



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Griffier

Binnenhof 1a
2513 AA Den Haag
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Aan de leden

070 318 20 55


070 318 24 02

griffier@tweedekamer.nl

www.tweedekamer.nl

In een extra regeling van werkzaamheden van 9 september 2014 is door de heer Klaver (Groenlinks) aan de Voorzitter verzocht in een brief duidelijkheid te verschaffen over artikel 65 van de Grondwet. Daarbij werd meer specifiek verzocht om in te gaan op de vraag in hoeverre de “Prinsjesdagstukken” vóór Prinsjesdag openbaar kunnen worden gemaakt. Deze notitie strekt ertoe de gevraagde duidelijkheid te verschaffen.

De Griffier,



mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden

NOTITIE OPENBAARMAKING PRINSJESDAGSTUKKEN

Aanleiding

In een extra regeling van werkzaamheden van 9 september 2014 is de Voorzitter verzocht in een brief duidelijkheid te verschaffen over artikel 65 van de Grondwet. Daarbij werd meer specifiek verzocht om in te gaan op de vraag in hoeverre “de doorrekeningen, de Macro Economische Verkenning, de spullen van het Centraal Planbureau” (de “Prinsjesdagstukken”) vóór Prinsjesdag openbaar kunnen worden gemaakt. Deze notitie strekt ertoe de gevraagde duidelijkheid te verschaffen.

Wettelijk kader

Hoewel in de voornoemde regeling van werkzaamheden alleen werd gevraagd naar artikel 65 van de Grondwet (Gw), dienen ook enkele andere wettelijke bepalingen in ogenschouw te worden genomen, zoals artikel 105, eerste, tweede, en vierde lid Gw en de artikelen 12, vierde lid, en 13 van de Comptabiliteitswet 2001 (Cw).¹ Hierbij wordt eerst ingegaan op de Grondwetsartikelen, komt vervolgens de Comptabiliteitswet 2001 kort aan de orde, en wordt daarna stilgestaan bij de recente praktijk.

Grondwet

Indien de Grondwet naar de letter wordt gelezen, regelt zij het volgende:

- Prinsjesdag vindt – tenzij bij wet anders wordt geregeld² – plaats op de derde dinsdag van september (art. 65 Gw);
- op Prinsjesdag ontvouwt de Koning (bij zijn afwezigheid een minister) in de Verenigde Vergadering het voor het volgend kalenderjaar voorgenomen beleid (art. 65 Gw; de troonrede);
- de algemene begrotingswetsvoorstellen – die mede zorgen voor het uitvoeren van dat voorgenomen beleid – dienen op Prinsjesdag bij de Tweede Kamer te worden ingediend (art. 105, tweede lid, Gw);
- rondom het beheer van de financiën van het Rijk (de begrotingen) dienen bij de wet nadere regels te worden gesteld (art. 105, vierde lid, Gw), wat thans plaatsvindt in de Comptabiliteitswet 2001.

Ten aanzien van de Prinsjesdagstukken³ regelt de Grondwet dus slechts dat de begrotingswetsvoorstellen op Prinsjesdag dienen te worden ingediend. In hoeverre “indienen” en “openbaar maken” met elkaar overeenstemmen, wordt hieronder besproken.

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 bevat regels over het opstellen van de rijksbegroting. In het kader van de artikelen 65 en 105 Gw is daarbij een tweetal zaken van belang:

- de begrotingswetsvoorstellen dienen allemaal tegelijk op Prinsjesdag te worden ingediend bij de Tweede Kamer (art. 12, vierde lid, Cw; de Comptabiliteitswet 2001 spreekt overigens van “zenden⁴ aan de Tweede Kamer”),
- tegelijkertijd met de begrotingswetsvoorstellen dient ook de Miljoenennota te worden aangeboden aan de Staten-Generaal (art. 13 Cw).

