

PUBLIEK GEHEIM



Commissie Prinsjesdagstukken
januari 2010

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1

De commissie Prinsjesdagstukken	9
1.1 Instelling commissie Prinsjesdagstukken	9
1.2 De onderzoeksopdracht	10
1.3 Werkwijze van de commissie	10
1.4 Structuur en inhoud rapport	12
1.5 Dankwoord	12

HOOFDSTUK 2

Prinsjesdagstukken en embargo: het bredere kader	15
2.1 Prinsjesdagstukken en embargoregeling	15
2.2 Geschiedenis van de embargoregeling	17
2.3 Politieke meningsvorming over de embargoregeling	22
2.4 Regelingen inzake vertrouwelijkheid stukken in andere landen	26
2.5 Regelingen inzake vertrouwelijkheid stukken bij lagere overheden	30
2.6 Bevindingen	31

HOOFDSTUK 3

Prinsjesdagstukken en embargo in 2009	33
3.1 Prinsjesdagstukken in 2009: procedures en werkwijze buiten de Tweede Kamer	33
3.2 Prinsjesdagstukken in 2009: berichtgeving in de media	37
3.3 Bevindingen	42

HOOFDSTUK 4

Reconstructie gang van zaken Prinsjesdagstukken binnen de Tweede Kamer in 2009	43
4.1 Chronologie van gebeurtenissen in 2009	43
4.2 Gang van zaken binnen de Tweede Kamer	47
4.3 Bevindingen	53

HOOFDSTUK 5

Prinsjesdagstukken: publiek of geheim	55
5.1 Vijf modellen voor openbaarmaking van Prinsjesdagstukken	55
5.2 Argumenten pro en contra een embargoregeling	60
5.3 Een analysekader voor een embargoregeling	65

HOOFDSTUK 6

Juridische aspecten Prinsjesdagstukken en embargo	73
6.1 Geheimhouding	73
6.2 Wetboek van Strafrecht en schending geheimhoudingsplicht	75
6.3 Vervolgbaarheid bij schending geheimhoudingsplicht	77
6.4 Reglement van Orde: geheimhouding en handhaving	79
6.5 Positie van niet-beëdigde medewerkers	81
6.6 Samenvatting	82

HOOFDSTUK 7

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	85
7.1 Bevindingen	85
7.2 Conclusies	91
7.3 Aanbevelingen	93

Voorstellen commissie Prinsjesdagstukken (addenda)

I. Wijziging van het Reglement van Orde in verband met het beschermen van de vertrouwelijkheid	95
II. Mogelijke bestanddelen Regeling vertrouwelijke stukken Tweede Kamer.....	99
Geraadpleegde bronnen.....	103
Bijlagen bij het eindrapport	107

Bijlagen

1. Persbericht van de Tweede Kamer d.d. 15 september 2009; mededeling van het Presidium
2. Persbericht van de Tweede Kamer d.d. 30 september 2009; Presidiumbesluit over onderzoeken naar uitlekken Prinsjesdagstukken
3. Brief van het Presidium (gedrukt als TK 2009-2010, 32 173, nr. 1) met de opdracht van het Presidium aan de commissie en het onderzoeksvoorstel van de commissie
4. Feitenreconstructie Prinsjesdagstukken 2009
5. Verslagen van de door de commissie Prinsjesdagstukken gevoerde gesprekken:
 - a. prof. dr. J.Th.J. van den Berg, honorair hoogleraar parlementair stelsel Universiteit Maastricht
 - b. mr. H.N. Brouwer, voorzitter van het College van procureurs-generaal
 - c. prof. mr. Y. Buruma, hoogleraar straf- en strafprocesrecht Radboud Universiteit Nijmegen
 - d. mr. E.J. Daalder, plaatsvervangend landsadvocaat
 - e. prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staats- en bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen
 - f. drs. S. de Jong, plaatsvervangend hoofdredacteur van NRC Handelsblad
 - g. J.A.S. Joustra, voorzitter van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren; hoofdredacteur van Elsevier
 - h. H. Laroes, hoofdredacteur van NOS Nieuws
 - i. mevrouw M.F. Stein, vicevoorzitter van de Vereniging van Griffiers; griffier van de gemeente Den Haag, en mr. H.R. Lingen, plaatsvervangend griffier van de gemeente Den Haag
 - j. H. Taselaar, hoofdredacteur van RTL Nieuws
 - k. mevrouw G.A. Verbeet, Voorzitter van de Tweede Kamer, en mevrouw mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden, Griffier van de Tweede Kamer
6. Embargo-overeenkomst tussen Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) en diverse vertegenwoordigers van de pers, 15 augustus 1974
7. Embargo-overeenkomst begrotingsstukken 2004 tussen RVD/Voorlichtingsraad en Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, Prinsjesdag 2003
8. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, d.d. 3 september 2009, met het besluit over de uitreiking van embargo-exemplaren begrotingshoofdstukken en Miljoenennota aan fracties Eerste en Tweede Kamer (TK 2008-2009, 30 539, nr. 10)
9. Motie van het lid Van Gent over het moment van openbaarmaking van de begrotingsstukken (TK 2009-2010, 32 123 III, nr. 7)
10. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met de Eerste Kamer
11. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met het ministerie van Algemene Zaken
12. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met het ministerie van Financiën
13. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met Sdu Uitgevers
14. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met het Centraal Planbureau (CPB)

15. ANP-bericht d.d. 11 september 2009, 16.03 uur: "Kabinet bereidt burger voor op zware jaren"
16. NOS Teletekst d.d. 11 september 2009, 16.19 uur: "Nederlander levert kwart procent in"
17. Transcript: TV, Nederland 1, NOS Journaal d.d. 11 september 2009, 18.00 uur

HOOFDSTUK 1

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 Prinsjesdagstukken¹ 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 persbericht² 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 persbericht³ 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 13 oktober 2009 presenteert de commissie een onderzoeksvoorstel aan het Presidium. Op 14 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.

² Zie ook: Persbericht van de Tweede Kamer d.d. 15-9-2009 (bijlage 1 bij dit rapport)

³ Persbericht van de Tweede Kamer d.d. 30-9-2009 (bijlage 2 bij dit rapport)

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.

De staf werd gevormd door:

- de secretaris van de commissie, mr. T.N.J. de Lange (Hoofd dienst commissieondersteuning Internationaal en Ruimtelijk en commissiegriffier);
- de onderzoekscoördinator van de commissie, drs. R.A. Noordsij (senior medewerker van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven);
- de informatiespecialist van de commissie, J.P. Benard (informatiespecialist Dienst Informatievoorziening);
- het secretariaat van de commissie, mevrouw Y.M.E. Hendriks (directiesecretaresse).

Het onderzoeksteam werd gevormd door:

- mevrouw I. de Bakker, medewerker Rijksrecherche;
- de heer S. van der Linden, medewerker Rijksrecherche;
- mevrouw W.E. Pijlman, medewerker PricewaterhouseCoopers;
- de heer M. Kaijijm, medewerker PricewaterhouseCoopers.

De commissie heeft ten behoeve van dit rapport een feitenreconstructie laten uitvoeren, schriftelijke informatie ingewonnen en gesprekken gevoerd en laten voeren met betrokkenen en deskundigen.

De feitenreconstructie is gemaakt door het onderzoeksteam. Deze feitenreconstructie maakt integraal onderdeel uit van dit rapport en is als bijlage 4 bijgevoegd. Voor de feitenreconstructie zijn interviews gehouden met ambtenaren van de ambtelijke diensten van de Tweede Kamer die betrokken zijn geweest bij de distributie van de Prinsjesdagstukken op vrijdag 11 september en zaterdag 12 september 2009. Daarnaast is alle fracties verzocht een schriftelijke vragenlijst te beantwoorden en zijn met iedere fractie interviews gehouden. Per fractie zijn steeds gesprekken gevoerd met in ieder geval de fractievoorzitter en met de persoon of personen die betrokken zijn geweest bij het ophalen, respectievelijk het binnen de fractie verspreiden, van de Prinsjesdagstukken.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de werkwijze en methodologie met betrekking tot de feitenreconstructie (waaronder de lijst met geïnterviewde personen) wordt verwezen naar de feitenreconstructie zelf en de bijlagen daarbij.

De commissie Prinsjesdagstukken heeft gezien haar opdracht geen onderzoek gedaan buiten de Tweede Kamer, maar wel andere betrokkenen in dit proces per brief gevraagd naar hun procedures, werkwijze en ervaringen. Daartoe heeft de commissie brieven gestuurd aan de Eerste Kamer, de ministeries van Algemene Zaken en Financiën, het Centraal Planbureau (CPB) en Sdu Uitgevers. Deze brieven en de ontvangen antwoorden zijn bij dit rapport gevoegd als bijlage 10 tot en met 14.

De commissie heeft zelf gesprekken gevoerd met onder meer de Voorzitter van de Tweede Kamer, wetenschappers en vertegenwoordigers van de media. De inzichten en opvattingen die uit deze gesprekken naar voren zijn gekomen, hebben de commissie zeer geholpen bij het schrijven van dit rapport en het doen van aanbevelingen.

Gesprekken zijn gevoerd met:

- prof. dr. J.Th.J. van den Berg, honorair hoogleraar parlementair stelsel Universiteit Maastricht;
- mevrouw mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden, Griffier van de Tweede Kamer;
- mr. H.N. Brouwer, voorzitter van het College van procureurs-generaal;
- prof. mr. Y. Buruma, hoogleraar straf- en strafprocesrecht Radboud Universiteit Nijmegen;
- mr. E.J. Daalder, plaatsvervangend landsadvocaat;
- prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staats- en bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen;
- drs. S. de Jong, plaatsvervangend hoofdredacteur van NRC Handelsblad;
- J.A.S. Joustra, voorzitter van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren; hoofdredacteur van Elsevier;
- H. Laroes, hoofdredacteur van NOS Nieuws;
- mr. H.R. Lingen, plaatsvervangend griffier van de gemeente Den Haag;

- mevrouw M.F. Stein, vicevoorzitter van de Vereniging van Griffiers; griffier van de gemeente Den Haag;
- H. Taselaar, hoofdredacteur van RTL Nieuws;
- mevrouw G.A. Verbeet, Voorzitter van de Tweede Kamer.

Alle gesprekspartners hebben ingestemd met het publiceren in dit rapport van een kort verslag van het betreffende gesprek. De gespreksverslagen zijn in dit rapport opgenomen in bijlage 5a tot en met 5k.

1.4 Structuur en inhoud rapport

De structuur van dit rapport is als volgt. De hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn beschrijvend van aard en leiden tot bevindingen, ontleend aan de onderzochte praktijk. De hoofdstukken 5 en 6 zijn analyserend van aard en leiden tot een analysekader voor embargoregelingen en aanbevelingen op het terrein van de in dit kader relevante wet- en regelgeving.

De inhoud van de hoofdstukken is in grote lijnen de volgende.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de embargoregeling in het algemeen. Het fenomeen embargoregeling wordt in een breder kader geplaatst door stil te staan bij vragen als: hoe is in het verleden door kabinet, Tweede Kamer en media met de embargoregeling omgegaan en hoe gaat dat in andere Europese parlementen en bij lagere overheden?

In de hoofdstukken 3 en 4 staat de embargoregeling in het jaar 2009 centraal. In deze hoofdstukken wordt gekeken hoe er buiten, respectievelijk binnen de Tweede Kamer in 2009 is omgegaan met de embargoregeling.

In hoofdstuk 5 komen diverse opvattingen over de embargoregeling aan de orde. Mening en gebruikte argumenten – van politici, de media, de gesprekspartners van de commissie – worden geïnventariseerd en geanalyseerd, uitmondend in een analysekader voor embargoregelingen.

Hoofdstuk 6 betreft de juridische aspecten van de embargoregeling en de zaken die in de wat bredere context daarvan relevant zijn.

In hoofdstuk 7 worden, op basis van de bevindingen en analyses in de eerdere hoofdstukken, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

1.5 Dankwoord

De commissie wil graag een woord van dank uitspreken aan allen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

De bijdragen van de gesprekspartners van de commissie alsmede de van de Voorzitter van de Eerste Kamer, de ministers van Algemene Zaken en Financiën, de directeur van het Centraal Planbureau en de CEO van Sdu Uitgevers ontvangen schriftelijke informatie hebben waardevolle informatie opgeleverd en, misschien nog belangrijker, de commissie gescherpt bij het formuleren van haar eigen oordelen en adviezen.

De commissie heeft ook de medewerking van de fracties en van de medewerkers van de Tweede Kamer zeer gewaardeerd. Zonder uitzondering hebben zij ruimhartig meegewerkt aan het verstrekken van de door de commissie gevraagde informatie. De commissie noemt in dit verband in het bijzonder de medewerking van de Griffie, onder meer waar het betreft het Reglement van Orde, en van de Dienst Informatievoorziening.

De commissie spreekt ook grote waardering uit voor de bereidheid van de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de directeur van de Rijksrecherche om twee rijksrechercheurs voor de feitenreconstructie van de commissie ter beschikking te stellen. Beide rijksrechercheurs, mevrouw De Bakker en de heer Van der Linden, hebben samen met mevrouw Pijlman en de heer Kaijim van

PricewaterhouseCoopers, de feitenreconstructie uitgevoerd en daarmee een belangrijke bijdrage aan het rapport van de commissie geleverd.

De waardering van de commissie strekt zich zeker ook uit tot de inzet en bijdragen van de Kamermedewerkers die de commissie gedurende hun werkzaamheden ten dienste hebben gestaan. Mevrouw Hendriks en de heren Benard, Noordsij en De Lange hebben de commissie van begin tot einde van het onderzoek op gedegen, proactieve en heel plezierige wijze ondersteund.

HOOFDSTUK 2

Prinsjesdagstukken en embargo: het bredere kader

2.1 Prinsjesdagstukken en embargoregeling

2.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het bredere kader geschetst waarbinnen de commissie haar opdracht heeft vervuld. De commissie heeft specifiek gekeken naar het schenden van de embargoregeling van Prinsjesdagstukken in 2009. In deze paragraaf zal daarom eerst kort worden weergegeven wat de "Prinsjesdagstukken" precies zijn, wat onder "embargoregeling" wordt verstaan en hoe in 2009 de regeling is vormgegeven (begripsbepaling).

In de paragrafen daarna wordt vervolgens het bredere kader weergegeven door te beschrijven hoe de embargoregeling in het verleden tot stand is gekomen, in hoeverre daarbij ook informatie voortijdig is uitgelekt en wat in de Tweede Kamer over deze thematiek is gewisseld. Tot slot wordt gekeken hoe in andere landen en bij andere overheden wordt omgegaan met embargoregelingen.

