstreizen Aruba, Curaçao en Sint Maarten	44
6.1.15	Dienstreizen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	45
6.1.16	Gebruik van het regeringsvliegtuig	45
6.2	Oud-bewindspersonen	45
6.2.1	Ondersteuning	45
6.2.2	Vervolfuncties	45
6.3	Beveiliging	46
6.3.1	Algemeen	46
6.3.2	Nationale verantwoordelijkheid beveiliging bewindspersonen	47
6.3.3	Beveiligingsmaatregelen bewindspersonen	47
6.3.4	Adviesgesprekken	47
6.4	Kabinet van de Koning	48
6.5	Aanwezigheid bewindspersonen / kennismakingsbezoeken/ evenementen	48
6.5.1	Aanwezigheid ministerraad	48
6.5.2	Aanwezigheid Eerste en Tweede Kamer	49
6.5.3	Kennismakingsbezoeken	50
6.5.4	Aanwezigheid bewindspersonen bij officiële gelegenheden en (commerciële) (sport)evenementen	50
6.6	Protocollaire aangelegenheden	51
6.6.1	Algemeen	51
6.6.2	Decoraties en prijsuitreikingen	51
6.6.3	Contact tussen de Koning, de minister-president en de andere bewindspersonen	51
6.6.4	Aanwezigheid van bewindspersonen bij staatsbezoeken	52
6.6.5	Werkbezoeken van de Koning met bewindspersonen	52
6.6.6	Prinsjesdag	52
6.7	Gebruik representatieve onroerende goederen	52
6.7.1	Het Catshuis	52
6.7.2	Jachthuis St. Hubertus	52
6.7.3	Johan de Witthuis	53
6.7.4	Grafelijke Zalen	53
6.7.5	Ruimte bij het ministerie van Algemene Zaken	53
6.7.6	Gebruik overige representatieve overheidsruimten	53
6.7.7	Protocollaire punten inzake buitenlands beleid	53
6.8	Eenheid van communicatie en voorlichting	54
6.8.1	Algemene uitgangspunten overheidscommunicatie	54

6.8.2	Autorisatie, embargo en regels voor meereizende journalisten	56
6.8.3	Communicatiekalender en openbare agenda	56
6.8.4	Wekelijkse persconferentie met de minister-president	57
6.8.5	Persberichten over besluiten van de ministerraad	57
6.8.6	Sociale media en andere online communicatiemiddelen	58
6.8.7	Coproducties	58
6.8.8	Campagnes van de Rijksoverheid	58
6.8.9	Crisiscommunicatie	59
6.8.10	Communicatie Prinsjesdag en Verantwoordingsdag	59
6.8.11	Verkiezingen	60
6.8.12	Perscontacten ministers en staatssecretarissen	60

## **7 Verhouding tot de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman, de Landsadvocaat, de Autoriteit Persoonsgegevens en de rechterlijke macht**

		<b>61</b>
7.1	Inleiding	61
7.2	Verhouding tot de Staten-Generaal	61
7.2.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	61
7.2.2	Commissievergaderingen	62
7.2.3	Aanwezigheid van ambtenaren bij commissievergaderingen	62
7.2.4	Contacten tussen ambtenaren en leden van de Eerste en Tweede Kamer	63
7.2.5	Schriftelijke vragen, (voor)ontwerp van wet, amendement, motie (incl. de omgang met moties)	63
7.2.6	Stemmingen	65
7.2.7	Inlichtingenplicht en verschoningsrecht	65
7.2.8	Regeringsdelegaties	65
7.3	Verhouding tot de Raad van State	65
7.3.1	Adviesaanvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State	66
7.3.2	Verzoek om spoedadvies Afdeling advisering van de Raad van State	66
7.3.3	Overleg met de Afdeling advisering	66
7.3.4	Nader rapport	66
7.3.5	Opnieuw horen Raad van State over ingrijpende wijzigingen van wetsvoorstellen	67
7.3.6	Raad van State van het Koninkrijk	68
7.4	Verhouding tot de Algemene Rekenkamer	68
7.5	Verhouding tot de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman	68
7.6	Verhouding tot de Landsadvocaat	69
7.7	Verhouding tot de Autoriteit Persoonsgegevens	69
7.8	Verhouding tot rechterlijke macht	70
7.9	Aangifte tegen bewindspersonen	70

<b>8</b>	<b>De Europese Unie</b>	<b>71</b>
8.1	Besluitvorming in de Europese Unie	71
8.2	De totstandkoming van de Nederlandse inbreng in de EU	72
<b>9</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>77</b>
9.1	Beoordeling van kandidaat-ministers en staatssecretarissen	78
9.2	Self-assessment risicoanalyse integriteit kandidaat-bewindspersonen	87
9.3	Politiek adviseurs	95
9.4	Begrotingsproces	96
9.5	De instellingen van de Europese Unie	98
9.5.1	De Raad van de Europese Unie	98
9.5.2	De Europese Raad	98
9.5.3	Het Europees Parlement	99
9.5.4	De Europese Commissie	99
9.5.5	Hof van Justitie	100
9.5.6	De financiële instellingen van de EU	101
9.5.7	De Rekenkamer en enkele organen	101
9.6	Algemene Bestuursdienst	102
9.6.1	Benoemingsprocedure topambtenaren	102
9.6.2	Jaarlijkse personeelsgesprekken tussen ministers en topambtenaren	103
9.7	Verhouding tot de Algemene Rekenkamer	105
9.7.1	Bestuur en organisatie	105
9.7.2	Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer	105
9.7.3	Het onderzoeksproces van de Algemene Rekenkamer	107
9.7.4	Verplichting tot overleg met de Algemene Rekenkamer	107
9.7.5	Internationale activiteiten	108
9.8	Integriteitsbeleid gewezen bewindspersonen	109
		116





# 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 [Rijksoverheid.nl](http://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 9.1) van de minister-president. Hierbij is ook het Self-assessment risicoanalyse integriteit kandidaat-bewindspersonen van belang (zie bijlage 9.2). 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 kandidaat<sup>1</sup> 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

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

zakelijke belangen. 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 6.1.4). 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. Om het goede gesprek tussen de formateur en kandidaat te bevorderen, is een self-assessment risicoanalyse integriteit voor kandidaat bewindspersonen opgesteld (zie ook bijlage 9.2). Het self-assessment dient als hulpmiddel om eventuele risico's en kwetsbaarheden te vinden om de vraag van de formateur te beantwoorden.

## 2.2 Start van een kabinet

### 2.2.1 Constituerend beraad

De beoogde ministers van een nieuw kabinet komen bijeen in een 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 Koning worden medegedeeld dat de formateur zijn formatieopdracht, tot dan toe in beraad gehouden, om een kabinet te vormen aanvaardt 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 te nemen ([art.45, derde lid, Grondwet](#)). Dit betekent dat naast een individuele verantwoordelijkheid voor het ministerie en jgens 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 6.8.

### 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 regeringsbeleid. 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. Bij langdurige ziekte geldt ook

niet de vervangingsregeling en kan vervanging door tussenkomst van de minister-president worden geregeld bij koninklijk Besluit.

## 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 ontslaanvraag 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 als bewindspersoon heeft. 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. Zie hiervoor ook het [Reglement van orde voor de ministerraad](#) (RvO MR). 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](#) 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 (DG 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 DG RVD organiseert de informatievoorziening aan de media rond de ministerraad ([art.3 RvO MR](#)). Op basis van relevante actuele informatie adviseert hij de minister-president en de andere ministers over hun mediaoptreden 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 zaal waar de ministerraad vergadert 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 daarvoor aangewezen gebouw.

### 3.1.3 Vergaderdag, plaats en tijdstip en recesperiodes

De ministerraad vergadert in de regel wekelijks op vrijdag. De vergaderingen vinden plaats 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 c of d), dienen zij 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 kan worden volstaan met een korte toelichting op hoofdlijnen;
- Over zaken waaraan financiële gevolgen zijn verbonden, 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 rijksambtenaren 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, ook niet in het geval die de minister vervangt. 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 bij 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 Nederlanderschap;
- 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 wordt 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 binnenlandspolitieke 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 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](#)' wordt in de Staatscourant 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 bewindspersonen 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. Voor een aantal onderraden en ministeriële commissies, zoals de Raad voor de Veiligheids- en Inlichtingendiensten (RVI) en de vijfhoek, geldt dat andere bewindspersonen dan de reguliere leden uitsluitend op uitdrukkelijke uitnodiging de vergadering bij kunnen wonen. Zij worden uitgenodigd indien er onderwerpen aan de orde komen die

de belangen van die bewindspersonen regarderend, zulks ter beoordeling van de minister-president.

### 3.3.4 **Vorbereiding 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 voorportaal. 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](#)). Meestal komt de adjunct-secretaris van het ministerie van de coördinerend bewindspersoon. In dat geval dient 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 vergaderzaal van de onderraad. Een uitzondering kan worden gemaakt voor de secretaris-generaal, wanneer deze de bewindspersoon vervangt. Als een minister een andere minister vervangt, kan hij zich 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 stoel 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 kunnen eerst worden voorgelegd aan deze onderraad. De voorbereiding hiervan vindt plaats in een ambtelijke commissie die

bestaat uit ambtenaren van de gevolmachtigde ministers en de Nederlandse bewindspersonen.

### 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 staat tot welk besluit de onderraad is gekomen, welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen en eventueel welke geschilpunten resteren. 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(o)n(en), in overleg met de secretaris van de ministerraad, deze geschilpuntennotitie voorbereidt in overleg met de meest betrokken bewindsperso(o)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. 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 voorgaande kabinetsperiode bestond de kerngroep uit de minister-president en de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken.

### 3.3.10 **Ministeriële commissie crisisbeheersing (MCCb)**

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 Justitie en Veiligheid. De minister-president besluit of hijzelf of de minister van Justitie en Veiligheid als voorzitter zal fungeren. Vervolgens besluit de minister-president na overleg met de minister van Justitie en Veiligheid over de verdere samenstelling van de commissie.

## 3.4 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, maar bij de behandeling geeft doorgaans ook de betrokken bewindspersoon zijn mening. 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 artikelsgewijze toelichting. Voordat een wet tot stand is gebracht wordt een groot aantal stappen doorlopen. Een gedetailleerde omschrijving van de totstandkoming van regelgeving staat in het [Draaiboek voor de regelgeving](#).

### 3.4.1 Ambtelijke voorbereiding

Tijdens de ambtelijke voorbereiding zijn verschillende partijen betrokken. In beginsel geldt medebetrokkenheid altijd voor ministeries met wiens beleidsterrein de op te stellen of te wijzigen wet raakvlakken heeft. Tijdens de reguliere consultatiefase wordt het wetsvoorstel afgestemd met andere relevante partijen zoals uitvoeringsorganisaties. Daarbij kan ook internetconsultatie worden ingezet. Na de interdepartementale voorbereiding en afstemming geldt in principe voor elk wetsvoorstel dat eerst behandeling in een ambtelijk voorportaal en een onderraad noodzakelijk is voordat de ministerraad besluit en de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) om advies wordt gevraagd.

### 3.4.2 Advies Raad van State

Nadat de ministerraad heeft ingestemd met een wetsvoorstel, wordt het door de Koning om advies aan de Raad van State (RvS) gezonden ([art.73, eerste lid, Grondwet](#)). De RvS beoordeelt wetgeving vooral op beleidsanalytische, juridische en wetstechnische kwaliteit. Het eindoordeel van de RvS over het voorstel wordt het dictum genoemd. Het advies van de RvS 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 RvS 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 7.3.

### 3.4.3 **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 Justitie en Veiligheid het origineel van het wetsvoorstel voor bekendmaking. De minister van Justitie en Veiligheid 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 ontvangen 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. Op de dag van de ministerraad zelf wordt na vaststelling van de agenda (agendapunt o) direct de agenda openbaar gemaakt via Rijksoverheid.nl.

### 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:

- Vaststelling van de agenda;
- 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*

Hieronder volgt een overzicht van de data van (onder)raden, ministeriële commissies en bewindspersonenoverleggen.

De agenda van de ministerraad wordt nadat deze in de vergadering is vastgesteld gepubliceerd op [Rijksoverheid.nl](http://Rijksoverheid.nl).

## **4.1.2 Zeven-dagentermijn en aanbiedingsformulier**

Voor stukken die op de agenda van de ministerraad staan, geldt dat leden van de raad deze uiterlijk zeven dagen voor behandeling digitaal kunnen inzien via de samenwerkingsruimte. Tevens wordt van elk stuk één exemplaar fysiek verzonden aan de leden van de raad ([art. 9, tweede lid, RvO MR](#)). Voor stukken die het niveau departementaal vertrouwelijk overstijgen geldt dat zij uitsluitend fysiek worden verstuurd. Uiterlijk de vrijdag voorafgaand aan de vergadering, om 9.00 uur 's ochtends, moeten de minister-raadsstukken bij het secretariaat van de ministerraad ontvangen zijn. Voor aanlevering van stukken voor de onderraden bij het secretariaat van desbetreffende onderraad geldt dezelfde zeven-dagentermijn. Voor de rijksministerraad geldt een aanlevertermijn van 3 weken.

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 en geplaatst in de digitale samenwerkingsruimte. 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, transport 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 worden 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 uiterlijk woensdagochtend verspreid en direct in de ministerraad besproken. Verkenningen kunnen alleen via de reguliere agenda worden geagendeerd, uit hun aard lenen deze onderwerpen zich niet voor de aanvullende agenda. de zgn. woensdagagenda.

## 4.2 **De besluitenlijst van de ministerraad**

De besluiten van de ministerraad worden vastgelegd in een geannoteerde besluitenlijst. De secretaris van de ministerraad zorgt, zo spoedig mogelijk na afloop van een vergadering, voor het opstellen van de besluitenlijst. Deze lijst wordt op vrijdag na de vergadering door de minister-president vastgesteld en vervolgens openbaar gemaakt via [Rijksoverheid.nl](#). Uitgangspunt bij het opstellen van de besluitenlijst is de voorgestelde samenvatting en conclusie op het aanbiedingsformulier van het ministerraadsstuk. Onderwerpen die in de raad wel zijn besproken, maar waarover geen besluitvorming heeft plaatsgevonden, worden in de besluitenlijst alleen bij naam genoemd.