De betrokken bepalingen beperken eerdere openbaarmaking niet – mits geen sprake is van het “aanbieden” (het moment met het koffertje) en alle begrotingswetsvoorstellen in overeenstemming met artikel 105 Gw gelijktijdig aan de Tweede Kamer worden aangeboden op de derde dinsdag van september.

Indienen en openbaar maken

Het is de vraag of het op Prinsjesdag grondwettelijk vereiste “indienen” bij de Tweede Kamer van de begrotingswetsvoorstellen, bedoeld in artikel 105, tweede lid, Gw,⁵ hetzelfde is als “openbaar maken”.

¹ Zie de bijlage. De meest relevante artikel(led)en zijn *cursief* weergegeven.

² De wet kan het tijdstip dus vervroegen. Deze mogelijkheid is in de Grondwet opgenomen in verband met de eventuele coördinatie van de begrotingsvoorbereiding in EU-verband (Kamerstukken II, 1976/77, 14 224, nr. 3, p. 4). Volledigheidshalve moet worden vermeld dat het “verlaten” van Prinsjesdag dus niet mogelijk is.

³ Waaronder in dit kader dus niet de troonrede dient te worden gerekend.

⁴ Bedoeld lijkt te zijn “indiening” (Zie: W.Antheunissen, *De Comptabiliteitswet 1927, naar de officiële bescheiden toegelicht*, Den Haag (Staatsdrukkerij) 1948, 41.

Een advies over deze materie van prof. dr. J.Th.J van den Berg (toenmalig hoogleraar parlementair stelsel), bevat een passage over dit verschil tussen “openbaar maken” en het door de artikelen 82 en 105 Gw genoemde “indienen” van (begrotings)wetsvoorstellen: “*Gelet op de verbinding met Prinsjesdag en Troonrede heeft het misverstand kunnen ontstaan dat ‘indienen’ gelijk staat aan ‘openbaar maken’. Dat is onjuist.*

De tekst van art. 82 laat al zien dat het bij indienen gaat om een bevoegdheid: het recht tot het doen van voorstellen dat, voor zover het wetgeving betreft, toekomt aan regering en aan Tweede Kamer; voor zover het gaat om begrotingsvoorstellen aan uitsluitend de regering. Bij het bepaalde over het recht voorstellen te doen van begroting behoort bovendien de deadline van de derde dinsdag in september.

Met openbaarmaking als zodanig heeft het bepaalde over indiening niet veel te maken. Indien het gaat om wetgeving, vindt over hoofdzaken of kern van de nieuwe regeling al ruim voor formele indiening niet alleen openbaarmaking plaats maar meestal ook intensieve uitwisseling van gezichtspunten daarover tussen parlement en regering, alsmede tussen beide en de samenleving. Wat bij formele indiening van regeringsvoorstellen bekend wordt, is niet meer of minder dan de definitieve tekst van een voorstel, nadat ook de Raad van State zich daarover heeft kunnen uitspreken. Tegen die tijd kan de inhoud van een voorstel nauwelijks meer een verrassing opleveren.

Er is geen reden voor de veronderstelling dat het met begrotingsvoorstellen principieel anders zou zijn”

Van den Berg concludeert in zijn advies voorts onder andere dat staatsrechtelijk geen bezwaar bestaat tegen openbaarmaking van begrotingsstukken, met inbegrip van de Miljoenennota en de Macro-Economische Verkenning van het CPB vóór Prinsjesdag.⁶

Recente praktijk

Niettemin worden de Prinsjesdagstukken in de afgelopen jaren – 2011 uitgezonderd – telkens ofwel pas op Prinsjesdag, ofwel enkele dagen eerder onder embargo aan de Kamerleden verstrekt. In dit kader zijn drie varianten denkbaar:

1. geen voorafgaande verzending, ook niet onder embargo (gevolgd in 2006);
2. voorafgaande verzending onder embargo (meest gebruikelijke recente praktijk);
3. voorafgaande verzending zonder embargo (gevolgd in 2011).