2.1.2 Prinsjesdagstukken

Een centraal begrip in dit rapport zijn de Prinsjesdagstukken. In algemene zin worden hieronder verstaan de stukken die het kabinet op Prinsjesdag aanbiedt aan de Tweede Kamer. In dit rapport worden hieronder echter specifiek de stukken uit 2009 verstaan, die voorafgaand aan Prinsjesdag aan de Tweede Kamer onder embargo beschikbaar zijn gesteld.

In onderstaande tabel wordt een overzicht van de Prinsjesdagstukken 2009 gegeven, en ook van de tijdstippen waarop de Tweede Kamer de stukken onder embargo heeft ontvangen. De troonrede zit daar niet bij. De troonrede maakt de laatste jaren geen deel meer uit van de stukken die al eerder dan Prinsjesdag onder embargo worden aangeboden.

Tabel 1: overzicht Prinsjesdagstukken 2009

Document	Kamerstuknummer	Ontvangen
Miljoenennota 2010 + bijlagenboek	TK 2009-2010, 32 123, nr. 1 TK 2009-2010, 32 123, nr. 2	Vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur
Ontwerpbegrotingen voor 2010	TK 2009-2010, 32 123 I t/m XVIII, nrs. 2 TK 2009-2010, 32 123 A t/m G, nrs. 2	Vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur
Macro Economische Verkenning (MEV) 2010	(geen Kamerstuk)	Vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur
Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2010	TK 2009-2010, 32 124, nr. 1-2	Vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur
Staat van de Europese Unie 2009-2010 + bijlagenboek	TK 2009-2010, 32 125, nr. 1-2	Vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur
Periodiek Onderhoudsrapport (POR)	TK 2009-2010, 32 123 B, nr. 2, bijlage 1	Vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur
HGIS-nota 2010	TK 2009-2010, 32 126, nrs. 1-2	Vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur
Belastingplan c.a.	TK 2009-2010, 32 128, nrs. 1-3	Zaterdag 12 september vanaf 16.00 uur

2.1.3 Embargoregeling

Een ander centraal begrip in dit rapport is de embargoregeling. In dit rapport wordt primair uitgegaan van de embargoregeling die in 2009 geldt. Dat is echter niet "dé" embargoregeling, in die zin dat er in de afgelopen jaren verschillende embargoregelingen zijn gehanteerd.

Los daarvan bestaat er ook enige verwarring over het begrip "embargo" zelf. Het begrip komt noch in het Reglement van Orde Tweede Kamer, noch in enige andere geschreven regeling voor. Onder een embargo pleegt men, voor zover hier van belang, in het spraakgebruik te verstaan een publicatieverbod tot een bepaalde datum⁴. Het gaat bij een embargo om een verbod tot het prijsgeven aan de openbaarheid van bepaalde stukken en/of informatie. Het begrip embargo sluit als zodanig niet uit dat embargostukken of -informatie voor gebruik in besloten kring worden gekopieerd of gedeeld, mits gewaarborgd blijft dat de verspreiding slechts intern geschiedt.

Het begrip geheimhouding, dat in dit verband ook wel wordt gebruikt, veronderstelt in wezen een strikter regime. De stukken of informatie, die onder beslag van geheimhouding worden verstrekt mogen door de ontvanger in beginsel in het geheel niet aan iemand anders worden doorgegeven. Naast het begrip geheimhouding wordt ook wel, min of meer als synoniem, het begrip vertrouwelijkheid gebruikt. Dit blijkt ook uit het gebruik van beide begrippen naast elkaar in het Reglement van Orde. Het begrip geheimhouding verdient om meerdere redenen echter de voorkeur boven het begrip vertrouwelijkheid.

Ook in relatie tot de Prinsjesdagstukken is het taalgebruik niet geheel consistent. De begrippen embargo, geheimhouding en vertrouwelijkheid worden min of meer in elkaars verlengde, soms zelfs door elkaar heen, gebruikt. Daar behoeft geen bezwaar tegen te bestaan zolang duidelijk blijft welke bevoegdheden de ontvanger van embargostukken of -informatie precies heeft. De wijze van omgaan met de Prinsjesdagstukken in 2009 – er is gekopieerd en de stukken zijn (gedeeltelijk) ter inzage gegeven aan derden (fractiemedewerkers en externe deskundigen) – suggereert dat niet door iedereen gedacht is aan "echte" geheimhouding. Worden stukken onder embargo door het kabinet aan de Staten-Generaal verstrekt dan impliceert dit in ieder geval dat die stukken, wat het kabinet betreft, niet openbaar worden op het moment van verstrekking en dat zij door de leden van de Staten-Generaal ook niet als openbaar mogen worden beschouwd of behandeld tot aan het einde van de embargotermijn. Hetzelfde geldt voor de in embargostukken besloten liggende informatie, althans voor zover die informatie niet reeds openbaar is.

In de door het kabinet tot nu toe gehanteerde wijze van verspreiding zijn drie dimensies te onderscheiden waarop keuzes zijn gemaakt:

1. Reikwijdte embargo: wie krijgen de stukken?
2. Duur embargo: hoeveel dagen voorafgaand aan Prinsjesdag worden de stukken verstrekt?
3. Omvang embargo: welke stukken worden onder embargo verstrekt?

In 2009 maakt het kabinet de volgende keuzes:

Ad 1. (Reikwijdte): alleen leden van de Eerste en Tweede Kamer krijgen in 2009 stukken onder embargo. Voor de pers is er in 2009 geen embargoregeling, in tegenstelling tot wat de jaren daarvoor te doen gebruikelijk was.

Ad 2. (Duur): de embargoregeling voor leden van de Eerste en Tweede Kamer beslaat in 2009 vier dagen; van vrijdag 11 september 16.00 uur (verstrekking van de dozen met embargostukken) tot dinsdag 15 september, 15.15 uur.

⁴ Van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal, editie 14 (digitale versie): "embargo: ... tot een bep. datum opgelegd publicatieverbod"

Ad 3. (Omvang): in tabel 1 is al de opsomming gegeven van de Prinsjesdagstukken 2009. Voor deze stukken is de embargoregeling van toepassing.

In de hoofdstukken 3 en 4 komt de embargoregeling 2009 uitvoeriger aan bod. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de verschillende keuzes die binnen een embargoregeling zijn te maken.

2.2 Geschiedenis van de embargoregeling

2.2.1 Inleiding

In de navolgende historische analyse wordt duidelijk dat er voor wat betreft de in de vorige paragraaf genoemde drie dimensies bij de wijze van verspreiding van de Prinsjesdagstukken in de loop der jaren steeds andere keuzes zijn gemaakt. Bovendien dient hierbij onderscheid te worden gemaakt tussen de embargoregelingen voor de pers en de embargoregelingen voor Kamerleden.

2.2.2 Periode tot en met 1992

In de literatuur wordt al gewag gemaakt van een embargoregeling in de jaren vijftig. Tot en met 2005 is het gebruikelijk dat zowel alle leden van de Eerste en Tweede Kamer als de pers de stukken op de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag ontvangen. De waarborgen voor geheimhouding zijn daarbij echter tot en met 1992 voor de Kamer veel minder streng. Het lekken van stukken komt dan ook vrijwel jaarlijks voor, maar wordt minder dan nu als problematisch ervaren.

Kenmerkend voor de periode tot en met 1992 is dat de algemene politieke beschouwingen ten minste drie weken na Prinsjesdag plaatsvinden. De behoefte aan stukken onder embargo is dus niet zozeer ingegeven door de noodzaak van een ruime voorbereidingstijd van het parlement voor het debat, maar vloeit in feite voort uit het feit dat er een embargoregeling voor de pers is. De pers kan de stukken voor Prinsjesdag op vrijdag ophalen. Het ligt in de rede dat de Kamerleden dan ook over de stukken kunnen beschikken.

Op basis van mediaberichten zijn in onderstaande box enkele markante gebeurtenissen uit de periode tot 1993 op een rij gezet.

In 1957 is er het beroemd geworden incident rond Volkskrantverslaggever Henry Faas die op zaterdag voor Prinsjesdag een verhaal publiceert over de inhoud van de Miljoenennota. Faas wordt er door premier Drees en de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) van beschuldigd het embargo te hebben geschonden en wordt vervolgens uitgesloten van alle faciliteiten. Faas ontkent echter dat zijn verhaal is gebaseerd op de embargostukken. Het is namelijk gebaseerd op het nauwkeurig verzamelen, combineren en extrapoleren van al bekende cijfers. Een staaltje journalistiek handwerk. Onder druk van de FNJ (de voorloper van de Nederlandse Vereniging van Journalisten NVJ), en de Tweede Kamer, wordt de uitsluiting van Faas per 1 januari 1958 weer ongedaan gemaakt.

In de **jaren zeventig** ontstaat er enige wrijving tussen de parlementaire pers en de RVD, omdat de pers "het geen doen meer vindt" om de begrotingsstukken op vrijdag bij alle departementen afzonderlijk te halen. Sindsdien verzorgt de RVD de uitgifte voor alle departementen gezamenlijk.

In 1988 meldt de Telegraaf de maandag voor Prinsjesdag (19 september 1988) "in rustige opmaak" dat minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat van plan is 400 miljoen gulden uit te trekken voor verbetering van wegen in de Randstad. Technisch gezien schendt de Telegraaf daarmee het embargo, maar de RVD reageert mild: "*De Telegraaf zal ongetwijfeld een pittige brief krijgen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ik verwacht dat hiermee de zaak als afgedaan wordt beschouwd*", aldus het Nieuwsblad van het Noorden van 24 september 1988.

In 1989 komen tijdens de kabinetsformatie veel punten aan de orde die ook terugkomen in de Miljoenennota. "*Van daadwerkelijke geheimhouding is feitelijk nauwelijks sprake*", aldus het Haarlems Dagblad van 25 juli 1989.

In 1990 zegt weekblad Elsevier een week voor Prinsjesdag inzage te hebben gehad in de laatste versie van de (concept-)Miljoenennota en publiceert op zaterdag 15 september een aantal cijfers, waaruit blijkt wat het kabinet precies van plan is en hoeveel het kost of oplevert. Elsevier twijfelt niet aan de juistheid van de cijfers.

2.2.3 Periode 1993-2005

In 1993 besluit de Tweede Kamer, op voorstel van de toenmalige PvdA-fractievoorzitter Thijs Wöltgens, de algemene politieke beschouwingen te houden op de dag na Prinsjesdag. Wel wordt een splitsing aangebracht tussen de algemene politieke beschouwingen (APB) en de algemene financiële beschouwingen, die in de jaren daarna in de praktijk minimaal één week na de APB worden gehouden. Een van de gevolgen is dat de Prinsjesdagstukken eerder dan de vrijdag voor Prinsjesdag onder embargo worden verstrekt aan de fractievoorzitters, zodat zij zich op het debat kunnen voorbereiden. In dagblad Trouw van 17 september 2004 wordt geconstateerd dat daarmee ook de kans op lekken is toegenomen.

Aan de hand van een brief van 15 september 1997 van Tweede Kamervoorzitter Bukman aan minister-president Kok kan worden geconcludeerd dat in de periode 1993-2005 de procedure als volgt is:

- Op de maandag acht dagen vóór Prinsjesdag: strikt vertrouwelijke toezending aan alle fractievoorzitters van de concept-Miljoenennota en de concept-Hoofdpunten van beleid. Wederzijds is aanvaard dat het hier eventueel kan gaan om stukken met handgeschreven verbeteringen, doorhalingen, etc. Aan deze kennisname is de voorwaarde verbonden dat fractievoorzitters in het openbaar slechts citeren uit en verwijzen naar de definitieve stukken en ook nooit verwijzen naar eventuele verschillen tussen het concept en de definitieve versie.
- Op de vrijdag vóór Prinsjesdag om 9.00 uur: begrotingsstukken zijn onder embargo beschikbaar voor alle leden (nader: Miljoenennota, MEV, begrotingshoofdstukken die voor het desbetreffende lid relevant zijn).
- Op de maandag vóór Prinsjesdag: de fractievoorzitters ontvangen ook de tekst van de troonrede onder embargo.

In schema (nog aangevuld met informatie uit andere bronnen):

Werkwijze Tweede Kamer 1993-2005

- Voor alle Kamerleden zijn de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag de stukken onder embargo beschikbaar.
- Alle leden ontvangen een Miljoenennota, de Hoofdpunten van beleid en de MEV. De vaste (niet de plaatsvervangende) leden van de verschillende commissies krijgen daarnaast ook het desbetreffende begrotingshoofdstuk meegezonden.
- Fractievoorzitters krijgen acht dagen voor Prinsjesdag onder embargo de Miljoenennota, de Hoofdpunten van beleid en de MEV. Op de maandag voor Prinsjesdag krijgen zij onder embargo ook de troonrede.
- De stukken worden voorzien van een etiket met de naam van het Kamerlid. De postkamer van de Tweede Kamer verzamelt de stukken en bundelt ze tot één pakket. Deze pakketten worden via de post verzonden, zodat de leden de stukken op zaterdagochtend op het huisadres kregen aangeboden door de postbode.
- Alle stukken die worden verzonden, zijn voorzien van een embargosticker met de tekst: "Embargo tot (datum) te (tijdstip)".

- Voor de beleidmedewerkers van de fracties wordt naar rato van de fractie een aantal stukken geleverd (maximaal 20 exemplaren per begrotingshoofdstuk).
- De griffiers van de commissiebureaus krijgen het begrotingshoofdstuk voor de commissie(s) waarvan ze griffier zijn.

Ook in deze periode komt er informatie vóór Prinsjesdag naar buiten. Uit een artikel in Trouw van 21 september 1996 blijkt dat vóór Prinsjesdag al bekend is dat de inkomstenbelasting wordt verlaagd, het arbeidskostenforfait verhoogd, het huurwaardeforfait verlaagd, er twee miljard wordt geïnvesteerd in wegen, er 700 miljoen gulden extra komt voor bestrijding van luchtverontreiniging en er 400 miljoen naar thuiszorg en medicijnen gaat. Het verhogen van de accijns op benzine en sigaretten wordt in datzelfde artikel echter de "meest bijzondere lekkage" van dat jaar genoemd.

Deze trend zet zich in versterkte mate voort in de jaren na 1996. In 2004 komt voor het eerst de Miljoenennota voortijdig integraal naar buiten. Dit gebeurt al op de woensdag voor Prinsjesdag en daarmee nog voordat de stukken op vrijdag onder embargo beschikbaar worden gesteld aan de media.