## 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 van de 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. De notulen worden vastgesteld in de dan eerstvolgende ministerraad. Doorgaans twee weken na de vergadering.

### 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 te 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 notulen worden uitsluitend op het secretariaat ministerraad gereproduceerd. Reproductie wordt geregistreerd en de kopieën worden voorzien van een uniek exemplaarnummer. 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 **P-notulen**

Soms zijn onderwerpen zodanig vertrouwelijk dat de notulen erover op nog beperktere schaal worden verspreid, de zgn. P-notulen. Deze notulen worden aan de ministers persoonlijk toegezonden. Staatssecretarissen krijgen slechts een exemplaar als het onderwerp tot hun verantwoordelijkheid behoort. Anderen mogen van deze notulen geen kennis nemen. Een minister kan in dergelijke gevallen wel de voor de uitvoering van een besluit benodigde informatie verschaffen. Deze notulen dienen na afloop van het kalenderjaar aan het secretariaat van de ministerraad te worden teruggezonden. Het terugzenden dient uiterlijk vóór 1 juli te geschieden. Het is eveneens toegestaan deze notulen zelf te vernietigen en daarvan een proces-verbaal aan het secretariaat ministerraad te sturen.

#### 4.3.5 **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 informatiecategorie. 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 De begroting

## 5.1 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 op meerdere momenten in het jaar over budgettaire brieven en nota's. Ter bespreking van de ontwerpbegrotingen worden, in ieder geval in de laatste twee weken van augustus, extra vergaderingen van de ministerraad gehouden.

## 5.2 De begrotingscyclus

De begrotingscyclus bestaat uit drie fasen (voor meer details zie par. 9.3): 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.

## 5.3 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, toegezonden aan het parlement. Aangezien het nota's betreft kunnen ze wel worden besproken in de Tweede Kamer, maar worden ze 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 de wettelijke vertaling van de besluitvorming in de budgettaire nota's. De rijksbegroting is opgedeeld in verschillende begrotingshoofdstukken, waarvoor afzonderlijke begrotingswetten worden ingediend. Alle ministeries hebben ten minste één 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 suppletoire begrotingswetten bij de Voorjaarsnota, de tweede suppletoire begrotingswetten bij de Najaarsnota en de slotwetten bij het Financieel Jaarverslag Rijk. In het geval van tussentijdse majeure wijzigingen in een begroting kan het kabinet ook een incidentele suppletoire begrotingswet naar de Kamer sturen.

## 5.4 Budgettaire besluitvorming

Belangrijk in de begrotingscyclus zijn de economische (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 koningin-MEV (kMEV) en begin augustus de zogeheten concept-MEV (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.

## 5.5 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. Behandeling door beide kamers moet voor 1 januari hebben plaatsgevonden.

## 5.6 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 stuurt 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 Rijk vervolgens naar de Tweede Kamer. Het Financieel Jaarverslag Rijk 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.

## 5.7 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 of in 20 jaar daar naartoe bewegen, tenzij er uitzonderlijke (economische) omstandigheden zijn. Vanwege de coronacrisis hoeven lidstaten zich in 2021 en 2022 niet aan deze afspraken te houden en worden buitensporig tekortprocedures niet ingezet.

Als een land zich niet aan deze normen houdt dan komt het in de zgn. correctieve arm terecht. Dit houdt in dat de Raad van de EU (op aanbevelen van de Europese Commissie)

een concreet budgettair doel stelt waarvoor de lidstaat één jaar de tijd heeft om aan te voldoen. Ook kan besloten worden de jaarlijkse landenspecifieke aanbevelingen, zoals structurele hervormingen, bindend te maken. Indien een lidstaat hieraan niet tegemoetkomt, kan in het uiterste geval een boete volgen (buitensporig tekortprocedure).

Ook als een land aan de uiterste SGP normen voldoet is er nog een zgn. preventieve arm. 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 (met een minimum tempo van 0,5% van bbp per jaar). 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. Nederland heeft zich gecommitteerd aan een MTO van -0,5% bbp. In de preventieve arm is ook de uitgavenregel van toepassing, dat betekent dat de overheidsuitgaven jaarlijks maximaal met dezelfde groeivoet mogen groeien als de economie. Bij het afwijken van deze waarden of het afgesproken aanpassingspad kunnen inspanningsverplichtingen worden geëist en uiteindelijk een boete worden gegeven (significante afwijkingsprocedure).

## 5.8 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 budgettair beleid voor het komende jaar aan de regels voldoet. Zo niet, dan kan de Commissie een extra budgettaire inspanning vragen.

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 toetst 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 Raad van de EU, op aanbeveling van de Commissie, of lidstaten zich aan de normen houden. EU-landen 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. In Nederland is de Raad van State de onafhankelijke instantie belast met het toezicht op de naleving van begrotingsregels, welke naast EU-wetgeving ook in nationale wetgeving zijn opgenomen. Ook worden de ramingen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld door het CPB verzorgd in het vormgeven van het begrotingsbeleid, welke afwijken van de ex-post beoordeling van de Commissie van het structurele saldo.

# 6 Bijzondere aandachtspunten voor bewindspersonen

## 6.1 Rechtspositionele aspecten en voorzieningen

### 6.1.1 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 privérekening 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 (zogeheten 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 6.1.5 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 consumentenprijsindex.

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.

### 6.1.2 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 en een eindejaarsuitkering.

### 6.1.3 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 hoogte 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 acht 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 ouderdomspensioen.

De Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen kent geen regeling 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 werktijdenregeling. 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. Ook voor ouderschapsverlof in algemene zin geldt dat hier geen regeling voor is.

#### 6.1.4 **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](#) (zie bijlage in par. 9.1) van de minister-president waarin nader op dit onderwerp wordt ingegaan.

#### 6.1.5 **Declaraties en 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 zogenaamde TMG-groep.

Uitgaven voor, door of namens bewindspersonen worden maandelijks gepubliceerd door de brondocumenten (facturen, bonnen, declaratieformulieren met bijlagen, creditcard-afschrijvingen) 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 Rijksoverheid.nl. De Algemene Rekenkamer controleert op tijdige openbaarmaking en rechtmatige besteding van bestuurskosten en publiceert hierover in het rapport de Staat van de Rijksverantwoording.

#### 6.1.6 **Aannemen van geschenken**

Bewindspersonen dienen te allen tijde terughoudend 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 bevatten 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.

### 6.1.7 **Verscherpt cliëntenonderzoek door financiële ondernemingen**

Met de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn worden ministers en staats-  
hoofden gerekend tot 'politiek prominente personen' als bedoeld in de Wet ter voor-  
koming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Banken, financiële  
ondernemingen en diverse aangewezen beroepsgroepen zijn op grond van deze wet  
verplicht om onderzoek te verrichten naar hun cliënten. In het kader van het cliënten-  
onderzoek verzamelen deze instellingen informatie over de identiteit van hun cliënt, de  
uiteindelijk belanghebbende(n) van de cliënt en de aard en het doel van de beoogde  
zakelijke relatie of transactie. Door deze informatie te verzamelen kunnen instellingen  
voorkomen dat hun dienstverlening wordt gebruikt voor witwassen en financieren van  
terrorisme. In geval van politiek prominente personen (politically exposed persons, ook  
wel 'PEP's') dient een instelling 'verscherpt' cliëntenonderzoek te verrichten. Dit houdt  
verband met de hogere risico's op bijvoorbeeld corruptie die met prominente,



invloedrijke, functies gepaard gaan. Het betreft nadrukkelijk een preventieve maatregel, die niet betekent dat bepaalde diensten of producten aan hen niet verleend kunnen.

Het verscherpt cliëntenonderzoek naar politiek prominente personen betekent dat een instelling passende maatregelen moet nemen om de bron vast te stellen van het vermogen en van de middelen die bij een zakelijke relatie of incidentele transactie worden gebruikt. Daartoe zal een instelling veelal aanvullende informatie opvragen bij de cliënt. Daarnaast is voor het aangaan of voortzetten van een zakelijke relatie met een politiek prominent persoon, of voor het verrichten van een incidentele transactie, toestemming vereist van een lid van het hoger leidinggevend personeel (senior management) van een instelling. Tot slot moet een zakelijke relatie met hen doorlopend aan verscherpte controle worden onderworpen.

Het verscherpt cliëntenonderzoek strekt zich ook uit tot familieleden van een politiek prominent persoon en personen bekend als hun 'naaste geassocieerden'. Onder familieleden worden voor de toepassing van deze verplichting de echtgenoot (of een persoon in een vergelijkbare positie), de kinderen, de echtgenoot van een kind en de ouders begrepen. Onder naaste geassocieerden worden vooral natuurlijke personen gerekend die een nauwe zakelijke relatie hebben met een politiek prominent persoon.

Het initiatief voor de te nemen maatregelen in het kader van het verscherpt cliëntenonderzoek ligt bij de bank, andere financiële onderneming of aangewezen beroepsbeoefenaar. Zij zullen wanneer dat nodig is contact opnemen met de personen die kwalificeren als een politiek prominent persoon, dan wel als familielid of naaste geassocieerde.

#### 6.1.8 Handelingen met betrekking tot (financiële) ondernemingen

Bewindspersonen dienen zich ervan bewust te zijn dat hun handelingen en uitlatingen het vertrouwen in (financiële) ondernemingen kunnen beïnvloeden. Daarom gelden, naast de afspraken over financiële en zakelijke belangen, de volgende afspraken. Indien de minister van Financiën of een andere persoon met de leden van het kabinet informatie deelt over een concrete (financiële) onderneming, kunnen de bewindspersonen over voorkennis beschikken. Het is voor bewindspersonen daarom niet toegestaan om te handelen in effecten van de betreffende onderneming. 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.

### 6.1.9 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 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 mobiele telefoon en computerapparatuur uitgerust met beveiligde faciliteiten voor internet en e-mail.
- 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.

### 6.1.10 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. Voor bewindspersonen komt daarbij dat zij meer dan gemiddeld met vertrouwelijke informatie of standpunten omgaan. Derhalve dient zoveel mogelijk de ter beschikking gestelde apparatuur en communicatiemiddelen te worden gebruikt. Belangrijk is dat de

aangeboden software-updates worden uitgevoerd. In het bijzonder wordt het gebruik van een privé-mailaccount of berichtenapps voor werkgerelateerde doeleinden ernstig ontraden en dient altijd rekening te worden gehouden met de aard van de informatie.

#### 6.1.11 **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 politiek adviseur, 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. 9.2) 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.

#### 6.1.12 **Wob-verzoeken en actieve openbaarmaking**

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 samen 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 in 2017 herbevestigd in het Woordvoerdersoverleg (Wvo). 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 altijd gepubliceerd op Rijksoverheid.nl.

Op het moment van schrijven is het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid aanhangig bij de Eerste Kamer. Dit is de opvolger van de Wob. Wanneer de Eerste Kamer kan instemmen met het wetsvoorstel, zal dit naar verwachting in 2022 in werking treden. Daarnaast maakt de rijksoverheid actief informatie openbaar. Bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd worden de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor besluitvorming

actief openbaar maken op [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl). Per 1 juli wordt een start hiermee gemaakt door bij ieder stuk dat aan de Kamer wordt gezonden de inhoudelijke 'beslisnota' of een set beslisnota's openbaar te maken. Het gaat om de onderliggende nota('s) die de bewindspersoon heeft gebruikt om te besluiten over het te verzenden stuk aan de Kamer<sup>2</sup>. Coördinatie van actieve openbaarmaking van nota's die meerdere of alle ministeries overstijgen wordt gedaan door het eerstverantwoordelijke ministerie.

### 6.1.13 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. 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.

### 6.1.14 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 (BZK), of de bewindspersoon belast met Koninkrijksrelaties, in over het voorgenomen bezoek. Met de DG Koninkrijksrelaties van het ministerie van BZK 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 BZK 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 BZK ingelicht over het aanstaande bezoek. Gelet op de kleinschaligheid is afgesproken het aantal bezoeken van bewindspersonen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten te beperken.

<sup>2</sup> Bijlage bij Kamerbrief van de Minister van BZK van 10 mei 2021, Kamerstuk 28362, nr. 56.

### 6.1.15 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 BZK in over 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 BZK 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.

### 6.1.16 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 voor militaire vluchten, in de nacht noodzakelijk. Door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 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. Indien bewindspersonen geen gebruik kunnen maken van het regeringsvliegtuig, wordt een lijnvlucht geboekt, of indien dat ook niet mogelijk is kan een commerciële vlucht worden ingeschakeld.

## 6.2 Oud-bewindspersonen

### 6.2.1 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.

### 6.2.2 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. Ditzelfde geldt voor medewerkers op aanpalende beleidsterreinen waarmee de gewezen bewindspersoon tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. Van actieve bemoeienis is sprake als een bewindspersoon bij de beleidsvorming op een bepaald beleidsterrein buiten zijn of

haar eigen ministerie ambtelijke contacten heeft onderhouden op een intensief en frequent niveau. Daarvan kan sprake zijn op beleidsterreinen die op het snijvlak van meerdere bewindspersonen liggen, bijvoorbeeld klimaat, migratie, cybersecurity, jeugdzorg of de aanpak van de corona-pandemie.

De secretaris-generaal van het desbetreffende ministerie heeft de mogelijkheid een uitzondering op deze regeling toe te staan. Factoren die kunnen worden meegewogen, zijn bijvoorbeeld: de duur van het uitoefenen van de functie van bewindspersoon (en daarmee de gezagsrelatie), de mate van nabijheid van het beleidsterrein, de tijd die verstreken is, de kring van contactpersonen, de aard van de nieuwe werkkring (commercieel of semipublieke sector) en de functie. Daarbij geldt dat openheid over het contact kan bijdragen aan het mitigeren van mogelijke risico's.