Variante 2 stemt overeen met de huidige embargoregeling, waarbij de Kamerleden de stukken enkele dagen voorafgaand aan Prinsjesdag onder embargo ontvangen.

Daarbij vormt een argument voor het voorafgaand toezenden, dat dit de Kamerleden gelegenheid tot voorbereiding biedt. Een argument om de toezending slechts onder embargo te laten plaatsvinden, is gelegen in de positie van de Tweede Kamer. Het Presidium verwoordde dit in 2006 als volgt: “*Opheffing van de embargoregeling zou ook nog inhouden dat vanaf het moment van aanbidding van de stukken op Prinsjesdag de discussies gevoerd worden in en met de media in plaats van in en met de Kamer, omdat de Kamer als staatsrechtelijk orgaan nog bezig is deze stukken te bestuderen. Bovendien plaatst deze wijze van werken de Kamer op Prinsjesdag onmiddellijk op achterstand. Immers het kabinet heeft alle gelegenheid zijn voornemen en zienswijzen ook in de pers uitvoerig toe te lichten, terwijl de Kamer c.q. de fracties daar niet gedocumenteerd op kunnen reageren”⁷*

Een tweede argument om de stukken niet voortijdig openbaar te maken, kan worden afgeleid uit de geest van de Grondwet. Tijdens de parlementaire behandeling van de Grondwetsherziening 1983 werd in 1978 bij de bespreking van de wijziging van artikel 65 in dit kader geconstateerd dat: “*algemeen werd ingestemd met de gedachte (dat de bepalingen in de Grondwet omtrent het openen en sluiten van de jaarlijkse zittingen van de Staten-Generaal kunnen vervallen, maar) dat de traditie van Prinsjesdag dient te worden gehandhaafd.*”⁸ Binnen die traditie van Prinsjesdag past de embargoregeling. De

⁵ Alsmede in het verlengde van het grondwettelijke “indienen”, het wettelijke “zenden” van de voorstellen van wet, bedoeld in artikel 12, vierde lid, Cw (wat gelijk is aan de grondwettelijke “indiening”), en het wettelijke “aanbieden” van de Miljoenennota, bedoeld in artikel 13 van de Cw.

⁶ Prof. dr. J.Th.J. van den Berg, Advies over staatsrechtelijke aspecten van de uitvoering van de Motie-Van Gent (Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 III, nr. 7), Zie www.europa-nu.nl/9353226/d/embargopd.doc.

⁷ Kamerstukken II, 2005/06, 30 539, nr. 1.

⁸ Kamerstukken II, 1978/79, 14 224, nr. 6, p. 1.

regeling zorgt er immers voor dat de Prinsjesdagstukken openbaar gemaakt worden op het moment dat de begrotingswetten, ingevolge de artikelen 65 en 105 van de Grondwet, worden ingediend. De embargoregeling, die tot in de jaren vijftig teruggaat,⁹ kan worden gezien als een hoeder van de *traditie van Prinsjesdag*.

Daarentegen vormen afspraken binnen Europa (artikel 4, derde lid, van de Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad) weer een argument om de stukken “vroegtijdig” aan de Kamer te overhandigen. Vóór 31 december van enig jaar dient, ingevolge bovengenoemde verordening, de begroting voor het jaar daarna immers door beide Kamers te zijn vastgesteld. Hierbij hoeft geen sprake te zijn van “indiening”, maar kan eerdere openbaarheid de leden helpen bij een gedegen voorbereiding. Hiermee kan worden bewerkstelligd dat de begrotingsbehandeling met meer vaart plaatsvindt, waardoor de begrotingswetten uiterlijk in de derde week van november kunnen worden doorgezonden aan de Eerste Kamer, zodat deze tijdig – d.w.z. vóór 31 december – een besluit kan nemen over de verschillende wetten.