In 2005 beschikken zelfs meerdere media vroegtijdig over stukken. Blijkens berichten in de media in dat jaar ontstaat er zowel bij het kabinet als de Kamer ergernis over de gang van zaken. De minister van Financiën vermoedt dat een exemplaar van een van de fractievoorzitters gelekt is. Sommige Kamerleden uiten hun ongenoegen over het feit dat veel plannen uit de Prinsjesdagstukken al in de aanloop naar Prinsjesdag door het kabinet naar buiten zijn gebracht.

In 2000 komen er op de ochtend van Prinsjesdag enkele details uit de rijksbegroting voor Volksgezondheid naar buiten door een vraaggesprek met minister Borst op Radio 1. Dat blijkt geen bewust lek te zijn. De afspraak tussen de publieke omroep en de minister en haar medewerkers is dat de minister in het vraaggesprek wel het nodige zal vertellen over haar beleid, maar geen concrete cijfers zal noemen. Omdat niemand van de aanwezigen ingrijpt wanneer de minister tijdens het (al enige dagen eerder opgenomen) vraaggesprek een concreet cijfer noemt, wordt het vraaggesprek met dit concrete cijfer op de ochtend van Prinsjesdag uitgezonden.

In 2002 komt veel informatie voortijdig op het internet terecht. Een onbekende persoon – die zich NH2BA noemt – heeft delen van de ANP-nieuwsberichten, die op vrijdag 13 september onder embargo onder journalisten zijn verspreid, op internet gezet. Het ANP doet aangifte van diefstal en schending van het auteursrecht van kopij. Daarnaast vergeet een medewerker van het ministerie van VROM het woord "embargo" in te vullen bij de verzending van de begrotingsstukken naar ANP Perssupport, waardoor die stukken op internet terechtkomen.

In 2003 moeten de media, om vooraf de Prinsjesdagstukken te ontvangen, een aangescherpte overeenkomst met de RVD ondertekenen waarin zij beloven niet tot publicatie over te gaan, ook niet wanneer zij uit vrije nieuwsgaring over (delen van) die informatie zouden beschikken. In dat jaar ontstaat er enige commotie over de embargoregeling omdat het NOS Journaal op vrijdagavond 12 september over het kabinetsbesluit over de WAO bericht. Het probleem ontstaat omdat het kabinet besluit de inhoud van het kabinetsbesluit onder te brengen onder het embargo van Prinsjesdag. Het NOS Journaal zegt de inhoud van het kabinetsbesluit via de weg van vrije nieuwsgaring al te kennen.

In 2004 brengt RTL Nieuws al op woensdagavond 15 september de gehele Miljoenennota naar buiten. Het embargo zou pas op vrijdagmiddag 17 september ingaan. Er is dus geen sprake van schending van een embargoafspraken. NRC Handelsblad had van tevoren al aangegeven de embargoregeling niet te willen tekenen.

In 2005 zijn alle begrotingsstukken op de zaterdag (17 september) voorafgaand aan Prinsjesdag (20 september) onder embargo beschikbaar en worden voor een groot gedeelte via een koeriersdienst verspreid. Al een week voor Prinsjesdag hebben enkele media, waaronder RTL Nieuws, de

Miljoenennota in handen. Volgens enkele media (Reformatorisch Dagblad, Parool) hebben op 13 september de fractievoorzitters in de Tweede Kamer onder embargo een gewaarmerkt exemplaar ontvangen. Minister van Financiën Zalm komt zodoende tot de conclusie dat het uitgelekte exemplaar van een van de veertien fractievoorzitters in de Tweede Kamer afkomstig moest zijn (NRC Handelsblad, 17 september 2005). *"Overigens zijn de plannen van het kabinet al grotendeels bekend doordat bewindslieden, onder wie de premier, al veel hebben losgelaten voor Prinsjesdag"*, aldus het Reformatorisch Dagblad van 14 september 2005.

2.2.4 Periode 2006-heden

De gang van zaken in 2005 leidt tot een keerpunt in de embargoregeling rond Prinsjesdagstukken. In 2006 wordt besloten om de Tweede Kamer voorafgaand aan Prinsjesdag geen stukken meer te geven onder embargo. De periode 2006-heden is tevens te kenschetsen als een periode waarin de embargoregeling van Prinsjesdagstukken politiseert. Jaarlijks zijn er politieke discussies over de embargoregeling en vrijwel ieder jaar wordt deze regeling ook weer anders ingevuld.

In 2007, 2008 en 2009 zijn er plenaire debatten in de Tweede Kamer over de embargoregeling. Hierop wordt in paragraaf 2.3 nader ingegaan.

Voor de periode 2006-heden volgt hieronder een overzichtstabel. Uit deze tabel blijkt in hoofdlijnen hoe de opzet van de embargoregeling gedurende die periode ieder jaar is gewijzigd en of, en zo ja hoe, er sprake is van voortijdig bekend worden van informatie.

In 2006 wordt besloten de embargoregeling te laten vervallen. Alle Kamerleden kunnen daardoor pas op Prinsjesdag zelf na aanbieding van de Miljoenennota over de begrotingsstukken beschikken. De algemene politieke beschouwingen vinden een week later plaats om de leden voldoende voorbereidingstijd te gunnen. Toch komen er op vrijdagavond (15 september) voor Prinsjesdag enkele kerncijfers uit de Miljoenennota naar buiten, maar een groot deel van die feiten is eigenlijk al bekend. Niemand krijgt in dit jaar de "echte" stukken te pakken.

In 2007 is er sprake van een "beperkte" embargoregeling. Deze houdt in dat de fractievoorzitters en de Voorzitter van de Tweede Kamer de Miljoenennota en de MEV op de vrijdagmiddag (14 september) voor Prinsjesdag ontvangen. De overige Kamerleden kunnen op Prinsjesdag zelf (18 september) vanaf 7.00 uur 's ochtends over de begrotingsstukken beschikken. Op zaterdag 15 september lekken gegevens uit naar RTL Nieuws. RTL Nieuws besluit het document zelf niet op internet te zetten om de bron te beschermen: *"RTL Nieuws kan de hele Miljoenennota niet op internet zetten. De redactie heeft alleen beschikking over een papieren versie. In deze versie zitten merktekens, waardoor de bron achterhaald kan worden. Daarom kan het document ook niet gescand worden."*

In 2008 zijn de begrotingsstukken op de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag (12 september) vanaf 9.00 uur voor alle Kamerleden onder embargo beschikbaar. NRC Handelsblad weigert de embargoregeling voor de Miljoenennota te tekenen, publiceert op zaterdag 13 september volop begrotingsnieuws en plaatst de Miljoenennota op internet. Andere media pakken de door NRC gepubliceerde informatie niet verder op *"omdat de ijzeren regels van de Rijksvoorlichtingsdienst dat verbieden"*, aldus De Volkskrant van 20 september 2008. Ook over informatie die al uitgelekt is, mag niet worden gepubliceerd, wat door NRC als "knevelarij" wordt bestempeld (NRC Handelsblad, 13 september 2008).

In 2009 zijn op vrijdag 11 september om 16.00 uur de Miljoenennota, de MEV en alle afzonderlijke begrotingshoofdstukken in één doos gebundeld onder embargo voor alle Kamerleden beschikbaar. Voor de grotere fracties zijn vijf dozen beschikbaar, voor kleinere fracties twee en het lid Verdonk ontvangt één doos met stukken. Tevens ontvangt de Voorzitter één doos met stukken. Op zaterdag 12 september 2009 is, ook om 16.00 uur, voor de fracties het Belastingplan 2010 beschikbaar (zie ook hoofdstuk 4 van dit rapport).

Op vrijdag 11 september om 16.03 uur komt het ANP met een persbericht, met veel cijfers en feiten die afkomstig zijn uit de Prinsjesdagstukken. Kort daarna (om 16.19 uur) verschijnt een bericht op NOS Teletekst waarin wordt gemeld dat de gemiddelde Nederlander er volgend jaar een kwart procent in koopkracht op achteruit gaat: "Dat blijkt uit stukken die het kabinet op Prinsjesdag presenteert en waar de NOS de hand op heeft weten te leggen." Om 16.30 uur komt de NOS met een extra journaal. Op zaterdag 12 september toont RTL Nieuws in de uitzending van 19.30 uur de Miljoenennota en de MEV. Op maandagmiddag 14 september deelt (volgens een ANP-bericht van 16.14 uur) Tweede Kamerlid en financieel woordvoerder Paul Tang (PvdA) mee dat hij "begrotingscijfers" voor 2010 heeft verstrekt aan RTL Nieuws. Naar later blijkt gaat het om het embargo-exemplaar van de MEV.

In een e-mail aan de commissie d.d. 9 december 2009 bevestigt de Rijksvoorlichtingsdienst dat het naar beste weten gedurende de decennia tot 2006 goed gebruik was dat de pers op vrijdag voor Prinsjesdag onder embargo over de Prinsjesdagstukken kon beschikken: *"In 1974 is deze gang van zaken nog eens bevestigd (zie bijlage 6). In 2002 is het embargo geschonden, de Miljoenennota lekte uit op internet. Naar aanleiding hiervan berichten diverse media uit de Miljoenennota. De embargo-overeenkomst is daarom in 2003 aangescherpt (zie bijlage 7). Hierin is expliciet opgenomen dat bij publicatie tussen het tijdstip van de uitreiking van de stukken en het verstrijken van het embargo geen beroep gedaan kan worden op vrije nieuwsgaring en/of het doorbreken van het embargo door derden. Deze passage was reden – aanvankelijk alleen voor NRC Handelsblad, later voor meer media – de embargovoorwaarden niet langer te onderschrijven, waardoor het klassieke embargo de facto onhoudbaar werd".*

Tot slot van deze paragraaf een overzichtstabel waarin achtereenvolgens per jaar zijn weergegeven: de datum van uitreiking van Prinsjesdagstukken aan de Tweede Kamer onder embargo, de datum van Prinsjesdag, de datum van de algemene politieke beschouwingen (eerste dag van het debat) en het aantal dagen tussen Prinsjesdag en de algemene politieke beschouwingen (APB).

Tabel 2: overzicht data Prinsjesdag 1980-2009

Embargo-datum	Prinsjesdag	APB	Dagen
Periode tot 1993			
1980.09.12	1980.09.16	1980.10.07	21
1981.09.11	1981.09.15	1981.11.16	31
1982.09.17	1982.09.21	1982.11.23	63
1983.09.16	1983.09.20	1983.10.11	21
1984.09.14	1984.09.18	1984.10.09	21
1985.09.13	1985.09.17	1985.10.15	28
1986.09.12	1986.09.16	1986.10.07	21
1987.09.11	1987.09.15	1987.10.06	21
1988.09.16	1988.09.20	1988.10.11	21
1989.09.15	1989.09.19	1989.11.28	70
1990.09.14	1990.09.18	1990.10.09	21
1991.09.13	1991.09.17	1991.10.08	21
1992.09.11	1992.09.15	1992.10.13	28
Periode 1993-2005			
1993.09.17	1993.09.21	1993.09.22	1
1994.09.17	1994.09.20	1994.09.21	1
1995.09.15	1995.09.19	1995.09.20	1
1996.09.13	1996.09.17	1996.09.18	1
1997.09.12	1997.09.16	1997.09.17	1
1998.09.11	1998.09.15	1998.09.16	1
1999.09.17	1999.09.21	1999.09.22	1
2000.09.15	2000.09.19	2000.09.21	2
2001.09.14	2001.09.18	2001.09.19	1
2002.09.13	2002.09.17	2002.09.18	1
2003.09.12	2003.09.16	2003.09.17	1
2004.09.17	2004.09.21	2004.09.28	7
2005.09.17	2005.09.20	2005.09.21	1

Periode 2006-heden			
Geen	2006.09.19	2006.09.27	7
2007.09.14	2007.09.18	2007.09.19	1
2008.09.12	2008.09.16	2008.09.18	2
2009.09.11	2009.09.15	2009.09.16	1

In 1981, 1982 en 1989 heeft de ruime tijdsspanne tussen Prinsjesdag en het houden van algemene politieke beschouwingen te maken met kabinetsformaties in die jaren. In 2004 worden de algemene politieke beschouwingen een week uitgesteld in verband met ziekte van de minister-president. Uiteindelijk is de minister-president niet aanwezig.

2.3 Politieke meningsvorming over de embargoregeling

2.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is al duidelijk geworden dat de laatste jaren (vooral sinds het uitlekken van stukken in 2004 en 2005) de embargoregeling rond Prinsjesdagstukken een politiek beladen onderwerp is geworden. De Tweede Kamer heeft op 8 oktober 2009 voor de derde maal een plenair debat gevoerd met de minister-president over dit onderwerp. Inzet van deze debatten was steeds de wijze van aanbieding van de Prinsjesdagstukken. In de navolgende subparagrafen volgt een overzicht van hetgeen hierover is gewisseld tussen kabinet en Tweede Kamer.

2.3.2 Verkeer tussen Kamer en kabinet in 2006 over embargoregeling

Het incident in 2005, waarbij een exemplaar van de Miljoenennota dat bestemd is voor fractievoorzitters uitlekt naar RTL Nieuws, is aanleiding voor het kabinet om in 2006 geen Prinsjesdagstukken vooraf ter beschikking te stellen aan de Kamer. In een brief van 27 april 2006 (TK 2005-2006, 30 539, nr. 1) deelt het Presidium aan de Tweede Kamer mee dat de minister-president via de Kamervoorzitter heeft laten weten de gebruikelijke embargoregeling voorafgaand aan Prinsjesdag en voorafgaand aan de derde woensdag in mei (de departementale jaarverslagen; "Verantwoordingsdag") op te heffen. Het Presidium stelt voor het voorstel voor de derde woensdag in mei te accepteren maar niet in te stemmen met het voorstel tot opheffing van de embargoregeling voor Prinsjesdag. De brief van het Presidium is vrij uitgesproken. Om die reden vindt er 17 mei 2006, voorafgaand aan het plenair debat met de minister-president, eerst een debat plaats met de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Brief van het Presidium, d.d. 27 april 2006 (TK 2005-2006, 30 539, nr. 1)

(...) Dat betekent dat het kabinet tijdig de stukken voor Prinsjesdag en de Algemene en Politieke Beschouwingen onder embargo aan de Kamer dient toe te sturen. De embargoregeling en de daarmee verband houdende afspraken dienden er immers toe om de Kamer in staat te stellen zich adequaat voor te bereiden op Prinsjesdag en de Algemene en Politieke Beschouwingen. Opheffing van deze afspraken frustreert deze doelstelling zo niet volledig dan wel in grote mate. De Kamer bepaalt bovendien zelf haar agenda en zij mag daarin niet belemmerd worden door de wijze of het tijdstip van aanleveren van de stukken. Opheffing van de embargoregeling zou ook nog inhouden dat vanaf het moment van aanbieding 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. (...)