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.

De regering heeft voorts wettelijke maatregelen aangekondigd ten aanzien van een draaideurverbod en ten aanzien van afkoelperiode van twee jaar waarbinnen een onafhankelijke commissie advies uitbrengt over de toelaatbaarheid van een functie van gewezen bewindspersonen. De brief aangaande integriteit gewezen bewindspersonen<sup>3</sup> is opgenomen als bijlage (zie paragraaf 9.8).

## 6.3 Beveiliging

### 6.3.1 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 geregeld in het zogeheten stelsel bewaken en beveiligen. In dit stelsel werken Openbaar Ministerie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Nationale Politie, bestuurlijke organisaties en departementen samen.

<sup>3</sup> Kamerstuknummer 28844, nr. 231

### 6.3.2 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 Justitie en Veiligheid, 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 (hogere) 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.

### 6.3.3 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 Beveiligingsautoriteit (BVA) is het eerste aanspreekpunt van de bewindspersoon en coördineert de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen. Tijdens de introductieperiode op het departement zal de BVA een uitgebreide en gedetailleerde voorlichting geven over beveiligingsmaatregelen zowel zakelijk als privé.

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 Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB).

### 6.3.4 Adviesgesprekken

Na aantreden van de bewindspersoon vindt altijd een gesprek met de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) van de NCTV 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 DKDB plaats. De BVA is bij deze gesprekken aanwezig en uw eerste adviseur. Desgewenst kan een toelichting worden gegeven op de digitale dreigingen, risico's en op veilig digitaal werken door de Chief Information Security Officer (CISO) van uw departement. 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.

## 6.4 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 directeur van het Kabinet van de Koning verschaft ministers en staatssecretarissen die het aangaat tijdig alle inlichtingen die voor de uitoefening van hun ministeriele verantwoordelijkheid van belang kunnen zijn.
- De Koning zal via de directeur van het Kabinet tijdig worden geïnformeerd 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 over 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 van de Koning.
- De directeur van het Kabinet van de Koning brengt een kennismakingsbezoek aan ministers en staatssecretarissen.
- Het Kabinet van de Koning valt onder de verantwoordelijkheid van de minister-president.

## 6.5 Aanwezigheid bewindspersonen / kennismakingsbezoeken/ evenementen

### 6.5.1 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.

### 6.5.2 **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.

### 6.5.3 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.

### 6.5.4 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, of de bewindspersoon belast met de portefeuille sport, bewindspersonen actief benaderen om aanwezig te zijn bij een sportevenement. Uitnodigingen van 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.

Bewindspersonen onthouden zich, in woord en in beeld, van expliciete reclame of andere vormen van wervende communicatie voor commerciële partijen. Bij werkbezoeken of samenwerkingsverbanden met commerciële partijen kan de naam van het bedrijf worden genoemd als dit functioneel is. Hierbij wordt wel altijd terughoudendheid betracht.

## 6.6 Protocollaire aangelegenheden

### 6.6.1 Algemeen

Elk ministerie draagt zorg voor de protocollaire 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 protocollaire gelegenheden te dragen kleding, decoraties, etc.

Voor bijzondere, formele aangelegenheden waarbij het gehele kabinet aanwezig is (zoals kennismaking met leden van het Koninklijk Huis) geldt een protocollaire 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.

### 6.6.2 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. Zie hiervoor ook de [Aanwijzingen inzake protocol](#).

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, zoals een commercieel congres.

### 6.6.3 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.

#### 6.6.4 **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.

#### 6.6.5 **Werkbezoeken van de Koning met bewindspersonen**

Voor werkbezoeken van de Koning op beleidsterreinen van bewindspersonen wordt ministerieel verantwoordelijkheid gedragen. Hierbij wordt bezien hoe beleid in de praktijk uitwerkt. De Koning legt tevens werkbezoeken af met bewindspersonen. Afspraken voor deze werkbezoeken met bewindspersonen worden gemaakt op voorstel van het Kabinet van de Koning. Het thema van het werkbezoek wordt vastgesteld in overleg met de bewindspersoon. De werkbezoeken worden voorbereid door het Kabinet van de Koning of Dienst Koninklijk Huis.

#### 6.6.6 **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.

### 6.7 **Gebruik representatieve onroerende goederen**

#### 6.7.1 **Het Catshuis**

Het Catshuis is de ambtswoning en 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 bezoeken. Ook kunnen hier vergaderingen van de ministerraad en informele bijeenkomsten van het kabinet plaatsvinden.

#### 6.7.2 **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 acht 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.

### 6.7.3 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 Rijksvastgoedbedrijf.

### 6.7.4 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 het Rijksvastgoedbedrijf ([postbus.RVB.grafelijkezalen@rijksoverheid.nl](mailto:postbus.RVB.grafelijkezalen@rijksoverheid.nl)). 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.

### 6.7.5 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.

### 6.7.6 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, zie ook hiervoor de [Aanwijzingen inzake protocol](#).

### 6.7.7 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 zijn collega's laten weten. 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.

## 6.8 Eenheid van communicatie en voorlichting

### 6.8.1 Algemene uitgangspunten overheidscommunicatie

Het 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 RVD het algemeen communicatiebeleid van de rijksoverheid. Coördinatie en beleidsvorming verlopen primair via de VoorlichtingsRaad (VoRa, overleg van alle directeuren communicatie van de departementen onder voorzitterschap van de DG RVD) en het Woordvoerdersoverleg (WVO, wekelijks overleg van departementale woordvoerders onder voorzitterschap van de RVD). Communicatie betekent behalve klassiek woordvoeren over beleid, ook de verbinding zoeken met de samenleving door een transparante houding, aansluiting zoeken bij publieksvragen en sentimenten en dialoog. Hierbij kan het inzichtelijk maken van dilemma's bij het voeren van beleid en het toepassen van gedragsinzichten helpen.

Uitgangspunt is herkenbare, toegankelijke en eenduidige communicatie vanuit de rijksoverheid. Dit uit zich bijvoorbeeld in de gezamenlijke missie en huisstijl, de website Rijksoverheid.nl en de samenwerking bij publiekscampagnes en publieksvoorlichting via verschillende kanalen.

Bewindspersonen maken primair gebruik van de communicatiekanalen van de Rijksoverheid voor communicatie over kabinetsbeleid. De Rijksoverheid is gebonden aan de Uitgangspunten overheidscommunicatie. In 2002 zijn zij vastgesteld door de ministerraad en in februari 2017 geactualiseerd. Er zijn elf uitgangspunten:

- 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.

### 6.8.2 Autorisatie, embargo en regels voor meereizende journalisten

In 2000 en 2001 heeft 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. De autorisatieregeling is eind 2017 in de VoRa herbevestigd.

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;
- 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 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 dat een embargo wordt gehanteerd moet worden vermeld en het embargo vindt vervolgens plaats op grond van een wederzijdse afspraak;
- Als 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 als 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.

### 6.8.3 Communicatiekalender en openbare agenda

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 publiciteit kunnen 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.

Wekelijks wordt een overzicht van publieke optredens van elke bewindspersoon afzonderlijk op Rijksoverheid.nl geplaatst. Deze openbare agenda omvat onder meer



Kamerdebatten, werkbezoeken en toespraken. Niet alle activiteiten van bewindspersonen worden opgenomen in de openbare agenda. De uitzonderingsgronden die vermeld zijn in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), of in de nog in werking te treden Wet open overheid (Woo), vormen hiervoor het uitgangspunt. Zo worden onder andere privé-afspraken en partijpolitieke activiteiten niet vermeld en kan vanwege veiligheidsredenen worden besloten om andere optredens niet op te nemen. Sommige afspraken worden met terugwerkende kracht openbaar gemaakt. Ministeries dragen zelf zorg voor plaatsing van de openbare agenda van de eigen bewindspersonen op Rijksoverheid.nl.

#### 6.8.4 **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 journalisten vragen stellen over actuele onderwerpen. De persconferentie wordt live integraal uitgezonden via de digitale kanalen van de NPO en RTL. Daarnaast is de persconferentie terug te vinden op [Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl) en het kanaal van de minister-president op YouTube. Ook wordt de persconferentie gestreamd op de sociale mediakanalen van de minister-president.

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. Ook 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 worden daartoe kort voor het einde van de ministerraad uitgenodigd via sms. Dit mediamoment, door de betrokken journalisten veelal aangeduid als ‘het touwtje’, biedt de mogelijkheid tot het geven van interviews in een veilige omgeving. Het is niet de bedoeling om daarna op het Binnenhof (vervolg)interviews te geven. Sinds enkele jaren worden bewindspersonen ook voor aanvang van de ministerraad door media opgewacht bij de ingang van Binnenhof 19. In de meeste gevallen kan worden volstaan met een korte reactie en een verwijzing naar de mogelijkheid om na de ministerraad elkaar binnen uitgebreider te spreken.

#### 6.8.5 **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 DG RVD of een van diens plaatsvervangers 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 kort voor aanvang van de persconferentie aan de media verstrekt. Tegelijkertijd komen de persberichten beschikbaar via Rijksoverheid.nl. De agenda van de ministerraad wordt openbaargemaakt na diens vaststelling aan het begin van de raad en de besluitenlijst volgt een aantal uur na het einde van de raad

#### 6.8.6 Sociale media en andere online communicatiemiddelen

Bij de inzet van online communicatiemiddelen dienen bewindspersonen zich te houden aan de Uitgangspunten overheidscommunicatie. Op de sociale media-accounts van bewindspersonen wordt de communicatie van de Rijksoverheid niet vervlochten met partijpolitieke belangen en is altijd duidelijk wie de afzender is: de Rijksoverheid of de partij van de bewindspersoon.

Beleidsinformatie op sociale media-accounts wordt altijd ten minste gelijktijdig op Rijksoverheid.nl gepubliceerd. Verder wordt terughoudend omgegaan met het verwijderen van reacties van volgers en uiterst terughoudend met het blokkeren van volgers.

Bewindspersonen mogen sociale media niet gebruiken om verslag te doen van hetgeen in vergaderingen van de ministerraad gebeurt. Ook bij het organiseren van andere (publicitaire) activiteiten in of rond vergaderingen van de ministerraad past de grootst mogelijke terughoudendheid.

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.

#### 6.8.7 Coproducties

Ministeries mogen geen financiële bijdrage leveren aan het produceren of uitzenden van een omroepprogramma (radio, televisie of online), noch in de vorm van een subsidie, noch in de vorm van een coproductie als het programma wordt uitgezonden op basis van een vooraf vastgesteld uitzendschema en verspreid voor gelijktijdige ontvangst door het publiek. Bij uitzondering kan een coproductie noodzakelijk worden geacht. Een dergelijke uitzondering kan alleen gemaakt worden na bespreking in de VoRa en een besluit daartoe in de ministerraad.

#### 6.8.8 Campagnes van de Rijksoverheid

De minister-president is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke infrastructuur voor de publiekscommunicatie van de Rijksoverheid waaronder de campagnes van de Rijksoverheid. De vakministers en –staatssecretarissen zijn verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de communicatie-uitingen van hun eigen ministerie. Zij kunnen

voorstellen voor publiekscommunicatie doen en toezeggen. Campagnes kunnen ook een passend communicatie-instrument zijn. Sinds 2011 voert de Rijksoverheid maximaal 20 campagnes waarbij televisie wordt ingezet. Voor alle campagnes van de Rijksoverheid met een mediabudget vanaf €150.000 wordt verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer.

### 6.8.9 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 Crisis Centrum (NCC) 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 Justitie en Veiligheid of de directeur Communicatie van het meest betrokken beleidsdepartement. Het NKC werkt onder leiding van de directeur Communicatie van Justitie en Veiligheid en de directeur Communicatie van het eerstverantwoordelijk ministerie. Het NKC wordt verder samengesteld uit communicatiespecialisten van de directie Communicatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Eenheid Communicatie van het NCC. Als er andere ministeries betrokken zijn, zitten ook hun communicatiespecialisten in het NKC.

### 6.8.10 Communicatie Prinsjesdag en Verantwoordingsdag

Voorafgaand aan Prinsjesdag wordt er geen informatie verstrekt over de besprekingen over de Miljoenennota en begrotingen. Dit betekent onder andere 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 is mogelijk wanneer de ministerraad hierover een aparte afweging maakt. In dat geval kan de minister-president 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 (communicatie)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.

### 6.8.11 Verkiezingen

In de weken voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen en tijdens de demissionaire periode komt in de regel de wekelijkse persconferentie en de wekelijks radio- en tv-gesprekken 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.

### 6.8.12 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 als 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 als 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 voorlichting aan de media over de onder het eerste punt genoemde onderwerpen slechts wordt gegeven door de DG 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. Als een afspraak wordt gemaakt zoals bedoeld onder het tweede punt dan kan de informatievoorziening, na overleg met de DG RVD, ook lopen via de directeur Communicatie van het betreffende ministerie;
- Ambtenaren die geen deel uitmaken van de directie Communicatie van een ministerie mogen toelichting geven aan de media, als daarover afstemming is geweest met de directie Communicatie. 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 mogelijk omdat het goed is als de overheid – als er een maatschappelijke discussie over een onderwerp plaats vindt – aan het debat kan deelnemen.

# 7 Verhouding tot

## de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman, de Landsadvocaat, de Autoriteit Persoonsgegevens en de rechterlijke macht

### 7.1 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, de Autoriteit Persoonsgegevens 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.

### 7.2 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.

#### 7.2.1 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 hem 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 secretaris-generaal die volgens het hiervoor geldende KB ambtelijk verantwoordelijk is voor het functioneren van het ministerie. De secretaris-generaal kan zo nodig maatregelen nemen om het functioneren van het ministerie te verbeteren. Ook kan hij of iemand namens hem 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.