Troonrede

Overigens dient nog een kwestie te worden besproken die nauw met openbaarmaking van de Prinsjesdagstukken samenhangt. Indien de begrotingsstukken reeds voor Prinsjesdag openbaar kunnen zijn, kan de vraag worden gesteld of niet ook de troonrede openbaar kan worden gemaakt. Van den Berg zegt daarover in het voornoemde advies: “*Wel is er alle reden de openbaarmaking van de Troonrede zelf te doen samenvallen met het uitspreken daarvan door de Koning. Dat is geen kwestie van staatsrecht maar van égards jegens de Koning.*”¹⁰

Samenvatting

Hoewel de besproken (Grondwets)artikelen verplichtingen scheppen ten aanzien van het uiteenzetten van de beleidsvoornemens van de regering (de troonrede) en het indienen van de algemene begrotingswetsvoorstellen (de Prinsjesdagstukken), zwijgen zij over het doen van eerdere mededelingen over die voornemens en stukken door de regering. De (Grond)wet lijkt zich tegen eerdere openbaarmaking niet te verzetten, mits geen sprake is van daadwerkelijke “indiening” of “aanbieding” van de betrokken stukken. De positie van de Kamer en historische redenen – de traditie van Prinsjesdag – kunnen echter bezwaren vormen tegen het eerdere openbaar maken van de stukken. Vroege openbaarmaking kan daarbij bijv. tot de roep om een eerder debat leiden en afdoen aan de betekenis van zowel Prinsjesdag als van de Algemene beschouwingen. Ook de Europese Unie speelt inmiddels een belangrijke rol. Zij vraagt immers vaststelling van de begroting door beide Kamer vóór 31 december.

⁹ Commissie Prinsjesdagstukken, *Publiek geheim*, p. 17.

¹⁰ Supra noot 4, laatste alinea.

BIJLAGEN: BETROKKEN (GROND)WETSBEPALINGEN

Grondwet

Artikel 65

Jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij wet te bepalen eerder tijdstip wordt door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uitzetting van het door de regering te voeren beleid gegeven.

Artikel 82

1. Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Voorstellen van wet waarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en, voor zover de betreffende artikelen van hoofdstuk 2 dit toelaten, door de verenigde vergadering.

3. Voorstellen van wet, in te dienen door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering, worden bij haar door een of meer leden aanhangig gemaakt.

Artikel 105

1. De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij wet vastgesteld.

2. *Jaarlijks worden de voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.*

3. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.

4. *De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.*

Comptabiliteitswet 2001

Artikel 12

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, zenden jaarlijks aan Onze Minister van Financiën uiterlijk op een door hem te bepalen datum de ontwerp-begroting voor het komende jaar.

2. Onze Minister van Financiën maakt tegen een ontwerp-begroting bezwaar, voor zover:

a. deze hem met het oog op het algemene financiële beleid of het doelmatige beheer van 's Rijks gelden niet toelaatbaar voorkomt;

b. de in een ontwerp-begroting opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag ligt.

3. Indien Onze Minister van Financiën tegen een ontwerp-begroting geen bezwaar heeft, dan biedt hij Ons het daarop gebaseerde voorstel van wet tot vaststelling van de begroting ter indiening bij de Tweede Kamer aan.

4. *Wij zenden de voorstellen van wet op de derde dinsdag van september van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop deze voorstellen betrekking hebben, gelijktijdig aan de Tweede Kamer.*

5. In afwijking van het vierde lid kunnen Wij Onze Minister van Financiën machtigen de voorstellen van wet aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Artikel 13

Onze Minister van Financiën biedt op de in artikel 12, vierde lid, genoemde dag aan de Staten-Generaal de Miljoenennota aan. Daarin worden in elk geval opgenomen:

a. *beschouwingen over de budgettaire betekenis van het voorgenomen beleid voor het Rijk en voor andere onderdelen van de collectieve sector die als budgetdisciplinesector worden aangemerkt;*

b. *beschouwingen over de betekenis van het voorgenomen beleid voor de volkshuishouding;*

c. *ramingen voor het begrotingsjaar en de vier op het begrotingsjaar aansluitende jaren, volgens een door hem te bepalen mate van samenvoeging;*

d. *het overzicht, bedoeld in artikel 15, tweede lid.*

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 III

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken, van het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2010