In het debat met de minister-president worden twee moties ingediend door het lid Bos (op dat moment fractievoorzitter van de grootste oppositiefractie), waarin de regering wordt verzocht:

- *"de embargoregeling, zo nodig in aangepaste vorm, in stand te houden en met het Presidium hierover nader overleg te voeren"* (TK 2005-2006, 30 359, nr. 2).
- *"...overwegende dat individuele bewindspersonen op geen enkele wijze begrotingsinformatie publiek mogen maken voor Prinsjesdag en dat individuele bewindslieden op geen enkele wijze (concept)begrotingsstukken, direct of indirect, voor Prinsjesdag ter beschikking mogen stellen aan parlementariërs, (...) bij eventuele afschaffing van de embargoregeling dienovereenkomstig te handelen"* (TK 2005-2006, 30 359, nr. 3).

De eerste motie krijgt geen meerderheid, de tweede motie wordt ingetrokken na toezeggingen van de minister-president op dit punt.

2.3.3 Verkeer tussen Kamer en kabinet in 2007 en 2008 over embargoregeling

Naar aanleiding van de kritiek vanuit de Eerste en Tweede Kamer dat fractievoorzitters in 2006 niet in staat waren om direct na de troonrede adequaat te reageren op de kabinetsplannen, stelt het kabinet in 2007 een sterk verkort embargo voor. De Tweede Kamer ontvangt de stukken weliswaar pas op Prinsjesdag zelf, maar kan deze onder embargo al 's morgens vroeg om 7.00 uur krijgen.

Op 5 juli 2007 debatteert de Tweede Kamer met de minister-president over deze voorgenomen embargoregeling. Opnieuw wordt een motie ingediend (motie-Halsema c.s., TK 2006-2007, 30 539, nr. 5), waarin de regering wordt verzocht *"de proef met de embargoregeling zo aan te passen dat de Kamer de stukken weer op de vrijdag vóór Prinsjesdag onder embargo in handen krijgt"*. Deze motie wordt aangenomen.

In een brief van 13 juli 2007 (TK 2006-2007, 30 539, nr. 7) informeert de minister-president de Kamer over de aangepaste embargoregeling voor 2007: fractievoorzitters ontvangen op vrijdag al een exemplaar van de Miljoenennota en de MEV. Op Prinsjesdag is om 7.00 uur onder embargo een volledige set begrotingsstukken beschikbaar voor alle Kamerleden en de media.

In 2008 wordt de Miljoenennota voortijdig gepubliceerd door NRC Handelsblad. Een plenair debat over de embargoregeling vindt in dat jaar echter niet plaats. Wel is er in de aanloop naar Prinsjesdag ophef over het voortijdig uitlekken van conceptstukken (de concept-MEV). Naar aanleiding daarvan verzoekt het overgrote gedeelte van de oppositie tijdens de regeling van werkzaamheden op 10 september 2008 vervroegde aanlevering van Prinsjesdagstukken (Handelingen II, 2007-2008, nr. 110, p. 8003). De minister van Financiën geeft in een brief van 10 september 2008 (TK 2007-2008, 30 539, nr. 9) aan dat niet te kunnen (te weinig tijd) en niet te willen (geen premie op het lekken van concepten).

2.3.4 Verkeer tussen Kamer en kabinet in 2009 over embargoregeling

In 2009 is er in de aanloop naar Prinsjesdag wederom veel discussie over de aanbidding van de stukken. Deze discussie speelt zich met name af in de zomermaanden van 2009, in de vorm van enkele overleggen en een briefwisseling tussen de Voorzitters van de beide Kamers en de minister-president.

Op 3 september 2009 meldt de minister-president de uitkomst van dit proces in een brief aan de Tweede Kamer (TK 2008-2009, 30 539, nr. 10, zie bijlage 8). Uit deze brief en uit stukken in de media kan worden opgemaakt dat de inzet van de Voorzitter van de Tweede Kamer gericht was op openbaarmaking van de Prinsjesdagstukken op vrijdag. De Voorzitter van de Eerste Kamer heeft hiertegen bezwaren uit staatsrechtelijk oogpunt. Openbaarmaking op vrijdag zou op gespannen voet staan met de grondwettelijke plicht dat de regering haar voornemens voor het nieuwe jaar op Prinsjesdag bekend maakt.

In een brief van 9 juli 2009 melden de beide Kamervoorzitters dat zij tijdens het reces geen mandaat hebben om tot een voorstel te komen en dat het staatsrechtelijk aan het kabinet en niet aan het parlement is om in deze een beslissing te nemen. Het kabinet besluit vervolgens om de fracties onder

embargo op vrijdagmiddag 16.00 uur en zaterdagmiddag 16.00 uur een aantal exemplaren van de Miljoenennota en de begrotingen, respectievelijk de MEV en het Belastingplan ter beschikking te stellen. De media krijgen geen stukken onder embargo. Voorafgaand aan Prinsjesdag lekken opnieuw delen van de Prinsjesdagstukken vroegtijdig uit.

Op 8 oktober 2009 wordt bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken door de Tweede Kamer aandacht besteed aan de embargoregeling. De minister-president herhaalt zijn standpunt (dat hij ook al in antwoord op voorafgaande schriftelijke vragen hierover heeft neergelegd): het kabinet zal volgend jaar geen embargoregeling meer toepassen. De stukken zullen, net als in 2006, pas openbaar worden na afloop van de aanbidding van de rijksbegroting (oftewel dinsdagmiddag 15.15 uur). In het debat maken verschillende woordvoerders hiertegen bezwaar. Het lid Van Gent (GroenLinks) dient een motie in (TK 2009-2010, 32 123 III, nr. 7, zie bijlage 9), waarin de regering wordt verzocht: *"om voortaan de begrotingsstukken de vrijdag voorafgaande aan Prinsjesdag openbaar te maken"*. Deze motie wordt op 13 oktober 2009 aangenomen⁵.

Op 14 oktober 2009 reageert de minister-president hierop in een korte brief aan de Tweede Kamer. Hij stelt dat hij in het debat al heeft aangegeven dat het openbaar maken van de stukken op vrijdag tal van bezwaren oproept. De minister-president wacht nu eerst de evaluatie van de gang van zaken af en komt dan alsnog met een uitvoeriger reactie.

In de brief van 23 november 2009 die de minister-president schrijft in antwoord op vragen van deze commissie (bijlage 11, zie ook paragraaf 3.1 van dit rapport), schrijft de minister-president dat het kabinet besloten heeft niet deel te nemen aan de commissie en met een eigen evaluatie komt. Hij eindigt met een toezegging: *"Zoals afgesproken zal het kabinet vroegtijdig met de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer spreken over een houdbare variant voor de verstrekking van de stukken in 2010."*

2.3.5 Status embargostukken

Het meest recente debat over embargostukken is een ordedebat op 4 november 2009 voorafgaand aan de behandeling van de Justitiebegroting (TK 2009-2010, 32123 VI). Weliswaar gaat dit korte ordedebat niet over de embargoregeling zelf maar wel over een in dit kader relevant aspect, namelijk de status van embargostukken. Het debat maakt namelijk voor iedereen duidelijk dat de Prinsjesdagstukken die de Kamer ontvangt – zowel onder embargo, maar óók die op Prinsjesdag zelf worden verspreid – niet de formele en definitieve versies zijn. In de praktijk blijkt het voor te komen dat de stukken die de regering op Prinsjesdag aan de Kamer aanbiedt (de officiële, ondertekende stukken) nog handgeschreven wijzigingen bevatten.

Op 4 november 2009 merkt het lid Verdonk tijdens het ordedebat op dat er twee versies van de Justitiebegroting in omloop zijn: een versie die de Kamer onder embargo ter beschikking is gesteld en een tweede versie. Mevrouw Verdonk wil uitstel van het debat over de Justitiebegroting. Daarvoor krijgt zij geen steun, maar de minister van Justitie wordt wel verzocht een notitie met een toelichting op het verschil tussen de twee versies te sturen.

's Middags dient het lid Verdonk tijdens de eerste termijn van het debat een motie van wantrouwen in, met de strekking dat de minister de Kamer verkeerd inlicht c.q. misleidt. Volgens de minister van Justitie gaat het niet om substantiële verschillen, maar om kleinere aanpassingen die op het laatste moment in overleg met de minister van Financiën zijn aangebracht. In de gevraagde notitie waarin de verschillen worden verklaard, noemt de minister de gang van zaken "gebruikelijk" (TK 2009-2010, 32 123 VI, nr. 17). Niet alle Kamerleden blijken zich echter van deze gang van zaken bewust. De motie wordt die middag in stemming gebracht maar niet gesteund door andere fracties (TK 2009-2010, 32 123 VI, nr. 20).

⁵ 79 stemmen voor (PvdA, SP, PVV, GL, D66, PvdD); 71 stemmen tegen (CDA, VVD, CU, SGP, Verdonk)

Op 9 november 2009 stuurt de minister van Financiën een brief over de stukkenstroom bij de begrotingen (TK 2009-2010, 30 539, nr. 12). Desgevraagd bevestigt de minister dat het voorval met de Justitiebegroting geen unicum is. Om duidelijk te maken hoe het kan dat er vrijwel altijd sprake is van verschillende versies, wordt het productieproces van de begrotingshoofdstukken toegelicht. De nadruk ligt hierbij op de onderdelen die relevant zijn voor het drukproces. Dit proces wordt gekenmerkt door de grote tijdsdruk en de grote hoeveelheid stukken.

Over de vraag of en hoe de Tweede Kamer in de toekomst geïnformeerd wordt over eventuele verschillen tussen de formele stukken die op Prinsjesdag worden aangeboden (de ondertekende stukken uit "het koffertje") en de stukken die voorafgaand aan, respectievelijk op Prinsjesdag in Sdu-opmaak worden aangeboden (de embargo-exemplaren, respectievelijk de zogenaamde persexemplaren) is blijkens de brief nog geen uitsluitsel. Wel heeft de commissie voor de Rijksuitgaven hierover op 1 december 2009 een brief gestuurd aan de minister van Financiën. In deze brief geeft de commissie voor de Rijksuitgaven de minister in overweging om afwijkingen van substantiële aard, afwijkingen die tot misverstanden zouden kunnen leiden in het verkeer tussen regering en Kamer, zo spoedig mogelijk na de formele aanbieding van de stukken aan de Kamer, in een brief aan de Kamer te vermelden.

2.3.6 Primaat embargoregeling

Naar de mening van beide Kamervoorzitters, niet weersproken door het kabinet, heeft het kabinet het primaat bij de totstandkoming van de embargoregeling. In die zin is de Tweede Kamer dus de "vragende partij". In zijn brief aan de beide Kamervoorzitters van 3 september 2009 (TK 2008-2009, 30 539, nr. 10) verwoordt de minister-president dit nog eens als volgt: *"Op 9 juli jongstleden heeft u mij schriftelijk gemeld vanwege de recesperiode geen mogelijkheden te zien om aan dit verzoek te voldoen en het overigens ook niet tot uw taak te rekenen, omdat het staatsrechtelijk aan de regering is hierover te besluiten."*

Ook in de Kamerdebatten is dit punt aan de orde geweest:

Fractievoorzitter Van der Vlies (SGP) tijdens het debat over de embargoregeling rond Prinsjesdag (Handelingen II, 2005-2006, nr. 79, 17 mei 2006, p. 4899):

"(...) Vandaar dat toen de gedachte is ontstaan om kort na Prinsjesdag te debatteren. Dat betekende natuurlijk vanuit het recht op informatie dat je de stukken onder embargo ontving. Dat is geen recht, maar een gunst, tot het verlenen waarvan de regering niet verplicht is. De harde kern hiervan is dat zij alleen verplicht is de stukken op Prinsjesdag aan te reiken."

Tijdens datzelfde debat verwoordt Tweede Kamerlid Jan de Vries (CDA) eveneens dit standpunt (Handelingen II, 2005-2006, nr. 79, 17 mei 2006, p. 4895-4896):

"De regering dient op Prinsjesdag de rijksbegroting aan de Kamer te zenden. Dat volgt uit de artikelen 65 en 105, tweede lid, van de Grondwet. Niets en niemand verplicht de regering, de stukken al eerder onder embargo aan de Kamer te zenden. De regering gaat over haar eigen embargoregeling. De Kamer zal in haar procedure de keuze van de regering moeten accepteren."

Tweede Kamerlid Van Haersma Buma (CDA) tijdens het debat over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5110):

"Er is geen constitutioneel recht op ontvangst van kabinetsstukken onder embargo. Zo lang de stukken op de grondwettelijk voorziene datum waarop de Troonrede wordt uitgesproken aan de Kamer worden aangeboden, is aan de staatsrechtelijke eisen voldaan. De rest is een informele afspraak tussen twee partijen. De Kamer kan uiteindelijk niet anders van de keuze van de zender respecteren, zolang dat gebeurt binnen de kaders van wet en Grondwet."

2.4 Regelingen inzake vertrouwelijkheid stukken in andere landen

2.4.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen is de embargoregeling 2009 in breder kader geschetst door te kijken hoe deze in voorgaande jaren is vormgegeven. In de volgende paragraaf wordt het bredere kader ook geschetst door te kijken hoe andere parlementen, respectievelijk andere overheden omgaan met embargoregelingen c.q. vertrouwelijke stukken in het algemeen en hoe het staat met eventuele sancties.

2.4.2 Aanpak landenvergelijking

Om zicht te krijgen op de praktijk in andere parlementen aangaande embargoregelingen en schending van de vertrouwelijkheid, heeft de commissie dankbaar gebruik gemaakt van de resultaten van twee eerder gehouden enquêtes onder buitenlandse parlementen. In 2005 informeert het European Centre for Parliamentary Research and Development (ECPRD) in landen van de Europese Unie hoe gehandeld wordt wanneer een parlementslid vertrouwelijkheid schendt. In 2008 onderzoekt de Dienst Informatievoorziening van de Tweede Kamer in opdracht van de Directeur Informatiseringsbeleid, eveneens via het ECPRD, in hoeverre in buitenlandse parlementen embargoregelingen bestaan en zo ja, welke maatregelen er worden genomen tegen lekken. Ten slotte heeft de commissie ook zelf informatie verzameld, zowel via het ECPRD als rechtstreeks bij enkele parlementen. Het op deze manier verkregen beeld wordt hieronder per land samengevat.

2.4.3 De landenvergelijking

België

België kent geen embargoregeling. De ministers verstrekken de media informatie over de ontwerpbegrotingen op het moment dat deze gereed komen. Op het moment van indiening bij het parlement zijn er geen verrassingen meer.