### 7.2.2 Commissievergaderingen

De voornaamste commissies in de Tweede Kamer zijn de vaste commissies en de tijdelijke commissies. Een regulier overleg tussen een commissie en minister of staatssecretaris wordt commissiedebat 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.

### 7.2.3 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. Het aantal ondersteunende ambtenaren wordt in onderling overleg bepaald.

#### 7.2.4 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 ambtelijke apparaat. Uitgangspunt voor de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden zijn de [Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren](#). 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.

#### 7.2.5 Schriftelijke vragen, (voor)ontwerp van wet, amendement, motie (incl. de omgang met moties)

##### 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:

- *Overnemen*: 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;
- *Oordeel Kamer*: Een bewindspersoon kan het oordeel over een amendement overlaten aan de Kamer;
- *Bezwaar*: 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;

- *Onaanvaardbaar*: 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. Het kabinet bepaalt een standpunt over een motie. De voorzitter van de Tweede Kamer heeft de bewindspersonen gevraagd de hieronder beschreven appreciaties te gebruiken om de kans op verschillen in interpretatie van moties te beperken:

- *Overnemen*: Een bewindspersoon kan de Kamer aanbieden een motie over te nemen. Daarvan is sprake als een bewindspersoon zich volledig kan verenigen met een motie, zowel qua overwegingen als qua dictum. In de regel bieden bewindspersonen het overnemen van een motie aan indien deze inhoudelijk door hen wordt ondersteund en tijdens de beraadslaging blijkt dat leden zich breed in de motie kunnen vinden. Het betreft doorgaans moties zonder sterke politieke lading. Indien er in de Kamer bezwaar bestaat tegen het overnemen van een motie, vervalt deze mogelijkheid.
- *Oordeel Kamer*: Als een bewindspersoon geen bezwaar heeft tegen de inhoud en strekking van een motie laat hij het oordeel daarvan over aan de Kamer.
- *Ontraden*: Indien een bewindspersoon (ernstig) bezwaar heeft tegen de inhoud van een motie, dan wel een Kameruitspraak met voorgestelde strekking geen meerwaarde vindt hebben, ontraadt hij de Kamer deze aan te nemen.
- *Onaanvaardbaar*: Indien een bewindspersoon fundamentele bezwaren heeft tegen de inhoud en strekking van een motie en aanvaarding ervan gevolgen zou kunnen hebben voor zijn of haar positie of die van het kabinet, kan hij uitspreken de motie onaanvaardbaar te vinden. Voor het uitspreken van het ‘onaanvaardbaar’ over een motie geldt dezelfde procedure als bij een amendement.
- *Verzoek om aanhouden*: Een bewindspersoon kan de indiener van een motie ook verzoeken de betreffende motie aan te houden, bijvoorbeeld omdat er nog informatie over het onderwerp van de motie naar de Kamer komt. Als de indiener de motie niet (meteen) wenst aan te houden, dient de bewindspersoon de motie alsnog van een oordeel te voorzien. Dit leidt dan vrijwel altijd tot het ontraden van de motie. Na verkiezingen vervallen alle aangehouden moties.



De Kamer kan een motie wijzigen, intrekken, aanhouden of in stemming brengen. Een aangehouden motie vervalt automatisch als deze na 12 weken niet in stemming is gebracht. De Kamer kan anders besluiten. Bij het eindigen van een zitting vervallen alle aangehouden moties. 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 sturen, tenzij dit mondeling is gebeurd.

#### 7.2.6 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.

#### 7.2.7 Inlichtingenplicht en verschoningsrecht

De inlichtingenplicht op grond van [artikel 68 Grondwet](#) is een zwaarwegende plicht. Deze plicht wordt slechts begrensd door het belang van de staat, het zgn. verschoningsrecht. De minister of de staatssecretaris, die het voornemen heeft een beroep te doen op het verschoningsrecht ex artikel 68 van de Grondwet, stelt dit te voren aan de orde in de ministerraad.

Naast de passieve inlichtingenplicht op basis van artikel 68 Grondwet, bestaat er ook een actieve inlichtingenplicht: de plicht om het parlement uit eigen beweging van informatie te voorzien. Zowel bij actieve informatieverstrekking als bij informatieverstrekking op verzoek, zijn openheid en transparantie de norm. De Kamers dienen te allen tijde te worden voorzien van de benodigde inlichtingen..

#### 7.2.8 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.

### 7.3 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 zogenoemd financieel herstelplan indien sprake is van een buitensporig tekortprocedure.

### 7.3.1 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.

### 7.3.2 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.7.11](#). Het verzoek om spoedadvies wordt door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon gemotiveerd aan de ministerraad voorgelegd. De minister-president draagt samen met de minister van Justitie en Veiligheid op dit punt zorg voor coördinatie en afstemming.

### 7.3.3 Overleg met de Afdeling advisering

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

### 7.3.4 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 aanhangigmaking 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:

- a. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.  
Toelichting: hiermee geeft de Afdeling advisering aan dat ze geen (inhoudelijke) opmerkingen heeft bij het wetsvoorstel.
- b. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Toelichting: de Afdeling advisering heeft bedenkingen bij het voorstel of de toelichting en geeft aan dat er een wijziging of aanvulling nodig is.

- c. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

Toelichting: dit dictum gebruikt de Afdeling advisering als zij bezwaren heeft tegen het voorstel. Ze geeft hiermee aan dat het voorstel moet worden aangepast voordat dit naar de Tweede Kamer wordt verstuurd.

- d. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Toelichting: hiermee geeft de Afdeling advisering aan dat ze fundamentele bezwaren heeft tegen het voorstel en dat deze niet kunnen worden opgelost door een aanpassing.

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 (dictum c of d) 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.

Adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State over initiatiefvoorstellen bevatten geen oordeel in de vorm van een dictum.

### 7.3.5 **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.

### 7.3.6 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.

## 7.4 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 2016 \(Cw 2016\)](#). 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 basis voor de keuzes voor het werkprogramma is vastgelegd in de strategie 2021 -2025 van de Algemene Rekenkamer. In deze strategie, die de Algemene Rekenkamer de titel *Vertrouwen in verantwoording* heeft meegegeven, heeft de rekenkamer een aantal strategische keuzes gemaakt die richtinggevend zijn voor onze inzet. De rekenkamer gaat om te beginnen haar onderzoek nadrukkelijker verrichten vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Daarnaast wil de rekenkamer meer dan voorheen de doelmatigheid van het overheidsbeleid niet alleen beschrijven en analyseren, maar er ook een oordeel over geven. Ook krijgen IT en databeheer een prominenter plek in haar werkzaamheden, onder andere in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek.

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 9.6).

## 7.5 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 kinder-rechten 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.

## 7.6 Verhouding tot de Landsadvocaat

De Landsadvocaat is primair procesvertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, in het bijzonder in civiele procedures. Het is een belang van de Staat dat hij gelegenheid heeft om zich vertrouwelijk voor bijstand en advies te wenden tot een advocaat. Bewindspersonen beroepen zich in het mondeling of schriftelijk verkeer met het parlement of anderszins in het openbaar niet op een advies van de Landsadvocaat. Adviezen die zien op lopende of mogelijk toekomstige procedures worden alleen openbaar indien na afloop van de procedure het procesbelang of een ander belang van de Staat daaraan niet meer in de weg staat.

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. Dergelijke algemene beleidsadviezen, die bijvoorbeeld zien op nieuw te maken regelgeving, kunnen wel openbaar worden gemaakt.

## 7.7 Verhouding tot de Autoriteit Persoonsgegevens

Een bewindspersoon kan op meerdere manieren te maken krijgen met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

De bewindspersoon is verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de [Algemene Verordening Gegevensbescherming \(AVG\)](#) voor de eigen verwerkingen van gegevens van het departement. Dit zijn gegevensverwerkingen in het kader van de eigen bedrijfsvoering, maar dit kunnen ook gegevensverwerkingen zijn die de bewindspersoon als bestuursorgaan in het kader van een taak van algemeen belang uitvoert. Deze taak is de bewindspersoon dan bij of krachtens de wet toebedeeld en meestal neergelegd bij een onderdeel van het departement of bij een uitvoeringsorganisatie.

Verwerkingsverantwoordelijken moeten zich houden aan de AVG en de [Uitvoeringswet AVG \(UAVG\)](#) en gegevensbeschermingsbepalingen in de van toepassing zijnde sector-specifieke wetten. De AP houdt toezicht op de gegevensverwerking. De AP kan naar

aanleiding van een klacht van een burger of uit eigen beweging onderzoek doen naar een bepaalde gegevensverwerking en heeft verschillende handhavingsmogelijkheden, waaronder het opleggen van een bestuurlijke boete tot maximaal 2 mln euro voor overheidsinstanties. Ieder departement heeft een Functionaris voor de gegevensbescherming (FG) die over het toezicht contact onderhoudt met de AP en die belast is met het interne toezicht op de naleving van de regels die gelden voor gegevensverwerking. Belangrijk is te weten dat er een verplichting bestaat tot het melden bij de AP van een inbreuk op de beveiliging die leidt tot vernietiging, verlies, de wijziging of de ongeoorloofde verstrekking of toegang tot persoonsgegevens (een datalek).

Ook heeft een bewindspersoon te maken met de AP bij het opstellen van wetgeving. In de AVG is bepaald dat de AP wordt geraadpleegd over voorgenomen wetgeving en daarop gebaseerde regelgeving die ziet op gegevensverwerking. Het advies van de AP is openbaar en wordt meegezonden aan het parlement. Met adviezen van de AP dient terdege rekening te worden gehouden.

Omdat de AP haar taak los van particuliere belangen en politieke agenda's moet uitvoeren, heeft de AP een onafhankelijke positie die door het EU-recht wordt gewaarborgd. Op grond daarvan treedt zij op in volledige onafhankelijkheid bij de uitvoering van haar taken en de uitoefening van haar bevoegdheden.

## 7.8 Verhouding tot rechterlijke macht

Het is goed gebruik dat leden van het kabinet zich niet uitspreken over de merites van rechterlijke uitspraken of over de inhoud van een zaak die onder de rechter is. Wanneer de minister partij is in een zaak waarin uitspraak is gedaan, beperkt hij of zij zich in beginsel tot de mededeling dat hij respectievelijk: appèl zal instellen n.a.v. de uitspraak, dat hij de uitspraak bestudeert met het oog op mogelijke vervolgstappen of dat hij berust in de uitspraak en in overeenstemming daarmee zal handelen.

## 7.9 Aangifte tegen bewindspersonen

In artikel 119 van de Grondwet is geregeld dat ministers, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal wegens ambtsmisdrijven in die betrekking gepleegd, ook na hun aftreden, terecht staan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging kan alleen bij koninklijkbesluit worden gegeven of bij een besluit van de Tweede Kamer. De aangifte die vooraf kan gaan aan de vervolging, kan door verschillende overheidsinstanties worden ontvangen. In het [protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen](#) staat omschreven hoe omgegaan dient te worden met een dergelijke aangifte.

# 8 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. Zie voor meer informatie over de instellingen van de Europese Unie ook bijlage 9.4.

## 8.1 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 Raad<sup>4</sup> 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 unanimititeit. 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. Beiden 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, dit overleg wordt triloog genoemd. Hiermee kan het wetgevingsproces worden versneld. Bij onenigheid

<sup>4</sup> Zie bijlage 8.1.1

over het te nemen besluit wordt het voorstel aan een bemiddelingscomité voorgelegd. Deze procedure is de 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.

## 8.2 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.

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 raads werkgroepen. Het eerstverantwoordelijke ministerie verzorgt zelf de 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 raads werkgroepen en vervolgens in het Coreper. Ter voorbereiding van het Coreper vindt wekelijks het interdepartementale Permanent Vertegenwoordiger-instructieoverleg plaats, georganiseerd en voorgezeten



door 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 b.v. 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 Raad Europese Aangelegenheden (REA) zeer kort voor de Europese Raad. De conclusies daarvan worden in de eerstvolgende ministerraad vastgesteld.

Ter voorbereiding van elke Raad van Ministers vindt een commissiedebat plaats met de Tweede Kamer, in sommige gevallen schriftelijk. Voorafgaand aan het commissiedebat 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 debat 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 27 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 het terrein van buitenlandse zaken, de financiële raad en de Europese Raad voor de regeringsleiders). Normaal gesproken vinden de vergaderingen fysiek plaats in Brussel of Luxemburg. Het secretariaat van de Raad organiseert de vergaderingen. Kan een minister niet deelnemen, dan vertegenwoordigt de (plv.) Permanente Vertegenwoordiger EU de minister. Sinds de uitbraak van COVID-19 kennen we naast fysieke Raadsvergaderingen ook digitale. Deze vergaderingen vormen een afgeleide van de formele Raden. Zij worden vanuit Brussel door het Raadssecretariaat georganiseerd. Mocht een minister niet kunnen deelnemen aan de digitale Raadsvergaderingen, dan vervangt de (plv.) Permanente Vertegen-

woordiger EU de minister vanuit Brussel. Omdat formele besluiten van de Raad volgens de Verdragen alleen in fysieke vergaderingen genomen kunnen worden, vergt aanname van wetgeving en conclusies besproken tijdens deze digitale vergaderingen, goedkeuring via een schriftelijke procedure. Naast de formele Raden organiseert elk voorzitterschap ook een informele Raad, waar geen formele besluiten kunnen worden genomen. Tijdens deze vergaderingen kan een minister zich laten vervangen door wie hij wil. 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. Behalve Raadsvergaderingen worden er ook met regelmaat door de Europese Commissie (al dan niet digitale) vergaderingen georganiseerd over bepaalde vraagstukken voor de ministers van de 27 lidstaten. Deze vergaderingen hebben geen formele status; zij bieden een platform voor discussie. Voor het bevorderen van de Nederlandse belangen en het voeren van een actief Europebeleid 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 (medewetgever op vele wetgevende dossiers). Bewindspersonen worden aangemoedigd hier actief in te investeren.