Nr. 7

MOTIE VAN HET LID VAN GENT

Voorgesteld 8 oktober 2009

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de embargoregeling voor de begrotingsstukken elk jaar weer resulteert in een ongewenste wedloop tussen journalisten om als eerste de stukken gelect te krijgen;

overwegende, dat de publieke en politieke meningsvorming niet gebaat is bij deze wedloop;

verzoekt de regering om voortaan de begrotingsstukken de vrijdag voorafgaande aan Prinsjesdag openbaar te maken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Gent

De commissie Prinsjesdagstukken

1.1 Instelling commissie Prinsjesdagstukken

Op 14 oktober 2009 stelt het Presidium van de Tweede Kamer de commissie Prinsjesdagstukken in, die de opdracht krijgt om naar aanleiding van het uitlekken van Prinsjesdagstukken in 2009 onderzoek te doen. In dit rapport brengt de commissie verslag uit van haar werkzaamheden en bevindingen.

Besluitvorming over de wijze en het moment van aanbieden door het kabinet van Prinsjesdagstukken aan de Tweede Kamer vindt plaats in het spanningsveld tussen enerzijds het uitgangspunt dat deze stukken pas op Prinsjesdag openbaar mogen worden en anderzijds de informatiepositie van de Tweede Kamer. Om tegemoet te komen aan zowel het geheimhoudingsvereiste als aan de informatiepositie van de Tweede Kamer is vaak gekozen voor de mogelijkheid om de Prinsjesdagstukken onder embargo al eerder aan de Tweede Kamer aan te bieden; zo ook in 2009.

Op 15 september 2009 besluit het Presidium in eerste instantie tot het uitvoeren van een breed onderzoek binnen en buiten de Tweede Kamer naar het uitlekken van Prinsjesdagstukken. Het Presidium meldt in een persbericht over dit besluit kennis te hebben genomen van de verklaring van de fractie van de PvdA over het lid Tang, die eerder die week heeft verklaard een embargo-exemplaar van de Macro Economische Verkenning (MEV) aan de pers te hebben afgestaan. Het Presidium constateert daarnaast dat er gezien de berichtgeving in de media blijkbaar meer lekken zijn geweest.

De Voorzitter van de Tweede Kamer zal zowel de Eerste Kamer als het kabinet verzoeken mee te doen aan een dergelijk breed onderzoek.

Op woensdag 30 september 2009 spreekt het Presidium opnieuw over deze kwestie. In een op die dag uitgegeven persbericht stelt het Presidium het te betreuren dat zowel de Eerste Kamer als het kabinet heeft laten weten niet aan een gezamenlijk breed onderzoek te willen deelnemen. Het Presidium hecht er aan, gezien de geloofwaardigheid en het aanzien van de Tweede Kamer, toch een onderzoek te laten uitvoeren en besluit een onafhankelijke commissie te verzoeken onderzoek te doen naar het uitlekken van de Prinsjesdagstukken.

Voor deze commissie worden de volgende leden aangezocht:

- professor mr. J.L. de Wijkerslooth de Weerdesteijn (voorzitter van de commissie; voormalig voorzitter van het College van procureurs-generaal en thans hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden);
- mr. W.H. de Beaufort (voormalig Griffier van de Tweede Kamer);
- mevrouw dr. E. Borst-Eilers (voormalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

Op oktober 2009 stemt het Presidium met dit voorstel in en wordt de Tweede Kamer hierover bij brief geïnformeerd. Deze brief is gedrukt als Kamerstuk (TK 2009-2010, 32 173, nr. 1) en bevat als bijlagen tevens de opdracht van het Presidium aan de commissie en het onderzoeksvoorstel van de commissie. Deze brief is als bijlage 3 bij dit rapport opgenomen.