Sinds 1996 bevat het Reglement van de Kamer een bepaling (regel 67) die in sancties voorziet tegen leden bij schending van vertrouwelijkheid. Het betreft hier een aantal met name genoemde commissies, waaronder alle enquêtemissies en ook de commissie voor toezicht op de politie. Het is de Voorzitter die vaststelt dat de vertrouwelijkheid is geschonden, na advies van de desbetreffende commissie. De sanctie bestaat uit drie elementen:

1. Een korting van 20% gedurende drie maanden op het salaris van het Kamerlid;
2. Een verbod om voor de rest van de parlementaire periode deel uit te maken van commissies waarvoor geheimhouding door de wet is bepaald;
3. Een verbod aan de desbetreffende fractie om dit lid te vervangen in de commissie waar hij/zij de vertrouwelijkheid heeft geschonden.

De Kamer meldt dat de geheimhoudingsplicht verschillende malen is geschonden. Geen enkele keer werd een van bovengenoemde sancties toegepast.

De Kamer heeft een aparte commissie die verzoeken onderzoekt tot strafrechtelijke vervolging, aanhouding, voorlopige hechtenis of berechting van Kamerleden en ministers alsmede gratieverzoeken van veroordeelde ministers. De Kamer beslist over dergelijke verzoeken na een debat waarbij slechts vier leden het woord kunnen voeren: de rapporteur van de commissie, het betrokken lid (of een lid dat hem vertegenwoordigt), één verdere spreker die het verzoek ondersteunt en één verdere spreker die het verzoek wil afwijzen.

In de Belgische Senaat geldt voor de leden een absolute geheimhoudingsplicht ten aanzien van het verhandelde in enquêtemissies en in de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Leden die deze geheimhoudingsplicht schenden, kunnen vanwege de parlementaire immuniteit niet worden vervolgd voor de strafrechter (schending van ambtsgeheim,

artikel 458 Wetboek van Strafrecht). Artikel 77 van het Reglement van de Senaat regelt een procedure die hiervoor in de plaats komt. Die kan leiden tot een waarschuwing, dan wel een berisping, dan wel tot uitsluiting uit de enquêtecommissie.

Duitsland

Duitsland kent geen embargoregeling. De begroting wordt uiterlijk eind juli tegelijkertijd aangeboden aan de Bundestag, de Bundesrat en de media.

Bijlage 3 bij het Reglement van Orde van de Bundestag – getiteld Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages – voorziet in een gedifferentieerd systeem van classificatie. Al naar gelang de mate van vertrouwelijkheid gelden verschillende voorschriften en veiligheidsmaatregelen. In de commissies voor buitenlandse zaken en voor defensie brengt de classificatie soms mee dat documenten slechts mogen worden ingezien en dat het maken van aantekeningen niet is toegestaan. Het Reglement voorziet niet in sancties.

Een lid dat de vertrouwelijkheid schendt kan worden vervolgd op grond van artikel 353 b, tweede paragraaf van het Wetboek van Strafrecht. De maximale straf van drie jaar gevangenis geldt wanneer het om een "belangrijk openbaar belang gaat". Er bestaan echter geen voorbeelden waarbij een lid daadwerkelijk is vervolgd om deze reden.

De Bundestag heeft op grond van artikel 18 van het Reglement van Orde een Gedragscode vastgesteld. Deze betreft echter alleen belangenconflicten en niet de omgang met vertrouwelijke stukken.

De Bundesrat ("Eerste Kamer") heeft in 1986 een speciaal reglement vastgesteld voor de omgang met stukken van verschillende niveaus van vertrouwelijkheid. Hierbij zijn geen speciale regels voor de begroting omdat die in geen enkel stadium vertrouwelijk is. Ook bevat dat Reglement geen sancties anders dan dat lekken gemeld moeten worden aan de Directeur (Hoofd van het ambtelijk apparaat). Deze pleegt een dergelijke melding af te doen met een gesprek met betrokkene.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk geldt een strikt embargo – zowel voor de pers als voor de politiek – tot op het moment waarop de minister van Financiën de toespraak heeft gehouden waarmee hij de begroting aanbiedt aan het Lagerhuis. De leider van de oppositie reageert direct na deze toespraak, ofschoon hij de stukken niet heeft kunnen zien. Sinds 1945 is er twee maal gelekt uit de begroting. De eerste keer leidde dit tot het aftreden van de minister (Hugh Dalton) die vlak voordat hij in de herfst van 1947 zijn toespraak in het Lagerhuis zou houden, aan een journalist een detail uit de begroting onthulde. Het desbetreffende avondblad verschijnt vóór het einde van de toespraak, met directe gevolgen voor de effectenbeurs. Later, in 1996, lekten details van de begroting naar The Daily Mirror. Die krant heeft de stukken toen echter niet gepubliceerd.

Formeel is het Lagerhuis niet gebonden aan de classificatie (restricted, confidential of secret) die de regering aan een document geeft, maar in de praktijk wordt deze classificatie geëerbiedigd omdat de desbetreffende commissies verwachten dat ze anders in de toekomst niet meer zulke informatie zullen krijgen. Het gaat hier vooral om de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken. Confidentiële en geheime documenten worden niet vermenigvuldigd maar bewaard in een kluis in het kantoor van de commissie. Er zijn geen gevallen bekend van lekken uit deze twee commissies.

Er hebben zich recent wel enkele gevallen voorgedaan van lekken uit andere commissies.

Een woordvoerder van de oppositie had een geclassificeerd stuk ontvangen van een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en die informatie gebruikt in een toespraak in het Lagerhuis. Hij kon niet worden vervolgd voor die openbaarmaking omdat daarvoor immuniteit ("parliamentary privilege") geldt. Vervolging is wel mogelijk voor het in ontvangst nemen van ongeoorloofd materiaal, dat wil zeggen voor het meewerken aan het delict gepleegd door de ambtenaar van het ministerie. In verband hiermee wordt het Kamerlid in november 2008 gearresteerd en negen uur vastgehouden terwijl zijn kantoren in het parlement en in zijn district worden onderzocht. Het Openbaar Ministerie

deelt in april 2009 mee dat de vervolging niet zal worden voortgezet. De desbetreffende ambtenaar was intussen oneervol ontslagen.

Er bestaat geen verschil van mening over de bevoegdheid van de regering – het desbetreffende ministerie – om onderzoek te doen naar lekken en daarbij de politie in te schakelen. De vraag of de politie daarbij ook een kantoor in het Lagerhuis mag onderzoeken zonder speciale toestemming van het Lagerhuis, is echter controversieel. Het Lagerhuis heeft een bijzondere commissie ingesteld die hierover een uitspraak moet doen, uiterlijk maart 2010.

In het geval van een lek van vertrouwelijke stukken van het Lagerhuis zelf – voornamelijk conceptrapporten van commissies – zal de desbetreffende commissie zelf een onderzoek uitvoeren en daarover rapporteren aan de "Committee on Standards and Privileges" dat beslist over eventuele sancties. Die sancties gaan van openbare formele berisping tot tijdelijke schorsing van het lidmaatschap, al of niet met inhouding van het salaris in die periode. Die laatste sanctie is nooit toegepast. Wel wordt een lid in 1999 voor tien dagen geschorst omdat hij een conceptrapport van een commissie aan het desbetreffende ministerie heeft gegeven. In hetzelfde jaar krijgen twee andere leden een schorsing van drie respectievelijk vijf dagen voor een dergelijke overtreding. Deze drie leden moeten voorts in de plenaire vergadering hun verontschuldigingen uitspreken.

Dezelfde procedure van onderzoek geldt ook voor medewerkers van leden en van het Lagerhuis. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat in 2009 een persoonlijk medewerker van een lid voor 28 dagen de toegang tot het Lagerhuis en tot het netwerk van het Lagerhuis wordt ontzegd. Een medewerker van een fractie krijgt dezelfde straf voor een periode van 14 dagen. In beide gevallen gaat het om het lekken van vertrouwelijke commissiestukken.

Het Lagerhuis stelt in 2005 een gedragscode voor zichzelf vast, in 2009 aangevuld met procedures voor het onderzoek van schendingen van deze code. De gedragscode heeft echter geen betrekking op de omgang met vertrouwelijke stukken maar uitsluitend op belangenconflicten. Het House of Lords heeft geen regeling voor schending van vertrouwelijkheid.

Frankrijk

In Frankrijk worden in het kader van het proces van begrotingsvoorbereiding al in juni de hoofdlijnen van de begroting voor het volgend jaar besproken in de Assemblée Nationale. Dit wordt gevolgd door de indiening van de ontwerpen in september. Het gehele tussenliggende proces speelt zich af in de openbaarheid zodat er geen sprake is van een embargo.

De strafrechter kan sancties opleggen aan een Kamerlid dat de vertrouwelijkheid schendt, voor zover dit gebeurt "buiten de uitoefening van zijn functie als Kamerlid". Het gaat hier dan om artikel 226-13 van het Wetboek van Strafrecht dat straffen mogelijk maakt van één jaar gevangenis en 15.000 euro boete tegen personen die uit hoofde van hun functie of beroep op de hoogte zijn van geheime informatie en die informatie naar buiten brengen. Op grond van een uitvoeringsbepaling uit 1958 kan deze procedure 25 jaar lang worden toegepast tegen personen (inclusief Kamerleden) die vertrouwelijke informatie uit een enquêtecommissie naar buiten brengen.

Indien een lid van de Assemblée Nationale geheime informatie in een rede in het parlement openbaart, is de strafrechtelijke procedure niet mogelijk vanwege immuniteit. In dat geval kan de Voorzitter besluiten dat het lid de vergadering moet verlaten (artikel 78 van het Reglement van Orde). In het geval een lid vertrouwelijke informatie aan de media heeft verstrekt dan wel zelf openbaar heeft gemaakt, zou de Voorzitter misschien de sancties kunnen toepassen die het Reglement van Orde voorziet voor verstoring van het goed functioneren van de Assemblée Nationale, ook al noemen die bepalingen niet expliciet het geval van schending van vertrouwelijkheid. Deze kwestie heeft zich in de praktijk nog niet voorgedaan.

Slechts in het geval dat wordt vastgesteld dat een lid uit een besloten commissievergadering heeft gelekt, voorziet het Reglement van Orde (artikel 142) expliciet in de sanctie dat een dergelijk lid gedurende de lopende zitting geen deel meer kan uitmaken van een enquêtecommissie.

Oostenrijk

Oostenrijk kent geen embargoregels. De ontwerpbegroting wordt direct na indiening bij het parlement – uiterlijk tien weken voor het einde van het begrotingsjaar – op de website openbaar gemaakt.

Voor twee Kamercommissies is geheimhouding van het gesprokene en van de gewisselde stukken regel: de commissies voor Defensie en voor de Politie. Leden van die twee commissies moeten een speciale eed afleggen. Indien zij die eed schenden, is er sprake van een delict volgens het Wetboek van Strafrecht (artikel 310).

Denemarken

In Denemarken geldt een embargoregeling voor de begroting maar die regeling wordt vaak geschonden, zowel door bewindslieden als door parlementariërs. Dit is – volgens mededeling uit 2008 – aanleiding om een andere regeling te overwegen.

Voor schending van geheimhouding kent het Reglement van Orde van de Folketing procedures en sancties, geregeld in de artikelen 4 tweede lid, 29, 30 en 38.

Zweden

In Zweden bestaan geen formele regels ten aanzien van vertrouwelijkheid. In de praktijk kan een commissie besluiten dat bepaalde documenten – hetzij afkomstig van de regering, hetzij van een lid – vertrouwelijk moeten blijven. Wanneer een lid de vertrouwelijkheid schendt is het aan de fractievoorzitter om dat lid hierover te onderhouden of aan de fractie om dat lid te straffen, bijvoorbeeld door hem of haar uit de fractie te zetten.

Noorwegen

In Noorwegen ontvangen de leden van de parlementscommissies Financiën en Economische Zaken twee uur voor het aanbieden en openbaar worden van de begroting een exemplaar onder embargo. In geval van lekken gedurende die twee uur worden "krachtige" maatregelen genomen.

Polen

In Polen bestaat bij de voorbereiding van de begroting geen geheimhoudingsplicht. Reeds in de voorbereidingsfase geven afgevaardigden vaak commentaar aan de media. Er bestaat dus ook geen embargoregeling voor de begroting. Na ontvangst van de ministerraad wordt de begroting direct via de website van de Sejm en de website van het ministerie van Financiën openbaar gemaakt. De enige uitzondering betreft de begroting voor de veiligheidsdiensten. Deze wordt niet openbaar gemaakt en wordt behandeld in een speciale parlementscommissie in besloten vergadering. Slechts de uitkomst van die vergadering wordt meegedeeld aan de parlementscommissie voor de Financiën. Er bestaan geen voorbeelden dat deze vertrouwelijkheid werd geschonden.

Overigens is, volgens artikel 19 sub 2 van de Wet op het parlementair mandaat en artikel 7 sub 11 van het Reglement van de Sejm, elk lid gehouden een verklaring te tekenen dat hij of zij de vertrouwelijkheid van staatsgeheime documenten en van officiële geheime documenten zal eerbiedigen tijdens zijn mandaat en ook nadien. Een lid dat deze vertrouwelijkheid schendt, kan worden vervolgd op grond van artikel 266, tweede lid van het Wetboek van Strafrecht met een maximum straf van drie jaar gevangenis. Bovendien zullen leden in functie ter verantwoording worden geroepen voor de parlementscommissie voor het reglement en de ethische normen.

Portugal

In Portugal biedt de minister van Financiën in een ceremoniële bijeenkomst de begroting aan aan de Voorzitter van het parlement. Deze verspreidt de stukken direct onder de commissies. In de weken voorafgaand aan deze bijeenkomst pleegt er veel te worden gelekt. Het parlement ziet het echter niet als zijn verantwoordelijkheid om dat aan te pakken.

Overige landen

Zoals blijkt uit de antwoorden op de in 2008 door de Dienst Informatievoorziening gehouden enquête kennen Armenië, Bosnië, Estland, Finland, Georgië, Hongarije, IJsland, Israël, Kroatië, Litouwen, Macedonië, Oekraïne, Roemenië, Servië, Slowakije, Tsjechië, Turkije en Zwitserland geen embargoregeling.

2.5 Regelingen inzake vertrouwelijkheid stukken bij lagere overheden

2.5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt in hoofdlijnen stilgestaan bij enkele wettelijke bepalingen in het kader van de vertrouwelijkheid van stukken bij provincies en gemeenten. Over dit onderwerp is een schat aan informatie uit publicaties en jurisprudentie beschikbaar. Binnen het bestek van dit rapport ligt het echter in de rede te volstaan met een aanduiding van de belangrijkste kenmerken van de regelingen zelf.