.....  
74

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 dat de Raad of het Europees Parlement deze mening deelt. 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 commissiedebat heeft plaatsgevonden tussen de verantwoordelijk minister en de vaste Kamercommissie. In dat commissiedebat 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'.



# 9 Bijlagen

- 9.1 **Beoordeling van kandidaat-ministers en staatssecretarissen**
- 9.2 **Self-assessment risicoanalyse integriteit kandidaat-bewindspersonen**
- 9.3 **Politiek adviseurs**
- 9.4 **Begrotingsproces**
- 9.5 **De instellingen van de Europese Unie**
- 9.6 **Algemene Bestuursdienst**
- 9.7 **Verhouding tot de Algemene Rekenkamer**
- 9.8 **Integriteitsbeleid gewezen bewindspersonen**

## 9.1 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 formateurs<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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.

voor het doen van onderzoek naar kandidaat-bewindspersonen (Kamerstukken II, 2001–2002, aanhangsel 1465).

Bij dit alles zij aangetekend dat het selectieproces van kandidaatsbewindspersonen 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. 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 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.

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 werkkkring 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 belangenverstrengeling. 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 privaot- 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.<sup>6</sup>

### **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

## **Bijlage 1 Financiële en zakelijke belangen**

(opsommingen zijn geen van alle limitatief)

### **A. Geen sprake van een risico van (schijnbare) belangenverstremgeling**

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);

<sup>6</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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.

#### **B. Wel sprake van een risico van (schijnbare) belangenverstremgeling**

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 € 25 000<sup>7</sup>;
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) belangenverstremgeling 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 € 3500<sup>8</sup>;
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) belangenverstremgeling 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 ambts-halve 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)*

## 9.2 Self-assessment risicoanalyse integriteit kandidaat-bewindspersonen

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

23 april 2021

Met de introductie van een self-assessment risicoanalyse integriteit wordt het integriteitsbeleid bewindspersonen aangevuld. Het is een hulpmiddel voor kandidaat-bewindspersonen dat zich richt op bewustwording en inventarisatie van risico's. Daarmee is de basis gelegd om de eigen integriteit blijvend te bevorderen. Dit in de wetenschap dat integriteit "geen bezit is maar een constante opgave en uitdaging"<sup>9</sup>. Dat betekent tevens de eerste stap in de concrete uitwerking van de aanbevelingen van de GRECO<sup>10</sup>. Een dergelijke risicoanalyse integriteit is reeds gebruikelijk bij de benoeming van decentrale bestuurders na verkiezingen.

### Constate opgaaf in context

Het behouden en bevorderen van de eigen integriteit is een complexe opgaaf, maar van groot belang. Zeker ook in het licht van de nationale en internationale ontwikkelingen aangaande de aanpak van ondermijning, corruptiebestrijding, de bevordering van de rechtsstatelijkheid en een weerbaar en integer bestuur<sup>11</sup>. Bewindspersonen hebben een belangrijke voorbeeldfunctie.

### Self-assessment als onderdeel in de kabinetsformatie

In de brief van 20 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28754, nr. 1) is uiteengezet welke procedure de formateur ten aanzien van de beoordeling van kandidaat-ministers en -staatssecretarissen hanteert.

Tijdens de kabinetsformatie wordt in het gesprek van de formateur met de kandidaat-bewindspersoon nagegaan of er enig beletsel is in het heden of verleden van de kandidaat om de functie in kwestie te aanvaarden. Ter afsluiting van het gesprek stelt de formateur expliciet nog 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 zouden kunnen worden op het functioneren van de kandidaat als bewindspersoon, dan wel het kabinet in een moeilijke situatie zouden kunnen brengen<sup>12</sup>. Het kabinet biedt met het self-assessment risicoanalyse integriteit een handreiking om deze procedure aan te vullen.

<sup>9</sup> Grijs, onderzoek naar achtergronden en risicofactoren bestuurlijke integriteit; onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35.000 VII, nr. 91.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2020-2021, 29.279, nr. 2251; 29.911, nr. 222 en 281; minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: brief TK Weerbaar bestuur en Monitor Integriteit en Veiligheid, 2 juli 2020.

<sup>12</sup> Handboek bewindspersonen, het Blauwe Boek, Ministerie van Algemene Zaken, blz 12.

Het gesprek met de formateur heeft als meerwaarde dat er mede op basis van de drie feitenonderzoeken<sup>13</sup> en het self-assessment, (wederzijdse) bewustwording ontstaat over de eventuele risico's en kwetsbaarheden en dat er in goed overleg beheersmaatregelen kunnen worden getroffen op bijvoorbeeld (de schijn van) belangenverstrengeling.

De opzet van de aanvulling op het integriteitsbeleid, en met nadruk op het goede gesprek tussen de formateur en de kandidaat-bewindspersoon dat veruit het belangrijkste onderdeel vormt, is zodanig dat de kandidaat-bewindspersoon, ondanks de veelal korte voorbereidingstijd in de kabinetsformatie, alle informatie aangaande de integriteit die in ieder geval voorafgaande aan de benoeming benodigd is, heeft ontvangen. De aanvulling betekent ook dat de brief van 20 december 2002 wat betreft het kabinet volledig van toepassing blijft. Dit geldt met name ook voor het belang van de transparante procedure, de vertrouwelijkheid van de gesprekken tussen de formateur en de kandidaat-bewindspersonen en de verantwoordelijkheid van de minister-president, waaronder de brief van de minister-president aan het begin van het nieuwe kabinet met betrekking tot de formatie.

Wanneer sprake is van een tussentijdse benoeming, zal ook gebruikt worden gemaakt van het self-assessment.

Het self-assessment treft u bijgaand als bijlage aan. Het is relatief eenvoudig gehouden en niet bedoeld als een uitputtende vragenlijst. Het self-assessment zal reeds voor de komende kabinetsformatie beschikbaar zijn en zal worden opgenomen in het zogenaamde 'blauwe boek', het [Handboek bewindspersonen](#).

#### **Verantwoordelijkheid**

Wellicht ten overvloede benadruk ik dat in de weergegeven procedure een belangrijke eigen verantwoordelijkheid bij de kandidaat-bewindspersoon blijft liggen om integriteitsrisico's en kwetsbaarheden in beeld te brengen en uitvoering te geven aan eventuele beheersmaatregelen. Tevens is het aan de politieke partijen en fracties die bij het selectieproces van hun politieke groepering betrokken zijn, een eigen integriteitsbeleid te voeren met het oog op de integriteit van (aankomende) politieke ambtsdragers in het algemeen.

#### **Doorontwikkeling**

Met het self-assessment wordt een vorm van risicoanalyse op het gebied van integriteit geïntroduceerd voor kandidaat-bewindspersonen. Hiermee is een basis gelegd om nader invulling te geven aan een meer gecoördineerde risico georiënteerde strategie op integriteit conform de aanbeveling door de GRECO<sup>14</sup>. Medio mei 2021 ontvangt u het *compliance report* van de GRECO over de implementatie van de aanbevelingen door

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28.754, nr. 1

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35.000 VII, nr. 91.



Nederland in de vijfde ronde. Dan zal ik ook ingaan op het vervolg van de uitwerking van de aanbevelingen van de GRECO.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

## Bijlage 1 Self-assessment integriteit

U bent als kandidaat-bewindspersoon geheel verantwoordelijk voor de eigen integriteit. Het gesprek met de formateur vormt de kern en dus het belangrijkste moment en mogelijkheid voor u als kandidaat-bewindspersoon om uw eventuele integriteitsrisico's en kwetsbaarheden openlijk te bespreken en te voorzien van eventueel nader benodigde beheersmaatregelen voorafgaande aan uw benoeming. 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 zouden kunnen worden op het functioneren van de kandidaat als bewindspersoon, dan wel het kabinet in een moeilijke situatie zouden kunnen brengen.<sup>15</sup> Onderstaande vragen dienen als hulpmiddel om eventuele risico's en kwetsbaarheden te vinden om de kernvraag van de formateur te beantwoorden.

1. Heeft een vertegenwoordiger van uw politieke partij met u gesproken over mogelijke integriteitsrisico's (in welke vorm dan ook, bijvoorbeeld een integriteitstoets)? Zo ja, zijn daar relevante uitkomsten voor het door u beoogde ambt?
2. Heeft u openbare uitlatingen gedaan (in media incl. sociale media) die in relatie tot het voor u beoogde ambt of de regering een risico (zouden kunnen) vormen (bijvoorbeeld in interviews, publicaties, reacties, verleende medewerking)?
3. Heeft er in uw werkverleden ooit een klacht of integriteitsprocedure tegen u gelopen die verband houdt met de wijze van functioneren door u? Zo ja, wat is daarvan de uitkomst geweest? Is die uitkomst (nog) relevant voor het door u beoogde ambt, zo ja op welke manier?
4. Bent u op andere wijze aangesproken op niet-integer gedrag? Zo ja welk?
5. Is uw CV volledig en geheel correct?
6. Komt uw CV overeen met eventueel overige door u verstrekte in openbaarheid zijnde CV's of daartoe behorende informatie?
7. Heeft u in uw netwerk personen die voor u met de wetenschap van dit moment een integriteitsrisico zouden kunnen vormen gegeven het ambt<sup>16</sup>?

<sup>15</sup> Handboek bewindspersonen, het Blauwe Boek, Ministerie van Algemene Zaken, blz 12.

<sup>16</sup> Dat kan bijvoorbeeld gelegen zijn in de integriteit van die personen zelf, of dat deze personen informatie over u of een relevante zaak waar u bij betrokken bent (geweest) hebben waardoor deze personen wellicht een poging zouden kunnen doen daar misbruik van te maken.

8. Voldoet u aan het gestelde over (neven)functies en financiële en zakelijke belangen in de brief van 20 december 2002 inzake “Beoordeling van kandidaat-ministers en – staatssecretarissen” (Kamerstukken II 2002-2003, 28 754, nr. 1)? Raadzaam is alle oplossingen, nog uit te voeren oplossingen en eventuele uitzonderingen transparant te maken.
9. Heeft u voorts nog andere financiële en of zakelijke belangen? Geef een (gespecificeerde) omschrijving.
10. Heeft u een relevante niet strafrechtelijke juridische procedure in het verleden gehad en/of een aankomende of lopende juridische procedure in welke vorm dan ook? Dit in verband met een mogelijk risico of (de schijn van) beïnvloeding op het functioneren in het ambt.

### Onderlegger bij het self-assessment integriteit

#### **Eigen risicoanalyse integriteit, een introductie**

Het is van belang dat de selectie, voordracht en benoeming van kandidaat-bewindspersonen een helder en zorgvuldig proces is, dat bijdraagt aan een integer en stabiel bestuur. Een integere, transparante en niet-corrupte overheid waarbij de besteding van publiek geld in goede handen is en misbruik wordt gestraft, is cruciaal voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de rechtsstaat. Actueel is ook de aandacht voor integriteit te bezien in de mate waarin het bestuur en volksvertegenwoordiging weerbaar is en moet zijn tegen ondermijning.

In dat licht is het voor kandidaat-bewindspersonen verstandig om voorafgaand aan toetreding tot het kabinet te bezien waar mogelijke (politieke) kwetsbaarheden liggen. De eigen risicoanalyse is primair in uw eigen belang en dient om bewustzijn en alertheid te bevorderen, te waarschuwen voor risico's en kwetsbaarheden te onderkennen. Die kwetsbaarheden kunnen veelal worden weggenomen door beheersmaatregelen. De formateur ondersteunt u hierbij. Het is mogelijk dat die beheersmaatregelen openbaar worden gemaakt. Het self-assessment is beperkt van opzet en biedt dus geen garantie dat alle aspecten van integriteit zijn gedekt.

Zeker bij mensen met een rijke loopbaan, netwerk en levenservaring zijn risico's bijna onvermijdelijk. Vaak kunnen deze wel gemitigeerd worden. Integriteit is vaak complex, niet eenduidig, met gekleurde en grijze gebieden en staat bijna altijd in een dynamisch politiek-bestuurlijke werkelijkheid.

Er geldt dan ook: “Integriteit is geen bezit, maar een constante opgave en uitdaging”<sup>17</sup>. Integriteitsdilemma’s zullen onvermijdelijk gaan spelen in het ambt maar worden niet altijd direct ingezien. Ook voorafgaande aan een volgende ambtstermijn blijft de zelfanalyse raadzaam en behulpzaam. Immers, de omstandigheden wijzigen continu.

#### **Het goede gesprek**

Het belangrijkste doel is niet het self-assessment zelf, als wel het goede gesprek op basis van de zelfanalyse. Het self-assessment faciliteert het gesprek over kwetsbaarheden en beheersmaatregelen en draagt bij aan de eigen weerbaarheid en de stabiliteit van het kabinet.

Het is uw verantwoordelijkheid om op eigen initiatief alle relevante feiten en omstandigheden ter sprake te brengen. De vragenlijst is hierbij een hulpmiddel en niet bedoeld als uitputtende vragenlijst. Uw privacy is gewaarborgd in de reguliere procedure met de formateur. Het materiaal blijft uw eigendom en u werkt op vrijwillige basis mee aan de vragenlijst.

Wel geeft u na uw gesprek met de formateur een schriftelijke verklaring aan de formateur conform het voorbeeld zoals opgenomen op blz. 79 in het Handboek bewindspersonen.

#### **Kennis**

Verondersteld wordt dat u tenminste de brief van 20 december 2002 Beoordeling van kandidaat-ministers en -staatssecretarissen (Kamerstukken II 2002-2003, 28 754, nr. 1) integraal ter kennisneming tot u heeft genomen.