1 In 2009 bestaan de Prinsjesdagstukken (stukken waarvoor geldt dat de inhoud pas openbaar wordt gemaakt op Prinsjesdag, nadat de troonrede is uitgesproken) uit de Miljoenennota 2010, de ontwerp-begrotingen voor 2010, het Belastingplan c.a. voor 2010, de Macro Economische Verkenning (MEV) 2010 van het Centraal Planbureau en enkele bijlagen en overige publicaties. In tabel 1 van paragraaf 2.1.2 is een totaaloverzicht van alle Prinsjesdagstukken 2009 opgenomen.

1.2 De onderzoeksopdracht

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop in 2009 met de Prinsjesdagstukken is omgegaan en de juridische aspecten die daarbij aan de orde zijn. Het Presidium beoogt met de resultaten van het onderzoek lering te kunnen trekken voor de toekomst.

Op basis van deze doelstelling worden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Vormgeving, kennis, toepassing en naleving van de embargoregeling

- Hoe is de procedure rond Prinsjesdagstukken in 2009 vormgegeven?
- Op welk moment en op welke wijze zijn Prinsjesdagstukken of de inhoud van deze stukken in de media verschenen?
- Hoe is de procedure rond de vertrouwelijkheid van de Prinsjesdagstukken in de Tweede Kamer vormgegeven?
- Welke personen/diensten binnen de Tweede Kamer hebben op welke wijze en op welk moment kennis kunnen nemen van de Prinsjesdagstukken?
- Waren alle personen binnen de Tweede Kamer die met vertrouwelijke Prinsjesdagstukken in aanraking zijn geweest op de hoogte van de strekking van de geheimhoudingsbepalingen en de mogelijke consequenties van niet-naleving?
- Is gehandeld conform de regels en voorschriften die gesteld waren rond deze stukken?

2. Juridische aspecten in relatie tot de embargoregeling

- Hoe luidt de embargoregeling precies en waar is deze vastgelegd?
- Wat is de juridische grondslag van de embargoregeling?
- Welke waarborgen voor vertrouwelijkheid van Prinsjesdagstukken zijn binnen de Tweede Kamer getroffen en wat is daar de juridische grondslag van?
- In hoeverre kan bij niet-naleving van de embargoregeling sprake zijn van strafbare feiten?
- Indien sprake zou kunnen zijn van strafbare feiten, van overtreding van welke bepaling(en) is dan sprake en hoe kan vervolging plaatsvinden?

3. Bevindingen, conclusies, lessen en aanbevelingen

- Hoe heeft de embargoregeling rond de Prinsjesdagstukken in 2009 gefunctioneerd, en zijn daarin verbeteringen denkbaar?
- Zijn voor wat betreft de Tweede Kamer alle relevante regels rond de embargoregeling adequaat geformuleerd en kenbaar? Zijn op dit punt verbeteringen denkbaar?
- Zijn voor wat betreft de Tweede Kamer alle relevante wet- en regelgeving rond de embargoregeling nageleefd? Zijn op dit punt verbeteringen denkbaar?
- Zijn aanvullende maatregelen nodig of aanpassing van het Reglement van Orde en/of andere wet- en regelgeving, om de verspreiding van Prinsjesdagstukken in de toekomst beter te laten verlopen?

Zo ja, welke?

1.3 Werkwijze van de commissie

De Commissie heeft zich bij het doen van dit onderzoek en het opstellen van dit rapport laten ondersteunen door een vaste staf, bestaande uit enkele Kamerambtenaren en een team van vier externe onderzoekers. Voor het onderzoeksteam is gebruik gemaakt van een tijdelijke detachering bij de commissie van twee medewerkers van de Rijksrecherche. Daarnaast zijn tijdelijk twee forensische experts van PricewaterhouseCoopers aangetrokken.