2.5.2 Provincies en gemeenten

In het provincie- en het gemeenterecht bestaat een generieke geheimhoudingsregeling. Op grond van artikel 25 Gemeentewet en artikel 25 Provinciewet, welke artikelen vrijwel gelijkkluidend zijn, kan de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten geheimhouding opleggen over het in een besloten vergadering behandelde en over stukken die aan de gemeenteraad resp. provinciale staten worden overgelegd. Een dergelijke bevoegdheid komt ook toe aan het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, resp. aan gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin, maar deze oplegging is voorlopig. De gemeenteraad of provinciale staten dient de geheimhoudingsverplichting in de eerstvolgende vergadering te bekrachtigen. Volgt geen bekrachtiging dan zijn het verhandelde en de stukken openbaar. De geheimhoudingsplicht geldt voor alle personen die bij het verhandelde ter vergadering aanwezig waren of kennis genomen hebben van de stukken, waaronder ook deskundigen en ambtenaren (TK 1985-1986, 19 403, nr. 3, p. 83).

Artikel 25 van de Gemeentewet luidt als volgt:

1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703), omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.
2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.
3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.
4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Uit het gesprek van de commissie met mevrouw Stein en de heer Lingen van de gemeente Den Haag komt naar voren dat, in het geval van een embargo op stukken van het college van B en W aan de gemeenteraad, het initiatief bij het college ligt en dat daarbij wordt uitgegaan van de "hoffelijkheid" van gemeenteraadsleden. Een embargo wordt doorgaans gerespecteerd door gemeenteraadsleden, zo is de ervaring. Een dergelijk embargo is uitdrukkelijk niet gekoppeld aan artikel 25 Gemeentewet of artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Evidente schendingen van de geheimhoudingsplicht kunnen leiden tot aangifte door de bestuurlijke autoriteiten bij het Openbaar Ministerie op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Er is in een aantal landelijk bekende casus aangifte gedaan, bijvoorbeeld in de gemeenten Tilburg, Ede, Raalte en Albrandswaard.

2.6 Bevindingen

- Met uitzondering van 2006 heeft het kabinet er tot en met 2009 steeds voor gekozen de Prinsjesdagstukken voorafgaand aan Prinsjesdag onder embargo beschikbaar te stellen aan de leden van de beide Kamers en de pers. In 2009 zijn de stukken onder embargo uitsluitend aan de Kamers aangeboden en niet aan de pers.
- Bij de vormgeving van de embargoregeling inzake Prinsjesdagstukken maakt het kabinet – veelal na voorafgaand overleg met de beide Kamervoorzitters – jaarlijks keuzes ten aanzien van de reikwijdte van het embargo (wie krijgen de stukken), de duur van het embargo en de omvang van het embargo (welke stukken worden er onder embargo verstrekt).
- Als gevolg van het uitlekken van informatie uit de embargostukken in 2004 en 2005 komt sindsdien jaarlijks een andere embargoregeling tot stand. De vormgeving is daarbij vooral steeds ingegeven door de wens om voortijdig uitlekken van informatie tegen te gaan. In 2006 leidt dit tot het geheel afzien van een embargoregeling en in 2009 wordt er voor gekozen de pers de stukken niet onder embargo te verstrekken.
- Het voortijdig bekend worden van informatie uit de Prinsjesdagstukken is van alle tijden en kent verschillende oorzaken (lekken naar de media, kabinet dat zelf informatie prijsgeeft, vergissingen).
- De vormgeving van de embargoregeling is de laatste jaren een onderwerp van zelfstandig politiek debat. De meningen binnen de Tweede Kamer, tussen de beide Kamers der Staten-Generaal en tussen Kamers en kabinet zijn verdeeld. In 2009 komt dit spanningsveld pregnant tot uiting in een aangenomen motie van de Tweede Kamer waarin de regering wordt opgeroepen om in 2010 de stukken reeds de vrijdag voorafgaande aan Prinsjesdag openbaar te maken. Hier staat het voorlopige kabinetsstandpunt tegenover om in 2010 de stukken juist pas op Prinsjesdag zelf te openbaren en ook af te zien van een embargoregeling.
- Naar aanleiding van een recent gehouden ordedebat in de Tweede Kamer is duidelijk geworden dat de Prinsjesdagstukken die de Kamer ontvangt – zowel onder embargo, maar óók die op Prinsjesdag zelf worden verspreid – niet de formele en definitieve versies zijn. In de praktijk komt het voor dat de stukken die de regering op Prinsjesdag bij de Kamer aanbiedt (de officiële ondertekende stukken) nog handgeschreven wijzigingen bevatten. Er is nog geen definitieve afspraak gemaakt over de wijze waarop de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de eventuele verschillen die hierdoor optreden in de stukken.
- Nederland is, in vergelijking met andere Europese parlementen, uniek in termen van een embargoregeling voor begrotingsstukken, zeker ook wat betreft de lengte er van (vier dagen). De meeste Europese parlementen kennen geen embargoregeling. Veel Europese parlementen kennen wel regelingen voor geheimhouding in het algemeen, soms inclusief (vergaande) sanctiebepalingen.
- De provincies en gemeenten kennen een generieke geheimhoudingsregeling die een wettelijke grondslag heeft (in casu artikel 25 van de Provincie- respectievelijk Gemeentewet).

HOOFDSTUK 3

Prinsjesdagstukken en embargo in 2009

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de embargoregeling *in het algemeen* (geschiedenis embargoregeling en regelingen bij andere parlementen en lagere overheden). In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 staat de embargoregeling *in 2009* centraal. In hoofdstuk 4 wordt specifiek gekeken hoe binnen de Tweede Kamer is omgegaan met de embargoregeling. In hoofdstuk 3 wordt, meer in het algemeen, aandacht besteed aan de embargoregeling in 2009. Eerst wordt gekeken hoe het proces in 2009 is verlopen en welke rol ook andere betrokkenen dan de Tweede Kamer hebben gespeeld. Daarna wordt de berichtgeving in de media in 2009 met betrekking tot de Prinsjesdagstukken weergegeven.

3.1 Prinsjesdagstukken in 2009: procedures en werkwijze buiten de Tweede Kamer

3.1.1 Inleiding

Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 1, hebben de Eerste Kamer en het kabinet te kennen gegeven niet samen met de Tweede Kamer een breed onderzoek te willen doen naar de gang van zaken rond Prinsjesdagstukken in 2009. De commissie Prinsjesdagstukken heeft om die reden gemeend weliswaar geen onderzoek te doen buiten de Tweede Kamer, maar wel andere betrokkenen in dit proces per brief te vragen naar hun procedures, werkwijze en ervaringen. Daartoe heeft de commissie op 2 november 2009 brieven gestuurd aan de Eerste Kamer, de ministeries van Algemene Zaken en Financiën en Sdu Uitgevers. Omdat het ministerie van Financiën in de beantwoording van de brief op het punt van de Macro Economische Verkenning (MEV) verwees naar het Centraal Planbureau (CPB), is op 4 december 2009 een vergelijkbare brief ook aan het CPB gestuurd. Genoemde brieven en de ontvangen antwoorden zijn (voor zover ze geen persoons-/adresgegevens bevatten) opgenomen als bijlagen 10 t/m 14 bij dit rapport. Een overzicht van de hoofdlijnen van de brieven is opgenomen in de feitenreconstructie (bijlage 4). In deze paragraaf wordt, mede op basis van de brieven, geschetst hoe in 2009 de Prinsjesdagstukken tot stand zijn gekomen en verspreid.

3.1.2 Totstandkoming Prinsjesdagstukken 2009

De fundamenten voor de Prinsjesdagstukken worden in feite al in het voorjaar van 2009 gelegd, wanneer het kabinet besluit over de zogenaamde Kaderbrief. Daarin worden de budgettaire uitgangspunten voor de nieuwe begroting 2010 vastgelegd. Tot de zomer worden deze uitgewerkt in eerste concepten van begrotingen. Hoewel dus de belangrijkste cijfers en hoofdlijnen al voor de zomer bekend zijn, is pas in augustus sprake van "ruwe versies van Prinsjesdagstukken" omdat dan de ministeries hun eerste kopij aanleveren bij de Sdu.

In het geval van de ontwerpbegrotingen vindt het vooroverleg tussen de ministeries en het ministerie van Financiën al plaats vanaf half juni. Dit gebeurt zowel op het niveau van vakminister en minister van Financiën (de zogenaamde "bilateralen") als tussen medewerkers van de ministeries. Een groep van circa 100 ambtenaren kan via Rijksweb, een afgeschermd deel van het internet, bij de verschillende begrotingsstukken.

Begin september kan al wel met recht gesproken worden over "Prinsjesdagstukken 2009" omdat concepten dan steeds meer zijn overgegaan in eerste drukproeven van de Prinsjesdagstukken. De brief van de Sdu (bijlage 13) bevat een schema, getiteld "planning rijksbegroting 2010". In dit schema is te zien welk Prinsjesdagstuk op welk moment gedrukt is. Uit het schema blijkt dat uiterlijk vrijdag 4 september 2009 voor alle stukken akkoord moet zijn gegeven voor het drukken, met uitzondering van het Belastingplan en de MEV.

Voor de MEV geldt dat deze op 1 september 2009 wordt rondgestuurd voor commentaar aan de ministeries, De Nederlandsche Bank en het CBS. Op 10 september 2009 gaat de MEV naar de drukker.

De procedure rond de vaststelling van het Belastingplan brengt een zeer hoge tijdsdruk met zich mee, zo schrijft de minister van Financiën aan de commissie. Regelmatig leiden opmerkingen van de Raad van State nog tot wijzigingen. Om die reden wordt afgezien van het drukken van het Belastingplan en wordt volstaan met het afdrucken van een pdf-bestand, dat overigens wel wordt ingelijmd in een voorgedrukte kافت in de uniforme Sdu-opmaak van alle andere Prinsjesdagstukken.

Uit de brieven die de commissie heeft ontvangen, blijkt dat vooral in de maand augustus veel mensen werken met de Prinsjesdagstukken. Bij het schrijven is dat al een substantieel aantal (circa 100 mensen via Rijksweb bij de begrotingen, bij het CPB hebben 50 mensen toegang tot de MEV; de groep die zich bezighoudt met het Belastingplan is "omvangrijk"). Daarnaast zijn er nog ambtenaren en bewindslieden betrokken bij het lezen en beoordelen van stukken ten behoeve van de begrotingsraden die het kabinet in augustus heeft. Exacte aantallen zijn op basis van de ontvangen brieven niet te geven. Dat in deze periode van het opstellen en uitwisselen van stukken bepaalde gegevens al in de openbaarheid terecht (kunnen) komen, wordt hierna in paragraaf 3.2 toegelicht.

3.1.3 Verspreiding Prinsjesdagstukken 2009

Over de wijze van verspreiding van de stukken vindt in de zomer van 2009 verschillende keren overleg plaats tussen de minister-president en de beide Kamervoorzitters. Over de uitkomst daarvan stuurt de minister-president op donderdag 3 september 2009 een brief aan de Tweede Kamer (zie ook bijlage 8). De premier schrijft dat het kabinet zelf een afweging heeft gemaakt omdat er geen overeenstemming bereikt kon worden over de besproken varianten: *"De eerste variant hield in dat het kabinet de beleidsvoornemens vrijdag voor Prinsjesdag zou openbaar maken en presenteren. Het verstrekken van de stukken na het uitspreken van de Troonrede was de tweede optie."*

De eerste variant heeft de voorkeur van de Voorzitter van de Tweede Kamer. Deze variant komt overeen met de later door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Gent (zie bijlage 9). De tweede variant heeft de voorkeur van de Voorzitter van de Eerste Kamer. In de brief die de commissie van de Griffier van de Eerste Kamer heeft ontvangen, staat hierover: *"Om lekken te voorkomen en om te voorkomen dat vóór de Troonrede en de aanbieding van de Miljoenennota en de begrotingsstukken op Prinsjesdag, de inhoud van de Prinsjesdagstukken bekend wordt, heeft de Eerste Kamer via haar College van Senioren vóór de aanvang van het zomerreces unaniem geopteerd voor verstrekking van de Prinsjesdagstukken op Prinsjesdag zelf."*

De minister-president verzoekt per brief van 8 juli 2009 aan de beide Kamervoorzitters: *"te melden wat – alles afwegend – de eensluidende opvatting van de Staten-Generaal is. De regering zal zich daaraan graag conformeren."* De beide Kamervoorzitters antwoorden direct de volgende dag in een gezamenlijke brief dat het verzoek van de minister-president hen enigszins heeft bevreemd omdat de Voorzitters in het zomerreces niet over het mandaat beschikken om tot een vergelijk te komen. Ze besluiten hun brief met: *"Los daarvan is het staatsrechtelijk aan de regering en niet aan het parlement om in dezen een beslissing te nemen."*

De dag daarop, vrijdag 10 juli 2009, beantwoordt minister Bos, in zijn hoedanigheid van vicepremier, vragen van journalisten tijdens de wekelijkse persconferentie na afloop van de ministerraad. Op de vraag of het kabinet ook het gevoel heeft dat de koningin geschoffeerd zou kunnen worden bij het uitdelen van stukken op vrijdag stelt de vicepremier: *"Daar is uitgebreid over nagedacht en u mag van ons aannemen dat bepaalde varianten alleen maar in discussie komen als we ervan uit kunnen gaan dat ze ook uitvoerbaar zijn."* Gevraagd naar de gevolgen voor de troonrede van de "vrijdagvariant" stelt de vicepremier dat je je zou kunnen voorstellen dat dit een wat meer visionair verhaal zou worden. Over deze gedachtegang wordt nadien nog veel gepubliceerd in de media (zie ook paragraaf 5.1.4).

Omdat er in de zomer geen overeenstemming wordt bereikt, deelt de minister-president in zijn brief van 3 september 2009 de beide Kamers mee dat het kabinet zelf een afweging heeft gemaakt. De grote fracties ontvangen vijf exemplaren, de kleinere fracties twee exemplaren en de eenmansfracties één exemplaar. Op zaterdag 12 september uiterlijk om 16.00 uur zullen de Macro Economische Verkenningen en het Belastingplan onder bovengenoemde condities worden nagezonden. Alle Kamerleden ontvangen een complete set op de middag van Prinsjesdag. Op dat moment (om 15.15 uur) ontvangen ook de media de stukken. In de brief van de minister-president is niet gespecificeerd wat precies onder grote en kleine fracties wordt verstaan.