Tevens wordt verondersteld dat u kennis neemt van de volgende bronnen voordat u aan het ambt begint:

1. Het Handboek bewindspersonen, het zogenaamde blauwe boek.
2. De Code goed openbaar bestuur.
3. De gedragscode integriteit Rijk (GIR)<sup>18</sup>.
4. Aanwijzingen voor de rijksdienst inzake protocol (nr.3884909), met name aanwijzing 1, 3 en 4.<sup>19</sup>

#### **(Neven) functies en financiële en zakelijke belangen**

Omdat de vraag over (neven) functies en financiële en zakelijke belangen complex is, treft u onderstaand alvast enkele passages daarover aan die in het Handboek bewindspersonen zijn opgenomen.

<sup>17</sup> Grijs, onderzoek naar achtergronden en risicofactoren bestuurlijke integriteit; onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012.

<sup>18</sup> GRECO vraagt in zijn aanbeveling om een gedragscode voor Ministers en Staatssecretarissen, waarin kaders zijn vastgelegd voor integer handelen. Deze kaders kunnen worden gevonden in onder meer de gedragscode integriteit Rijk (GIR). Hoewel deze gedragscode niet rechtstreeks van toepassing is op bewindspersonen, bevat deze wel degelijk uitgangspunten voor hun handelen, Kamerstukken 2018-2019; 35.000 VII, nr 9.

<sup>19</sup> Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 13 juli 2016, nr. 3884909, houdende de vaststelling van Aanwijzingen inzake Protocol, Staatscourant 2016, 38170, 21 juli 2016.

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. 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).<sup>20</sup>

#### **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 hoogleraar-schappen, redactiefuncties en lidmaatschappen van comites 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 belangenverstrengeling. 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 kandidaat bewindspersoon 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

hoofdpijnen 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 hoofdpijnen 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.<sup>21</sup>

### 9.3 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" gegrond 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

## 9.4 Begrotingsproces

De begrotingsvoorbereiding aan de uitgavenkant start ruim voor het jaar t waarop de begroting betrekking heeft. Vanaf het eind van het jaar t-2 wordt bij de departementen in beeld gebracht welke beleidswensen, problematiek en dekkingsopties er zijn voor de jaren t-1 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-2 (november/december).

De departementsoverstijgende uitgavenbesluitvorming start feitelijk met het uitkomen van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB. Op basis van deze raming kan de minister van Financiën een kaderbrief sturen aan de ministerraad. Deze kaderbrief bevat de economische en budgettaire uitgangssituatie voor de voorjaarsbesluitvorming. 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-1 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.

Tussen half maart en eind april vinden vervolgens bilaterale begrotingsbesprekingen plaats tussen de vakministers en de minister van Financiën. De uitkomst van deze besprekingen vindt zijn weerslag in het besluitvormingsmemorandum (BVM) dat besproken wordt in de ministerraad. Hiermee is de besluitvorming inzake de uitgavenkant van de begroting in principe afgerond. Effecten van de besluitvorming voor het lopende jaar landen in de Voorjaarsnota en de 1<sup>e</sup> suppletoire 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 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 door middel van de Najaarsnota en de onderliggende 2<sup>e</sup> suppletore 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.

2020		2021											
Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Vorbereiding 2022													
	Uitvoering 2021												
	Verantwoording 2020												

## 9.5 De instellingen van de Europese Unie

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

### 9.5.1 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 niet<sup>22</sup>. 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 maanden. 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.

### 9.5.2 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

<sup>22</sup> 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 (AGRIFISH), Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Gezondheid en Consumentenbescherming (EPSCO), Raad Concurrentievermogen (CONCU), Milieuraad (ENV), Raad Onderwijs, Jeugd en Cultuur (ECJ).

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

### 9.5.3 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. 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.

### 9.5.4 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 ontheffen via een motie van wantrouwen. De Commissie bestaat uit één commissaris per lidstaat. In de zittende Commissie, die een mandaat heeft tot 2024, is de heer Timmermans de door Nederland voorgedragen commissaris. Hij is de eerste vice-voorzitter van de Commissie en heeft als portefeuille hoofdzakelijk de Green Deal.

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.

### 9.5.5 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.

### 9.5.6 **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.

### 9.5.7 **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 beleidsterreinen.

## 9.6 Algemene Bestuursdienst

### 9.6.1 Benoemingsprocedure topambtenaren

Bureau Algemene Bestuursdienst (Bureau ABD) 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 (ruim 1.500 managementfuncties in schalen 15 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 Topmanagementgroep<sup>23</sup> (TMG) 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 een ministerie. Het kan vanuit het belang van de opgave en organisatie nodig zijn dat een TMG-lid langer dan zeven jaar in functie blijft. Dit is uiteindelijk maatwerk. Benoemingen van TMG-leden vinden altijd plaats met instemming van de ministerraad.

Bij de werving en selectie van kandidaten voor TMG-functies, met uitzondering van de SG-functie, geldt het volgende.

- Er wordt altijd een ambtelijke vacaturehouder aangewezen. Meestal is dit de secretaris-generaal van het vacature-houdende ministerie.
- De bewindspersoon wordt voorafgaand aan het selectietraject betrokken bij het opstellen van de profielschets voor de vacante functie.
- De DGABD bespreekt met de ambtelijk vacaturehouder voorafgaand aan de Voorselectiecommissie de mogelijke kandidaten.
- De bewindspersoon ontvangt van de DGABD de vastgestelde selectielijst op grond van het advies van de Voorselectiecommissie. Desgewenst bespreekt de bewindspersoon de selectielijst met de DGABD, al dan niet in aanwezigheid van de SG.
- De bewindspersoon kan een kandidaat slechts voorafgaand aan de selectiecommissie en uitsluitend gemotiveerd afwijzen. Indien de bewindspersoon de kandidaat niet kent en wil afwijzen, moet er eerst een oriënterend gesprek tussen bewindspersoon en de kandidaat plaatsvinden in aanwezigheid van de DGABD.
- De bewindspersoon voert een gesprek met de door de selectiecommissie voorgedragen definitieve kandidaat. De DGABD is aanwezig bij dit gesprek. De minister met de rijksdienst in de portefeuille voert vervolgens eveneens een gesprek met de uiteindelijke kandidaat, ook in aanwezigheid van de DGABD.
- De minister met de rijksdienst in portefeuille draagt, in overeenstemming met de bewindspersoon, de voordracht via de ministerraad voor.

<sup>23</sup> Er zijn ca. 90 TMG-leden: secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en enkele daaraan gerelateerde functies zoals plaatsvervangend secretarissen-generaal, hoofddirecteuren van grote uitvoeringsorganisaties en directeuren van de planbureaus.

Bij de werving en selectie van kandidaten voor een SG-functie geldt het volgende.

- De DGABD wijst in afstemming met de SG van het ministerie van Algemene Zaken (AZ) en in overleg met de bewindspersoon een ambtelijke vacaturehouder aan.
- De bewindspersoon wordt voorafgaand aan het selectietraject betrokken bij het opstellen van de profielschets voor de vacante functie.
- De DGABD bespreekt met de ambtelijk vacaturehouder en de bewindspersoon voorafgaand aan de Voorselectiecommissie de mogelijke kandidaten.
- De bewindspersoon kan indien gewenst, op ieder moment in de procedure kennismaken met een kandidaat. Gesprekken worden gevoerd in aanwezigheid van de DGABD.
- De bewindspersoon ontvangt van de DGABD de vastgestelde selectielijst op grond van het advies van de Voorselectiecommissie. Desgewenst bespreekt de bewindspersoon de selectielijst met de DGABD.
- De bewindspersoon kan een kandidaat slechts voorafgaand aan de selectiecommissie en uitsluitend gemotiveerd afwijzen. Indien de bewindspersoon de kandidaat niet kent en wil afwijzen, moet er eerst een oriënterend gesprek tussen bewindspersoon en de kandidaat plaatsvinden in aanwezigheid van de DGABD.
- De bewindspersoon voert een gesprek met de door de selectiecommissie voorgedragen definitieve kandidaat. De DGABD is aanwezig bij dit gesprek. De minister met de rijksdienst in portefeuille voert vervolgens eveneens een gesprek met de uiteindelijke kandidaat, ook in aanwezigheid van de DGABD.
- 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 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, in aanwezigheid van de DGABD en de SG van AZ, de TMG vacatures en functieprofielen in het zogenaamde TMG-Monitoroverleg. Op deze manier wordt de politiek-ambtelijke match in een vroeg stadium van het selectieproces getoetst.

### 9.6.2 **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 onderling samenspel de kans op succes vergroot. 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 ten minste één keer per jaar wordt gesproken over het functioneren van de SG. Desgewenst kan de DGABD bij dit gesprek aanwezig zijn.

De SG maakt op een vergelijkbare wijze werkafspraken 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 DGABD 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.



## 9.7 Verhouding tot de Algemene Rekenkamer

### 9.7.1 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. 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. drs. E. (Ewout) Irrgang en drs. MiF H.M.B. (Barbara) Joziassse. Daarnaast zijn er twee collegeleden in buitengewone dienst: drs. P.W. (Paul) Doop (lid Raad van Bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO)) en drs. J.M.A. (Hanny) Kemna RE CISA IDP-C (meervoudig commissaris en toezichthouder). Zij kunnen worden opgeroepen voor bepaalde werkzaamheden of om een collegelid te vervangen en fungeren dan als volwaardig lid. De ambtelijke leiding over de ongeveer driehonderd medewerkers van de Algemene Rekenkamer is in handen van de secretaris, drs. C (Cornelis) van der Werf .

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 beleids-terreinen. De secretaris en de directeuren vormen het managementteam, dat verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de prestaties (onderzoek en andere projecten) en van het functioneren van de ambtelijke organisatie.

### 9.7.2 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). Dat betreft een zeer breed terrein van bijvoorbeeld de belastingen zoals geïnd door de Belastingdienst van het ministerie van Financiën tot aan alle bestedingen van het Rijk, inclusief salarissen van ambtenaren en de ambtstoelagen voor ministers en staatssecretarissen. Onder het begrip Rijk moet hier verstaan worden: alle onderdelen van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Hiertoe behoren de ministeries – inclusief de agentschappen, diensten, inspecties ambassades etc. –, de rechterlijke macht, de Hoge Colleges van Staat, de zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid (zoals de Kiesraad) en de Adviesraden.

De Cw 2016 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 7.24 sub b.).

De Algemene Rekenkamer is op grond van de Cw 2016 tevens bevoegd de besteding van Europese subsidies in Nederland te onderzoeken tot op het niveau van de eindbegunstigde (artikelen 7.28 en 7.29). 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 of vraagt vrijwillige medewerking. 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 2016 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 2021-2025. Op grond van artikel 7.23 van de Cw 2016 kan op elk verzoek der kamers van de Staten-Generaal of ieder van de ministers een verzoek aan de Algemene Rekenkamer voorleggen om naar een bepaald onderwerp onderzoek te doen. Het is aan de Algemene Rekenkamer om zulke verzoeken al dan niet in te willigen.

Het college is bevoegd tot het verrichten van onderzoek met betrekking tot de begrotingsartikelen Geheim Cw 2016 artikel 7.20.

### 9.7.3 **Het onderzoeksproces van de Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van artikel 7.18 van de CW 2016 zeer ruime bevoegdheden bij haar onderzoek bij het Rijk. Ze mag alle vormen van informatie en gegevens onderzoeken op door haar aan te geven wijze, daarbij hoort zonder uitzondering ook geclassificeerde informatie. Voor de openbaarmaking daarvan door de Algemene Rekenkamer gelden beperkingen. De Algemene Rekenkamer publiceert in principe geen vertrouwelijke informatie Cw 2016 art 7.17 lid 4; 7.30 lid 4. Het is de Algemene Rekenkamer die de uiteindelijke afweging maakt of en op welke wijze zij publiceert.

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 van werkzaamheden over het voorgaande jaar. Het geïntegreerd Verslag wordt op verantwoordingsdag gepubliceerd.

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 Financiën 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](http://www.rekenkamer.nl).

### 9.7.4 **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 7.40an de CW 2016 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. 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. De brief van de Algemene Rekenkamer met haar visie wordt door de minister bij de indiening van een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer meegezonden.

#### 9.7.5 **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 (eindigt april 2021). 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 tot eind 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 samen met onder meer de rekenkamers uit landen van 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 de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën.

## 9.8 Integriteitsbeleid gewezen bewindspersonen

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten- Generaal  
Postbus 20018 2500 EA DEN HAAG

Datum 29 november 2021  
Betreft Integriteitsbeleid gewezen bewindspersonen

### **Inleiding**

Nederland kent een traditie waarin de inbreng van maatschappelijke partijen bij de vorming van beleid en wetgeving positief wordt gewaardeerd. Tegelijkertijd is het kabinet zich ervan bewust dat er risico's zijn verbonden aan deze inbreng, zoals een ongelijke toegang tot het openbaar bestuur. In de Nederlandse context ligt de nadruk op evenwichtige vorming van beleid, waar een bewindspersoon die in functie is verantwoording over af legt.

Tegen deze achtergrond stellen burger en samenleving hoge eisen aan de integriteit van bewindspersonen, niet alleen tijdens de uitoefening van het ambt maar ook na afloop bij het aanvaarden van een eventuele volgende functie.

Preventie, vertrouwen, bewustwording en eigen verantwoordelijkheid zijn in dit verband belangrijke principes die gelden voor het integriteitsbeleid van bewindspersonen. Die aanpak past ook geheel in de staatsrechtelijke verhoudingen, waarbij in dit kader de ministeriële verantwoordelijkheid het belangrijkste principe is.

Bij het aanvaarden van een nieuwe werkring is het in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van gewezen bewindspersonen om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden, zodat er geen (schijn van) belangenverstremgeling ontstaat. Een (schijn van) belangenverstremgeling kan immers afbreuk doen aan draagvlak voor het beleid en het gezag van de overheid. Daar gelden richtlijnen voor, die zijn opgenomen in Kamerbrieven en het Handboek bewindspersonen ('het Blauwe boek'). Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid verandert niet. Wel is er behoefte aan meer houvast door duidelijker gedragsregels zodat de gewezen bewindspersoon zijn eigen verantwoordelijkheid beter kan nemen bij het vervolgen van zijn maatschappelijke carrière.