Op basis van de verschillende ontvangen brieven, heeft de commissie het onderstaande overzicht op kunnen stellen met betrekking tot de verspreiding van de dozen met Prinsjesdagstukken op vrijdag 11 september.

Tabel 3: Overzicht aantal geleverde dozen met Prinsjesdagstukken op vrijdag 11 september

	Eerste Kamer	Tweede Kamer	Ministeries
Ministerie van Algemene Zaken			5
Ministerie van Financiën			5
Kamervoorzitter	1	1	
Fractie CDA	5	5	
Fractie VVD	3	5	
Fractie PvdA	3	5	
Fractie SP	3	5	
Fractie CU	3	2	
Fractie GroenLinks	2	2	
Fractie SGP	2	2	
Fractie D66	2	2	
Fractie PvdD	1	2	
Fractie PVV		2	
Fractie Verdonk		1	
Fractie OSF	1		
Fractie Yildirim	1		
Totaal	26	34	10

De dozen met Prinsjesdagstukken die op vrijdag 11 september 2009 onder geheimhouding in 70-voud (26 Eerste Kamer, 34 Tweede Kamer, 10 ministeries) worden verspreid, bevatten 35 verschillende boekwerken: de Miljoenennota, het bijlagenboek bij de Miljoenennota, de MEV, 27 afzonderlijke ontwerp-begrotingen, de Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel, de Staat van de Europese Unie plus een los bijlagenboek daarbij, het Periodiek Onderhoudsrapport en de HGIS-nota⁶.

De set met stukken (i.c. een dikke kartonnen envelop) die op zaterdag 12 september wordt verspreid bevat het Belastingplan c.a., dat in 2009 wordt geleverd in drie afzonderlijk delen. In totaal worden dus 38 verschillende stukken (35+3) in het weekend voorafgaand aan Prinsjesdag onder geheimhouding bij de beide Kamers der Staten-Generaal geleverd. In totaal worden in het weekend voorafgaand aan Prinsjesdag derhalve 2660 afzonderlijke Prinsjesdagstukken verspreid (70 maal 38 stukken), in omvang variërend van enkele tot meer dan honderd bladzijden.

Het daadwerkelijk gebruik van deze stukken blijkt per geval te verschillen. Een groot deel van de stukken wordt zelfs niet eens uitgepakt.

Het ministerie van Financiën meldt: "*De dozen zijn vervolgens achter slot en grendel geplaatst. Enkel de minister en zijn woordvoerder hebben een doos ontvangen. Twee gewatermerkte exemplaren van het belastingplan zijn op zaterdag 12 september uiterlijk om 16.00 uur persoonlijk aan de staatssecretaris geleverd.*"

⁶ De afkorting HGIS staat voor: Homogene Groep Internationale Samenwerking

Het ministerie van Algemene Zaken geeft in haar brief niet aan wat er met de vijf ontvangen dozen embargostukken in dat weekend is gebeurd.

De Eerste Kamer laat weten dat van te voren geïnventariseerd is welke leden de stukken wensen te ontvangen. Dit zijn er aanvankelijk zeventien. Uiteindelijk worden er daadwerkelijk elf dozen op vrijdag bezorgd en veertien op zaterdag.

Waar in de Eerste Kamer meer dan de helft van de dozen niet gebruikt wordt, blijkt in de Tweede Kamer op vrijdag bij sommige fracties een tekort aan stukken te bestaan, aangezien enkele fracties overgaan tot het kopiëren van stukken (zie ook hoofdstuk 4). Er zijn echter ook fracties in de Tweede Kamer waarbij de stukken (deels) ongebruikt achterblijven binnen de fractie of op zaterdag niet opgehaald worden.

3.1.4 Waarborgen voor geheimhouding

Eén van de maatregelen die wordt getroffen om voortijdige openbaarmaking van sommige Prinsjesdag te ontmoedigen, is dat de Miljoenennota (inclusief bijlagenboek), de MEV en het Belastingplan, door de Sdu zijn voorzien van een watermerk op iedere bladzijde. Bij de politieke partijen is dit watermerk het acroniem van de betreffende partij. In de overige exemplaren bestaat het watermerk uit de naam van het desbetreffende ministerie, respectievelijk de tekst "Kamervoorzitter 1^e Kamer" en "Kamervoorzitter 2^e Kamer". Opvallend is dat weliswaar alle bladzijden van deze stukken van een watermerk zijn voorzien, maar niet de omslagen van deze Prinsjesdagstukken. Zoals verderop (in paragraaf 3.2) vermeld, wordt in het weekend voorafgaand aan Prinsjesdag een Miljoenennota 2010 getoond, zowel op internet als op televisie, zonder dat dus vastgesteld kan worden uit welke zending deze afkomstig moet zijn geweest.

Bij het proces van drukken en vervoeren van de stukken door de Sdu zijn in totaal 77 medewerkers betrokken. Geheimhouding is geregeld en vastgelegd in de arbeidsovereenkomsten met de medewerkers. Voorts zijn verschillende maatregelen genomen ter waarborging van de geheimhouding. Bij de Sdu is het pand waar Prinsjesdagstukken gedrukt worden met cameratoezicht beveiligd en zijn de ruimten waar gedrukt wordt alleen toegankelijk voor geautoriseerd personeel met een toegangspas. Het papierafval met begrotingsinformatie wordt verzameld en pas na Prinsjesdag ter externe verwerking aangeboden. Kopij wordt in handen aangeleverd en laatste correcties van begrotingstukken kunnen door de opdrachtgevers (ministeries) alleen ter plekke bij de Sdu worden aangebracht en bij de Sdu worden geaccordeerd. Ook het vervoer van de stukken is voorzien van waarborgen. Zo worden onder meer de pallets met stukken volledig ingeseald met plastic, worden chauffeursnamen en kentekens vooraf doorgegeven aan de geadresseerden en wordt de vrachtauto met stukken voorzien van een verzegeling.

De ministeries en het CPB delen mee dat de waarborgen voor geheimhouding door medewerkers primair gelegen zijn in de ambtseed of belofte die ambtenaren dienen af te leggen. In het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) zijn bepalingen opgenomen inzake de eed en belofte (artikel 51), plichtsverzuim (artikel 50) en disciplinaire straffen (artikelen 80 tot en met 84).

Daarnaast wordt in de brief van het ministerie van Financiën ook gewezen op het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie (VIR-BI), dat concreet maakt welke eisen aan de geheimhouding van vertrouwelijke documenten worden gesteld. Ook wordt uitvoerig geschetst welke bijzondere waarborgen zijn getroffen rond het totstandkomingsproces van de Miljoenennota.

Dat desondanks de inhoud van Prinsjesdagstukken in de openbaarheid komt al vóór de embargoperiode voor Prinsjesdag, bewijst onder andere het in augustus 2009 in de media verschijnen van cijfers uit de MEV (zie ook paragraaf 3.2 hierna). In dit verband acht de commissie Prinsjesdagstukken de passage uit de brief van de directeur van het CPB veelzeggend, waarin deze ingaat op de ervaringen van het CPB met de procedure rond de zogenaamde Koninginne-MEV⁷:

⁷ De Koninginne-MEV (of kortweg: KMEV) is de korte-termijnraming van het CPB waarin het nieuwe beleid en de wijzigingen in de begrotingsuitvoering, waarover het kabinet in het voorjaar besluit, zijn verwerkt. De macro-economische ontwikkeling in de KMEV is het uitgangspunt voor de begrotingsvoorbereiding en dus ook voor de

"Rond de ramingen die we in juni (Koninginne-MEV) publiceren hebben we de procedures wel aangepast. Voorheen werd deze raming eerst (vertrouwelijk) rondgestuurd naar de contactpersonen bij de departementen (en DNB). Omdat deze nog niet gepubliceerde cijfers bijna altijd werden gelekt, hebben we besloten de cijfers nu direct zelf publiek te maken. Meer in het algemeen is het onze ervaring dat (vertrouwelijke) conceptcijfers bijna altijd lekken zodra ze buiten het CPB worden gedeeld met departementen. Soms zelfs terwijl de vergadering waarin de eerste vertrouwelijke en nog voorlopige resultaten bekend worden gemaakt, nog aan de gang is!"

De Eerste Kamer waarborgt de geheimhouding van de Prinsjesdagstukken door vooraf via de fractievoorzitters te vragen welke leden de stukken willen ontvangen. Dat zijn er zeventien. De fracties worden er op gewezen (per mail van donderdag 11 september 2009 van de Griffier van de Eerste Kamer) dat ze de stukken alleen persoonlijk in ontvangst kunnen nemen en dienen te tekenen voor ontvangst onder geheimhouding. De stukken zullen op vrijdag en zaterdag tussen 17.30 en 18.30 uur per koerier thuis worden bezorgd. Op die vrijdag en zaterdag worden elf, respectievelijk veertien, dozen bezorgd. Aan echtgenoten (of andere huisgenoten) van een Kamerlid dat afwezig is, worden geen stukken overhandigd. Op maandag levert het koeriersbedrijf de niet bezorgbare stukken af bij de Eerste Kamer, waar gecontroleerd wordt of alle dozen nog gesloten zijn. Ook de door de leden ondertekende geheimhoudingsverklaringen worden bezorgd en gecontroleerd. Deze geheimhoudingsverklaring lijkt te zijn gebaseerd op de geheimhoudingsverklaring die aanvankelijk ook voor de Tweede Kamer was bedoeld, getuige het feit dat nog het logo van de Tweede Kamer boven deze verklaring voor Eerste Kamerleden staat. In deze verklaring staat expliciet en zonder voorbehoud dat de ontvanger verklaart de stukken onder geheimhouding in ontvangst te hebben genomen. Dit in tegenstelling tot de geheimhoudingsverklaring van de Tweede Kamer waar de ontvanger verklaart "bekend te zijn met de geheimhouding die op de stukken rust" (zie ook paragraaf 4.1).

3.2 Prinsjesdagstukken in 2009: berichtgeving in de media

3.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat er in veel jaren problemen zijn geweest met het voortijdig in de media bekend worden van informatie. Meestal betreft het bekend worden van informatie uit Prinsjesdagstukken, maar in sommige gevallen ook het in de publiciteit komen van complete stukken. In aanvulling op wat in hoofdstuk 2 in grote lijnen is geschetst, wordt onderstaand een meer gedetailleerd overzicht gegeven van de wijze waarop in 2009 informatie uit Prinsjesdagstukken voortijdig in de publiciteit kwam. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de periode voorafgaand aan de embargoperiode enerzijds (dus vóór vrijdag 11 september 2009, 16.00 uur) en de berichtgeving gedurende de embargoperiode anderzijds (dus van vrijdag 11 september 2009, 16.00 uur tot Prinsjesdag, dinsdag 15 september 2009, 15.15 uur)

3.2.2 Berichtgeving Prinsjesdagstukken in de media vóór vrijdag 11 september 2009, 16.00 uur

Uit verschillende media blijkt dat er vóór het uitreiken van de onder embargo uitgereikte stukken op 11 september 2009 (om 16.00 uur) al informatie uit de Prinsjesdagstukken bekend is geworden.

Zo blijkt dat in augustus al is gelekt uit de raming van een concept van de MEV van het CPB, die op Prinsjesdag pas officieel naar buiten komt⁸. Vervolgens wordt in diverse media gerefereerd aan (kabinets)besluiten die pas op Prinsjesdag naar buiten zouden moeten komen.

besluitvorming in de Miljoenennota. Dit nieuwe beleid wordt vervolgens verwerkt in de Macro Economische Verkenning (MEV). De KMEV verschijnt in juni en wordt sinds 2009 na finalisering door het CPB direct openbaar gemaakt.

⁸ Hierbij wordt, voor alle duidelijkheid, niet bedoeld de informatie die beschikbaar komt bij de persconferentie over de zogenoemde "Koninginne-MEV".

Op **12 augustus 2009** melden Het Financieele Dagblad en NRC Handelsblad op basis van de uitgelekte tussentijdse voorspellingen van het CPB dat de werkloosheid dit en volgend jaar minder ver oploopt dan in juni nog werd geraamd. *"Het kabinet gebruikt de nieuwe CPB-raming, een concept van de Macro Economische Verkenning die op Prinsjesdag officieel naar buiten komt, de komende weken voor het opstellen van de begroting van volgend jaar."*

De kranten publiceren cijfers over onder meer de werkloosheid (8%), de economische krimp (4,75%) en de wereldhandel (-14,75%). Deze cijfers komen overeen met de definitieve cijfers in de MEV die enkele weken later op Prinsjesdag officieel worden gepubliceerd.

Op **13 augustus 2009** geeft Het Financieele Dagblad tevens aan waar de verschillen zitten tussen de werkloosheidscijfers in de Koninginne-MEV van juni 2009 en de uitgelekte tussentijdse voorspellingen van het CPB.

Vrij Nederland komt op **22 augustus 2009** met soortgelijke berichten.

Het Parool en Metro koppen op **28 augustus 2009** dat de koopkracht in het volgende jaar voor bijna iedereen achteruit gaat. *"Dat blijkt uit berekeningen die gisteren in de ministerraad op tafel lagen, bevestigen bronnen rond het kabinet. De cijfers komen op Prinsjesdag officieel naar buiten."*

Het Parool publiceert exacte cijfers over de koopkracht voor alleenverdieners met kinderen, zoals die ook in de MEV op Prinsjesdag naar buiten komen.

Op dezelfde dag publiceert De Volkskrant een artikel over bezuinigingen op Defensie. In de laatste alinea van het artikel worden bezuinigingsmaatregelen in de "kleine doelmatigheid" opgesomd, die pas formeel bekendgemaakt gemaakt zullen worden in de Defensiebegroting 2010. Het betreft hier dus op dat moment nog vertrouwelijke informatie uit de begroting.

Achtereenvolgens maken op **2 tot en met 5 september 2009** diverse media maatregelen openbaar die eigenlijk door het kabinet op Prinsjesdag zouden worden bekendgemaakt:

- de fiscale regels voor de directeur-groootaandeelhouder (dga) worden versoepeld (Het Financieele Dagblad, 2 september 2009);
- de bezuiniging op de huurtoeslag gaat niet door (AD/Algemeen Dagblad, 2 september 2009);
- de administratieve lasten voor bedrijven gaan met bijna 400 miljoen euro omlaag (Het Financieele Dagblad, 3 september 2009);
- er komen bezuinigingen op de partnertoeslag in de AOW (De Telegraaf, 3 september 2009 en Nederlands Dagblad, 4 september 2009).

Op **5 september 2009** somt Het Financieele Dagblad de maatregelen die in die week naar buiten komen nog eens op en het meldt terloops dat het spannendste journalistieke werk – zoeken en vinden wat nog niemand weet – niet op of rond Prinsjesdag wordt gedaan, maar veel eerder.