Er is sprake van een grijs gebied waar vervolgfuncties wellicht mogelijk zijn als daaraan nadere voorwaarden kunnen worden gesteld. Die voorwaarden ontbreken tot nu toe in het integriteitsbeleid voor gewezen bewindspersonen.

Om de gewenste duidelijkheid te bieden aan de samenleving, maar ook aan gewezen bewindspersonen, acht het kabinet nu de tijd rijp om de bestaande regels uit te breiden. Hierbij worden aanbevelingen betrokken die de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (hierna: GRECO) aan Nederland heeft gedaan. Deze aanbevelingen richten zich op vraagstukken rond integriteit en beleid gericht op het verbeteren van de risico-analyse van mogelijke belangenverstremming.

Op decentraal niveau wordt er al langer gewerkt aan een balans in het integriteitsbeleid tussen enerzijds cultuur (het goede gesprek blijven voeren) en anderzijds meer structurele maatregelen (wet- en regelgeving). Voor de centrale overheid verdient die balans meer aandacht. Ook uw Kamer heeft recentelijk gevraagd om aanscherping van deze regels, zoals neergelegd in de motie-Dassen (Kamerstukken II 2020-2-21, 35 896, nr. 11).

Het kabinet heeft de GRECO-aanbevelingen en de door de Kamer gevraagde aanscherping integraal te wegen in de Nederlandse context, ook in relatie tot andere wettelijke verplichtingen en maatschappelijke belangen. Daarbij is relevant dat gewezen bewindspersonen in het maatschappelijk verkeer in beginsel dezelfde rechten, plichten en vrijheden hebben als ieder ander, waaronder ook de vrijheid om zelf een werkring te kiezen en contracten hiervoor aan te gaan. De contractsvrijheid kan alleen bij of krachtens de wet worden ingeperkt (artikel 19, derde lid, van de Grondwet), en een dergelijke wettelijke maatregel dient noodzakelijk en proportioneel te zijn.

In Nederland wordt voorts een zwaarwegend belang toegekend aan het feit dat bewindspersonen na afloop van hun ambtsvervulling de stap moeten (kunnen) zetten naar een andere functie in de politiek of de samenleving. Dit komt tot uitdrukking in een sollicitatieplicht en de verplichting tot aanvaarden van passende arbeid in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). Het ligt in de rede dat de gewezen bewindspersoon, evenals iedere andere werkzoekende, een werkring zoekt die aansluit bij de verworven ervaring en competenties. De maatregelen kunnen van invloed zijn op de aanspraken die een bewindspersoon maakt op een uitkering ('wachtgeld'). In de nadere uitwerking van de maatregelen zal dit als aandachtspunt worden meegenomen, evenals de bestaande verplichting om passende arbeid te aanvaarden.

#### **Kern van de nieuwe maatregelen**

- a. Concreet bevat deze brief een pakket bestaande uit drie nieuwe voorstellen voor het integriteitsbeleid gewezen bewindspersonen. Deze voorstellen moeten in samenhang met elkaar worden gezien:

**Verbreding lobbyverbod:** Het reeds bestaande lobbyverbod ten aanzien van gewezen bewindspersonen wordt uitgebreid met aanpalende beleidsterreinen waarmee de gewezen bewindspersoon tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. Tot nu toe beperkte het lobbyverbod zich tot het beleidsterrein van het eigen ministerie. De SG kan in voorkomende gevallen ontheffing verlenen, een onafhankelijke commissie kan hier zowel de SG als de gewezen bewindspersoon over adviseren.

- b. **Introductie draaideurverbod:** Het draaideurverbod houdt in dat gewezen bewindspersonen twee jaar lang niet bij hun voormalige ministerie in dienst mogen treden na afloop van hun ambtstermijn. Ook mogen zij geen betaalde, commerciële opdrachten bij hun voormalige ministerie aanvaarden. De SG kan in voorkomende gevallen ontheffing van het draaideurverbod verlenen, een onafhankelijke commissie kan hier zowel de SG als de gewezen bewindspersoon over adviseren.
- c. **Een afkoelperiode met verplicht advies:** Gewezen bewindspersonen moeten voor het aanvaarden van een vervolgfunctie voor een periode van twee jaar advies vragen over de toelaatbaarheid aan een onafhankelijke commissie. Deze adviescommissie heeft drie mogelijkheden: geen bezwaar, vervolgfunctie mogelijk onder nadere voorwaarden, of de vervolgfunctie is niet mogelijk vanwege (een te groot risico op) belangenverstremgeling.

Deze drie maatregelen versterken elkaar en zijn als samenhangend pakket in lijn met de aanbeveling die de GRECO aan het Nederlandse kabinet heeft gedaan. Volgens de GRECO zijn er door Nederland tot nu toe niet voldoende maatregelen getroffen voor gewezen bewindspersonen om belangenverstremgeling bij het aanvaarden van een vervolgfunctie tegen te gaan. Gewezen wordt op het gebrek aan algemene regels, advies, toezicht en handhaving na aftreden of ontslag van bewindspersonen. De GRECO beschouwt het bestaande lobbyverbod op het eigen beleidsterrein voor gewezen bewindspersonen als een goede stap, maar doet de aanbeveling om aanvullende maatregelen te treffen. Zo heeft de GRECO aanbevolen om gezaghebbende en onafhankelijke advisering aan een gewezen bewindspersoon beschikbaar te stellen over de wenselijkheid van een vervolgfunctie.

In de volgende paragrafen worden de maatregelen verder toegelicht en uitgewerkt.

In de bijlage bij deze brief wordt, bij wijze van handreiking, het samenstel van regels voor (gewezen) bewindspersonen beschreven ter voorbereiding op de aanvaarding van een vervolgfunctie. Daar wordt eveneens inzichtelijk gemaakt welke regels al golden en welke nieuw zijn.

#### **Context van deze brief**

Naar aanleiding van de evaluatie door de GRECO heeft het kabinet aangekondigd (Kamerstukken II 2018-2019, 35 000 VII, nr. 91) dat er maatregelen zullen worden ingevoerd voor gewezen bewindspersonen die een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan een dergelijke betrekking te aanvaarden. Ook is recent aan de Tweede Kamer toegezegd dat het kabinet werkt aan nadere maatregelen na uitdiensttreding voor bewindspersonen. Dat is zowel schriftelijk gebeurd (Kamerstukken II 2020-2021, 25 570 VII, nr. 107), in antwoord op Kamervragen Van Baarle en Sneller (13 juli 2021), mondeling door de minister-president in een debat met uw Kamer op 8 september 2021 over de

benoeming van drie Kamerleden tot staatssecretaris in het demissionaire kabinet en in een brief voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van BZK (Kamerstukken II 2021- 2022 35 925 VII, nr. 15). In het debat met uw Kamer op 28 oktober 2021 over de BZK-begroting heb ik bevestigd dat ik deze brief op korte termijn zou sturen; verschillende fracties hebben daarvoor (opnieuw) hun steun uitgesproken.

Tijdens het genoemde debat met de minister-president is door Kamerlid Dassen een motie ingediend die vervolgens is aanvaard en die het kabinet oproept om een afkoelperiode van twee jaar in te voeren en een onafhankelijke toetsingscommissie in te stellen (Kamerstukken II 2020-2021, 35 896, nr. 11). Deze brief strekt mede ter afdoening van deze motie. Ook overige punten die tijdens het debat in dit verband naar voren zijn gebracht, komen aan de orde in deze brief.

Voorts heeft de Tweede Kamer bij de Regeling van Werkzaamheden van 7 september jl. gevraagd om een brief voorafgaand aan een nog te plannen dertigledendebat over de overstap van een bewindspersoon naar een lobby- organisatie. Met de onderhavige brief voldoet het kabinet tevens aan dit verzoek.

Overigens heeft de GRECO ook aanbevelingen aan het Nederlandse kabinet gedaan die betrekking hebben op het integriteitsbeleid tijdens het ambt van bewindspersoon, zoals de aanbeveling om een gedragscode te ontwikkelen die onder meer ziet op de omgang met geschenken, externe activiteiten en contacten met derden (lobbyisten). In de hierboven genoemde brief aan de Kamer over de evaluatie van de GRECO is aangekondigd dat de concrete uitwerking van de GRECO-aanbevelingen voor het integriteitsbeleid tijdens het ambt van bewindspersoon - met name omwille van de internalisatie en het eigenaarschap - aan het nieuwe kabinet wordt gelaten. Dat is door de minister-president mondeling herhaald in het Kamerdebat van 8 september 2021. Bij het opstellen van deze gedragscode zal de motie Van Baarle-Leijten over het afdwingbaar maken resp. sanctioneren van de gedragscode, worden betrokken (Kamerstukken II 2021-2022, 32 925, III, nr. 11).

#### **Maatregel verbreding lobbyverbod**

Tot nu toe geldt dat voormalige bewindspersonen twee jaar lang niet mogen lobbyen bij hun voormalige ministerie op het beleidsterrein waarvoor de betreffende bewindspersoon verantwoordelijk was. Het kabinet breidt nu het lobbyverbod na het aftreden van bewindspersonen uit voor wat betreft de reikwijdte tot het eigen ministerie en aanpalende beleidsterreinen waarmee de gewezen bewindspersoon tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad.

Bewindspersonen zijn tijdens de ambtsperiode soms ook actief bij de beleidsvorming, sturing en besluitvorming op beleidsterreinen die formeel vallen onder een collega-bewindspersoon. Actieve bemoeienis veronderstelt méér dan het alleen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming in de ministerraad en onderraden; er is geen sprake van een Rijksbreed lobbyverbod. Van actieve bemoeienis is sprake als een bewinds-



persoon bij de beleidsvorming op een bepaald beleidsterrein buiten zijn of haar eigen ministerie ambtelijke contacten heeft onderhouden op een intensief en frequent niveau. Daarvan kan sprake zijn op beleidsterreinen die op het snijvlak van meerdere bewindspersonen liggen, bijvoorbeeld klimaat, migratie, cybersecurity, jeugdzorg of de aanpak van de corona-pandemie. Het lobbyverbod strekt zich dus niet uit tot het *gehele* ministerie waaronder het aanpalende beleidsterrein valt.

Hierbij speelt eveneens de steeds verdergaande integraliteit van beleid een rol. Het komt ook regelmatig voor dat een bewindspersoon meerdere portefeuilles heeft bekleed en een collega-bewindspersoon moet vervangen. Verbreding van het tot nu toe bestaande lobbyverbod ligt dus in de rede. Ook het verbrede lobbyverbod geldt voor twee jaar vanaf het vertrek van de bewindspersoon, ongeacht de duur van de periode waarbinnen betrokkene het ambt van minister of staatssecretaris (als vervanger) heeft bekleed.

Gedurende twee jaar kunnen gewezen bewindspersonen niet vanuit een bedrijf, semi-publieke organisatie of een lobbyorganisatie optreden als bemiddelaar, lobbyist of tussenpersoon in zakelijke contacten met het eigen ministerie of met aanpalende beleidsterreinen waarmee betrokkene tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. Concreet betekent dit dat medewerkers van ministeries die dit aangaan, vanuit hun ambtelijk functioneren geen zakelijke contacten in welke vorm dan ook onderhouden met een gewezen bewindspersoon gedurende twee jaar na het aftreden van de bewindspersoon. Het begrip 'zakelijke contacten' moet breed worden uitgelegd: niet alleen gesprekken in levenden lijve, maar bijvoorbeeld ook e-mails, telefoongesprekken, andere vormen van telecommunicatie of het deel uitmaken van een bedrijfsdelegatie.

Het lobbyverbod betreft geen verbod op het *aanvaarden* van een bepaalde vervolgfunctie; het is geen 'beroepsverbod'. Een gewezen bewindspersoon mag dus wel in dienst treden van een lobbyorganisatie, maar hij of zij mag niet lobbyen bij het eigen ministerie of bij een ministerie voor zover daar verantwoordelijkheid berust voor aanpalende beleidsterreinen waarmee betrokkene tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. Een advies van een onafhankelijke commissie zoals in paragraaf 6 beschreven, kan ertoe leiden dat bepaalde lobbyvervolgfuncties op het voormalige beleidsterrein van de bewindspersoon alleen onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar zijn.

Bij de volgende actualisering van de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) zal de aanpassing van het lobbyverbod worden meegenomen. Daarnaast zal ook nog in een andere passende vorm over de uitbreiding van het lobbyverbod richting de ambtenaren worden gecommuniceerd.

Voor gewezen bewindspersonen wordt het verbrede lobbyverbod opgenomen in het Handboek bewindspersonen en in de brief over rechten en plichten die elke vertrekkende bewindspersoon kort na het aftreden van de minister van BZK ontvangt.

Net als bij het huidige lobbyverbod kan de SG van het betreffende ministerie indien daartoe aanleiding bestaat in voorkomende gevallen ontheffing van het lobbyverbod verlenen. Factoren die kunnen worden meegewogen, zijn bijvoorbeeld: de duur van het uitoefenen van de functie van bewindspersoon (en daarmee de gezagsrelatie), de mate van nabijheid van het beleidsterrein, de tijd die verstreken is, de kring van contactpersonen, de aard van de nieuwe werkring (commercieel of semipublieke sector) en de functie. Daarbij geldt dat openheid over het contact kan bijdragen aan het mitigeren van mogelijke risico's.

Daarnaast kan een onafhankelijke commissie, die nader wordt beschreven in paragraaf 6 van deze brief, advies geven aan de SG en de gewezen bewindspersoon over een mogelijke ontheffing (onder voorwaarden).

#### **Maatregel invoering draaideurverbod**

Draaideurbeleid verbiedt organisaties om gedurende een bepaalde periode na beëindiging van het dienstverband een oud-medewerker tegen beloning opdrachten te verstrekken. De introductie van een draaideurverbod voor gewezen bewindspersonen beoogt te voorkomen dat bewindspersonen na het aftreden betaalde, commerciële werkzaamheden ten behoeve van het eigen ministerie gaan verrichten. Hiermee wordt het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen vermeden.

Geregeld zal worden dat medewerkers van een ministerie geen betaalde, commerciële opdrachten mogen verlenen aan een gewezen bewindspersoon van het eigen ministerie gedurende een periode van twee jaar na het aftreden. Ook kan een gewezen bewindspersoon gedurende deze periode geen arbeidsovereenkomst afsluiten met het eigen ministerie. Dit zal wettelijk worden verankerd.

Er zijn uitzonderingen op deze regel mogelijk. Gewezen bewindspersonen worden vaak gevraagd als voorzitter of lid van een adviescommissie vanwege expertise op een bepaald beleidsterrein. Een draaideurverbod sluit die specifieke inzet van gewezen bewindspersonen niet uit. Voor deelname aan een adviescollege is geen arbeidsovereenkomst benodigd. Dit betreft een eenzijdige benoeming. De benoeming van een gewezen bewindspersoon in een adviescollege dat is ingesteld op basis van de Kaderwet adviescolleges valt derhalve niet onder het beoogde draaideurverbod.

Bovendien zal worden bepaald dat de SG de mogelijkheid krijgt af te wijken van het draaideurverbod (bijvoorbeeld in geval van de aanstelling van een regeringscommissaris). Net als bij het lobbyverbod zal ook hier een onafhankelijke commissie, die in paragraaf 6 van deze brief nader wordt beschreven, advies kunnen uitbrengen aan de SG en de gewezen bewindspersoon over een mogelijke ontheffing. Daarbij kan zij ook oordelen dat een ontheffing onder voorwaarden niet bezwaarlijk is.

### **Maatregel afkoelperiode en verplicht advies**

Het is van belang dat na zijn ambt een bewindspersoon zijn maatschappelijke carrière kan vervolgen door het aanvaarden van een passende functie.

Een passende functie veronderstelt dat een bewindspersoon na aftreden of ontslag een functie aanvaardt die geen risico op belangenverstremgeling oplevert. Dit is nu reeds het uitgangspunt voor de eigen weging door de gewezen bewindspersoon.

Een afkoelperiode wordt ingesteld om te voorkomen dat een publieke functionaris tijdens zijn ambt in zijn handelen of besluitvorming op zijn eigen beleidsterrein al op ontoelaatbare wijze rekening houdt met de belangen van zijn (beoogde) toekomstige werkgever. In de initiatiefnota 'Lobby in Daglicht: luisteren en laten zien' van december 2015 (Kamerstukken II 2015/16 34376, nr. 2) pleitten de Tweede Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug (beiden PvdA) voor een afkoelperiode waardoor gewezen bewindspersonen gedurende een bepaalde periode niet werkzaam mogen zijn op een terrein waar zij politieke verantwoordelijkheid voor droegen. Ook de GRECO adviseert een afkoelperiode en recent heeft de Tweede Kamer, zoals hiervoor gesteld, een motie-Dassen hierover aangenomen.

Een afkoelperiode moet wel worden gezien in relatie tot de grondwettelijke contractsvrijheid die werknemers en -gevers in beginsel hebben en die alleen bij of krachtens de wet kan worden ingeperkt. Een dergelijke inperking dient noodzakelijk te zijn en proportioneel. Het is dus geen maatregel waartoe lichtvaardig kan worden overgegaan. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat integriteitsvraagstukken zich niet altijd lenen voor een zwart-wit benadering. Algemene regels waarvan niet kan worden afgeweken, bieden duidelijkheid die soms nodig is. In het geval van een afkoelperiode na het ambt van bewindspersoon is het kabinet van mening dat in een specifieke casus verschillende afwegingen aan de orde kunnen zijn zoals de weloverwogen mogelijkheid om na het ambt de maatschappelijke loopbaan te vervolgen. Van een 'beroepsverbod' is dus geen sprake.

Er moet ruimte worden geboden om onderbouwd tot een standpunt te kunnen komen over de vraag of een bepaalde vervolgfunctie voor betrokkene, gezien de feiten en omstandigheden, aanvaardbaar is. Dat is het geval indien er geen sprake is van (een te groot risico op) belangenverstremgeling.

Om die reden stelt het kabinet voor om een wetsvoorstel voor te bereiden dat gewezen bewindspersonen verplicht om gedurende twee jaar na het aftreden voor een vervolgfunctie een advies te vragen over de toelaatbaarheid daarvan aan een onafhankelijke adviescommissie. De precieze reikwijdte van deze verplichting zal worden uitgewerkt in wetgeving. Leden van deze commissie dienen gezaghebbend te zijn, en onpartijdig en beargumenteerd hun oordeel te kunnen vormen. De voorzitter moet gekwalificeerd zijn om zelf een juridisch oordeel te kunnen geven en mag geen politieke achtergrond hebben. De onafhankelijke commissie toetst aan de hand van aangeleverde informatie of de vervolgfunctie geen (te groot risico op) belangenverstremgeling oplevert. Er zijn drie mogelijke uitkomsten van deze toetsing: geen bezwaar, toelaatbaar onder nadere voorwaarden of ontoelaatbaar. Deze werkwijze biedt dus ruimte voor een genuanceerde

beoordeling van vervolgfuncties en maatwerk, afhankelijk van het concrete geval. De commissie zal zodanig geëquipeerd worden dat zij in staat is om op zeer korte termijn te adviseren over casus die zij krijgt voorgelegd.

De Europese Commissie en ook het Verenigd Koninkrijk kennen een dergelijke commissie. De aanpak en het afwegingskader van de onafhankelijke commissie die het kabinet voorstelt, kunnen op een vergelijkbaar gedachtegoed worden gebaseerd. Zo is het in de Nederlandse situatie denkbaar dat de gewezen bewindspersoon de commissie voorziet van informatie over de toekomstige werkgever, de relatie met de werkgever tijdens de uitvoering van het voormalige ambt, de taken die voortvloeien uit de vervolgfunctie en de raakvlakken met het eerdere ambt. De commissie neemt in het advies in ieder geval in overweging de geheimhoudingsplicht, schijn van onzuiver handelen tijdens het ambt en mogelijke verkeerde omgang met informatie na het ambt. Zij weegt deze informatie tegen de wenselijkheid dat gewezen bewindspersonen hun maatschappelijke carrière kunnen voortzetten. De commissie kan in haar advies voorwaarden stellen waaronder een functie aanvaard zou kunnen worden. Bezien zal worden of een advies van de commissie openbaar kan worden gemaakt.

Het voornemen is om de hierboven genoemde taken bij het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers te gaan beleggen. Op grond van de wet Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers zal dit adviescollege in den brede gaan adviseren over arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers, zoals bewindspersonen.

Samengevat is er dus sprake van een afkoelperiode van twee jaar waarbinnen een onafhankelijke commissie advies uitbrengt over de toelaatbaarheid van een functie van gewezen bewindspersonen. De introductie van deze maatregel sluit aan bij de motie-Dassen. De instelling van deze commissie zal wettelijk worden geregeld, evenals de verplichting voor gewezen bewindspersonen om hieraan advies te vragen en de reikwijdte van de verplichting. Bij dat laatste zal de vraag worden betrokken of, en zo ja in hoeverre, de commissie bevoegd dient te zijn ten aanzien van zowel private, semipublieke als publieke vervolgfuncties.

Een wetelijke regeling heeft als consequentie dat een volgend kabinet zich nog moet buigen over de taken en bevoegdheden van de onafhankelijke commissie, de gevolgen voor het uitkeringsstelsel, de sollicitatieplicht, het begrip 'passende arbeid' in de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers en de rechtsgevolgen van de advisering. Het huidige kabinet acht zich zonder meer gebonden aan het uitgangspunt dat met het aanvaarden van een vervolgfunctie niet de schijn wordt gewekt dat hij of zij tijdens de ambtsuitoefening onzuiver heeft gehandeld. Datzelfde geldt voor het uitgangspunt dat tijdens de uitoefening van de vervolgfunctie, niet de schijn wordt gewekt dat hij of zij verkeerd omgaat met de kennis die tijdens de ambtsperiode als bewindspersoon is opgedaan.

**Tot slot**

De verbreding van het lobbyverbod die in deze brief is aangekondigd, is direct van kracht. Dat geldt niet voor het draaideurverbod en de afkoelperiode met adviesverplichting. Deze maatregelen zijn een inperking van de grondwettelijke vrije keuze van arbeid, die alleen bij of krachtens de wet kan worden geregeld. De voorbereiding van deze wettelijke regeling zal spoedig ter hand worden genomen.

Met de optelsom van beschikbare en de in deze brief beschreven nadere maatregelen wordt tegemoet gekomen aan de wens van GRECO en de Tweede Kamer om het integriteitsbeleid te verbeteren. Het pakket is passend en goed uitvoerbaar in de Nederlandse context. Daarbij blijft het van belang te beseffen dat integriteit een levende werkelijkheid is, die niet voor honderd procent is te vangen in regels op papier. De basis wordt gevormd door eigen verantwoordelijkheid, een moreel kompas en het blijven voeren van het goede

gesprek over dilemma's. Niettemin zijn regels nodig om heldere kaders te stellen. De nadere wet- en regelgeving die in deze brief wordt aangekondigd, is dan ook een noodzakelijke volgende stap.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

## Bijlage 1 Overzicht integriteitsbeleid gewezen bewindspersonen

### Inleiding

Eerder zijn in twee brieven gedragsregels voor gewezen bewindspersonen met uw Kamer gedeeld (Kamerstukken II 2002/03 28754, nr. 1 en Kamerstukken II 2010/11 32500 VII, nr. 102). Omwille van het overzicht worden hieronder de voorgestelde onderdelen uit de brief nogmaals gepresenteerd in het al bestaande beleid voor vervolgfuncties. De niet-cursieve tekst heeft betrekking op al bestaande maatregelen. De cursieve tekst betreft nieuw beleid. Door bestaande en nieuwe maatregelen in gezamenlijkheid te presenteren, komt het kabinet tegemoet aan de wens van de GRECO om een integraal afwegingskader voorhanden te hebben dat de regels voor het aanvaarden van vervolgfuncties van (gewezen) bewindspersonen inzichtelijk maakt.

### Aanvaarden vervolgfuncties tijdens het ambt

- Bewindspersonen dienen hun toekomstige vooruitzichten op een vervolg- functie niet te bevorderen door tijdens de ambtsvervulling potentiële volgende werkgevers een voorkeursbehandeling te geven. Het voornemen tot het voeren van gesprekken gericht op een toekomstige werkring dient door nog in functie zijnde bewindspersonen eerst ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de minister-president.

### Bij het aanvaarden van een vervolgfunctie na het ambt

- Bij de vervulling van een nieuwe werkring rust de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de gewezen bewindspersoon om bepaalde belangen op een zorgvuldige manier te scheiden. Een bewindspersoon handelt bij het aanvaarden van een functie na afloop van zijn ambtsperiode zo dat daarmee niet de schijn wordt gewekt dat hij tijdens zijn ambtsuitoefening onzuiver heeft gehandeld of verkeerd is omgegaan met de kennis die hij tijdens die periode heeft opgedaan. *Nieuw: Gewezen bewindspersonen moeten gedurende twee jaar na het aftreden voor het aanvaarden van een vervolgfunctie advies over de toelaatbaarheid vragen aan een onafhankelijke commissie.*

### Tijdens de vervolgfunctie

- (Gewezen) bewindspersonen gebruiken geen vertrouwelijke en interne informatie die zij tijdens de ambtsvervulling hebben verworven.
- Voor gewezen bewindspersonen gelden geheimhoudingsverplichtingen met betrekking tot staatsgeheimen en ambtsgeheimen. Schending van deze verplichtingen wordt gesanctioneerd in het Wetboek van Strafrecht (artikel 98 e.v. respectievelijk artikel 272).
- Voor medewerkers van het Rijk zijn gewezen bewindspersonen gedurende twee jaar na het aftreden niet aanvaardbaar als lobbyist namens een bedrijf, een semipublieke organisatie (bijvoorbeeld een woningcorporatie, een publieke omroep of een zorginstelling) of een lobbyorganisatie (waaronder een non-gouvernementele organisatie). *Dit geldt voor het eigen beleidsterrein alsmede voor aanpalende beleidsterreinen waarmee de gewezen bewindspersoon tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad.*

Concreet betekent dit dat medewerkers van de ministeries die dit aangaan, vanuit hun ambtelijk functioneren geen zakelijke contacten in welke vorm dan ook onderhouden met een gewezen bewindspersoon gedurende twee jaar na het aftreden. Het begrip 'zakelijke contacten' moet breed worden uitgelegd: niet alleen gesprekken in levenden lijve, maar bijvoorbeeld ook e-mails, telefoongesprekken, andere vormen van telecommunicatie of het deel uitmaken van een bedrijfsdelegatie. De SG is bevoegd een uitzondering op deze regels toe te staan. *Een onafhankelijke commissie kan hier de SG evenals de gewezen bewindspersoon over adviseren*

- *Nieuw: Het voormalige ministerie verleent gedurende een periode van twee jaar na het aftreden geen betaalde, commerciële opdrachten aan een gewezen bewindspersoon op het eigen ministerie. Ook kan een gewezen bewindspersoon gedurende deze periode niet in dienst treden bij het eigen ministerie. De SG heeft de bevoegdheid van deze regel af te wijken bijvoorbeeld bij de aanstelling van een regeringscommissaris. Een onafhankelijke commissie kan hier de SG evenals de gewezen bewindspersoon over adviseren. Uitzondering is benoeming in een adviescollege dat is ingesteld op basis van de Kaderwet adviescolleges.*





Dit is een uitgave van:

**Secretariaat Ministerraad** | Ministerie van Algemene Zaken

JANUARI 2022