In de week daarop, op **9 september 2009**, onthult Het Financieele Dagblad dat het kabinet op Prinsjesdag maatregelen zal afkondigen om de kredietruimte voor het midden- en kleinbedrijf te vergroten en meldt Spits dat de bonus op zuinige auto's iets omhoog gaat.

Op diezelfde dag zegt minister Plasterk van Onderwijs in een Kamerdebat over de fusiekosten van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) het volgende: *"Dinsdag zal door de minister van Financiën een begroting worden aangeboden waarin opnieuw onder artikel 18 de autorisatie staat die wij de Kamer vragen voor de dekking van de kosten voor het komende jaar, 2010, voor de fusiekosten van DUO. (...) Zoals ik heb aangegeven is de Kamer vorig jaar gevraagd om daar 4 mln. voor 2009 voor ter beschikking te stellen. Volgens de regels mag ik er nog niet op vooruitlopen, maar aanstaande dinsdag zal de Kamer onder artikel 18 worden gevraagd om dat ook voor het komende jaar voor het fusietraject te doen."* (Handelingen II, 2008-2009, nr. 108, 9 september 2009, p. 8684-8685).

Op **10 september 2009** kondigt Het Financieele Dagblad aan dat het kabinet op Prinsjesdag enkele fiscale crisismaatregelen verlengt die het eerder heeft getroffen om de liquiditeit van bedrijven te vergroten.

Op die dag lekt via BNR Nieuwsradio en De Volkskrant ook uit dat de Raad van State fundamentele kritiek had op de crisis- en herstelwet. Hoewel dit wetsvoorstel geen onderdeel is van de Prinsjesdagstukken, heeft het daar wel raakvlakken mee. Zo meldt De Volkskrant dat op die dag het aangepaste wetsvoorstel aan de orde is in de wekelijkse ministerraad en het bij akkoord op Prinsjesdag met de Miljoenennota meegestuurd zal worden naar de Tweede Kamer.

De veelheid aan geopenbaarde informatie uit de Prinsjesdagstukken 2009 blijft ook voor Kamerleden niet onopgemerkt. Zo spreekt het Tweede Kamerlid Ernst Cramer (ChristenUnie) op vrijdag **11 september 2009 om 13.03 uur** (dus enkele uren voordat de Prinsjesdagstukken uitgereikt zullen worden aan de Tweede Kamer) op zijn weblog zijn verbazing uit over het feit dat er in de pers al zoveel bekend is over wat er gaat gebeuren op Prinsjesdag. Hij somt een aantal berichten op uit Het Financieele Dagblad en refereert ook aan de uitspraken van minister Plasterk in het Kamerdebat van 9 september 2009.

3.2.3 Berichtgeving Prinsjesdagstukken in de media na vrijdag 11 september 2009, 16.00 uur

Tijdens de embargoperiode verschijnen veel berichten in de media over Prinsjesdag. Dit is niet bijzonder in het weekend voorafgaande aan Prinsjesdag. Echter, in een groot aantal gevallen bevat de berichtgeving feiten of cijfers die evident afkomstig zijn uit de Prinsjesdagstukken zelf of uit achterliggende stukken.

In deze subparagraaf wordt niet alle berichtgeving op een rij gezet, maar geanalyseerd welke media als eerste over welke vertrouwelijke informatie beschikken. Alle berichten uit de embargoperiode overziend, hebben ten minste drie partijen de beschikking gehad over Prinsjesdagstukken: het ANP, de NOS en RTL Nieuws. Veel meer media hebben bericht over Prinsjesdag, maar in veel gevallen leert nadere analyse dat ze zich daarbij vaak baseerden op gegevens die al eerder uitgelekt waren.

Op basis van een analyse van openbare bronnen lijkt het niet aannemelijk dat de informatie die het ANP en de NOS openbaar maken afkomstig is uit gelekte embargostukken van de Tweede Kamer. Voor RTL Nieuws ligt dat anders. Onderstaand wordt dit nader toegelicht.

A) Het ANP

De "echte mediaprimeur" wat betreft het voortijdig publiceren van de inhoud van Prinsjesdagstukken ligt in 2009 niet bij de NOS of – zoals in de jaren daarvoor – bij Frits Wester van RTL Nieuws, maar bij het ANP. Het ANP komt namelijk op vrijdag 11 september om 16.03 uur (dus 3 minuten na de start van de uitdeling van de embargo-exemplaren) al met een bericht naar buiten dat evident kennis van de inhoud van de Prinsjesdagstukken vereist. Genoemd worden onder meer het begrotingstekort, de aangekondigde verkenningen, aard en omvang van tegenvallers bij respectievelijk Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ontwikkelingssamenwerking, en de koopkracht in 2010. In bijlage 15 is dit bericht van het ANP, getiteld "Kabinet bereidt burger voor op zware jaren", opgenomen.

Het tijdstip van verschijnen van deze informatie op het ANP leidt tot de conclusie dat deze informatie onmogelijk uit de embargostukken van de Tweede Kamer gelekt kan zijn. Het bericht is dusdanig lang en bevat zoveel cijfers en feiten – die bovendien niet alleen uit de Miljoenennota maar ook uit begrotingen afkomstig zijn – dat dit niet in drie minuten tijd in een ANP-bericht omgezet kan zijn.

Niet uit te sluiten valt dat de informatie bij ANP al ruimer van tevoren bekend is geweest, omdat het bericht niet in alle gevallen de meest actuele cijfers bevat. Zo is het opvallend dat gesproken wordt over een begrotingstekort in 2010 van 6,4% terwijl in de Miljoenennota (c.q. de definitieve stukken) sprake is van 6,3%. Echter, ook niet uit te sluiten is dat het ANP de stukken juist nog maar net had en dat er in alle haast foutjes in het bericht zijn geslopen, want diezelfde avond publiceert het ANP

opnieuw een persbericht (om 20.48 uur) en ditmaal met het correcte cijfer (i.c. 6,3% tekort) en in plaats van "meer dan 600.000 werklozen" (uit het persbericht 's middags) wordt nu het exacte cijfer van "615.000 werklozen" vermeld. In dit persbericht worden dit keer ook enkele letterlijke citaten uit de inleiding van de Miljoenennota weergegeven. Dit doet vermoeden dat het ANP beschikte over, dan wel inzage heeft gehad in, de Miljoenennota of delen daarvan.

Opvallend is ook dat het uitgerekend het ANP is dat deze informatie als eerste heeft, in plaats van de media die eigen verslaggevers hebben. Het ANP is een persbureau dat doorgaans niet zelf actief op jacht gaat naar primeurs. Uit het filmpje "Miljoenenjacht" van NOS Headlines, dat op vrijdag 11 september 2009 op YouTube bekeken kan worden, blijkt bijvoorbeeld dat verslaggevers van NRC Handelsblad (Joost Oranje), RTL Nieuws (Frits Wester) en het NOS Journaal (Dominique van der Heyde) zelf te kennen geven op jacht te zullen gaan naar de stukken.

B) De NOS

De NOS komt op vrijdagmiddag 11 september ook al heel snel na 16.00 uur met berichtgeving. Dit gebeurt in etappes.

Op NOS Teletekst verschijnt om 16.19 uur al het bericht dat de gemiddelde Nederlander er volgend jaar in koopkracht een kwart procent op achteruit gaat. *"Dat blijkt uit stukken die het kabinet op Prinsjesdag presenteert en waar de NOS de hand op heeft weten te leggen"*, zo staat in het eerste teletekstbericht, dat als bijlage 16 in dit rapport is opgenomen. Een extra journaal om 16.30 uur wordt aangekondigd op teletekst. Achteraf bezien is het een teletekstbericht met beperkte nieuwswaarde omdat veel uitvoeriger koopkrachtcijfers al een kwartier eerder op het ANP stonden.

In het extra NOS Journaal van 16.30 uur, alsmede in de journaals van 17.00 uur, 18.00 uur en 20.00 uur, wordt aandacht besteed aan de Miljoenennota. Ook NOS-radio zendt om 16.35 uur uit over de Prinsjesdagstukken. Veel andere media (waaronder enkele kranten de volgende dag) en andere televisieprogramma's gaan voorbij aan het feit dat ANP de primeur had en stellen dat de NOS dit jaar de eerste was die de stukken had. In het televisieprogramma "De Wereld draait door" wordt zelfs een bloemetje bezorgd bij de NOS voor hun primeur.

Uit de cijfers en feiten die de NOS in de uitzendingen op 11 september 2009 noemt, blijkt dat ook zij moeten beschikken over informatie uit de Prinsjesdagstukken. Bij de NOS is het echter onduidelijk of zij beschikken over een gelekt exemplaar van de Miljoenennota. Enerzijds wordt op de website van de NOS bijvoorbeeld wel de voorkant getoond van de Miljoenennota 2010 en staat op teletekst de formulering *"Dat blijkt uit stukken die het kabinet op Prinsjesdag presenteert en waar de NOS de hand op heeft weten te leggen"*. Anderzijds wordt in de journaals van vrijdag 11 september steeds gesproken over stukken waar de NOS "inzage in heeft gehad" en brengt de hoofdredacteur, Hans Laroes, in zijn gesprek met de commissie zelf naar voren dat de NOS geen stukken had.

De tekst van het NOS Journaal van 18.00 uur is bijgevoegd als bijlage 17. Opvallend is dat uit de tekst blijkt dat de NOS beter geïnformeerd is dan de Tweede Kamer waar het gaat om de invulling en samenstelling van de werkgroepen die de ombuigingen gaan verkennen. In de Miljoenennota staat daarover slechts in algemene zin dat het om "werkgroepen van ambtenaren" gaat. De NOS spreekt echter al specifiek over "topambtenaren en ex-topambtenaren". Dit laatste betreft gedetailleerde informatie die alleen bij het kabinet bekend is en pas ruim na Prinsjesdag openbaar wordt. Tijdens de algemene politieke beschouwingen op 17 september 2009 vraagt de Kamer naar de precieze werkopdrachten van deze werkgroepen en het voorzitterschap ervan. In het debat zegt de minister-president een brief toe (Handelingen II, 2009-2010, nr. 3, 17 september 2009, p. 172). Bij brief van 25 september 2009 informeert de minister-president de Tweede Kamer gedetailleerd over de werkgroepen. In deze brief is per werkgroep een omschrijving opgenomen van het thema, de taakopdracht aan de werkgroep, de budgettaire afbakening en de samenstelling van de werkgroep, inclusief de voorzitter (TK 2009-2010, 32 123, nr. 25). Pas uit deze brief blijkt voor de Tweede Kamer dat het voorzitterschap wordt ingevuld door topambtenaren en ex-topambtenaren.

Tekstfragment NOS Journaal, 11 september 2009 18.00 uur

VOICE OVER:

Waar het verhaal op Prinsjesdag vorig jaar nog was: we kunnen wel een stootje hebben, is het verhaal nu compleet anders. In de Miljoenennota staan ongekende getallen en megatekorten. De toestand van de schatkist verslechtert volgend jaar met 40 miljard. Het kabinet zint voor de jaren als de crisis achter de rug is, op megabezuinigingen: 35 miljard. Om de schade dan weer een beetje in te halen. Keuzes daarvoor worden nog niet gemaakt. Er **komen werkgroepen onder leiding van topambtenaren en ex-topambtenaren** die voor de zomer met ingrijpende bezuinigingsvoorstellen komen. Ook de hypotheekrente en de uitkeringen worden dan onderzocht.

Tekstfragment Miljoenennota 2010, pagina 77-78

Brede heroverwegingen: naar opties voor gezonde overheidsfinanciën

Fundamentele beleidskeuzes

De komende jaren zijn lastige keuzes onvermijdelijk om de balans tussen uitgaven en inkomsten te herstellen en tegelijk de ambities met Nederland te kunnen realiseren. Om zulke meer fundamentele beleidskeuzes mogelijk te maken, is meer inzicht nodig in mogelijke opties en de budgettaire en andere gevolgen daarvan. Om dat inzicht te krijgen, start het kabinet in het kader van Nederland 2020 een serie van brede heroverwegingen.

Daarin geeft het kabinet werkgroepen van ambtenaren, waar relevant aangevuld met externe deskundigen, de opdracht tot het analyseren van diverse beleidsthema's, en tot het ontwikkelen van beleidsalternatieven voor de toekomst.

Of de NOS de Miljoenennota zelf ook heeft gehad is dus niet zeker. Wel zeker is dat ze de informatie er uit kenden. Dat deze informatie van de embargostukken van de Tweede Kamer afkomstig is geweest, is zeer onwaarschijnlijk. Ten eerste geldt ook hier dat er wel erg snel berichtgeving was. Om 16.19 uur waren de dozen met Prinsjesdagstukken in de Tweede Kamer nog maar net uitgedeeld. De zorgvuldige opbouw van de verschillende berichten en bulletins geeft de indruk van een redactie die al over iets beschikte en de "primeur" daarvan goed voorbereid had. Een scenario waarbij de NOS pas na 16.00 uur stukken krijgt en dan om 16.30 uur daar al een extra journaal op baseert is weliswaar niet uitgesloten, maar op zijn zachtst gezegd niet waarschijnlijk. Ook het feit dat de NOS al weet te melden dat "topambtenaren en ex-topambtenaren" de heroverwegingswerkgroepen gaan voorzitten, doet vermoeden dat ze informatie van een of meer andere bronnen dan de Tweede Kamer hebben gehad.

Het is ook niet aannemelijk dat deze informatie ontleend is aan de embargostukken die aan de Eerste Kamer zijn geleverd. Uit de brief die de commissie van de Eerste Kamer heeft ontvangen, blijkt dat de Eerste Kamer een zorgvuldige verspreidingsprocedure heeft gevolgd, waarbij bovendien de leden op vrijdag pas tussen 17.30 en 18.30 uur de stukken in een gesloten doos thuisbezorgd kregen.

C) RTL Nieuws

Hoewel Frits Wester dit jaar niet de eerste is die de inhoud van de stukken openbaar maakt, is hij wel degene die als eerste aantoonde te beschikken over de stukken zelf. Zaterdagavond 12 september toont hij de Miljoenennota en de MEV in de uitzending van RTL Nieuws van 19.30 uur.

Op de website van RTL Nieuws is ook integraal de letterlijke tekst van hoofdstuk 1 van de Miljoenennota te zien. Dit is echter een niet opgemaakte tekst en dus niet de originele opmaak zoals in de Miljoenennota zelf. Waarschijnlijk is dit overgetypt, want bestudering van het pdf-bestand leert dat het document is aangemaakt om 20.19 uur door "mvoortman". Matthijs Voortman is een van de redacteurs bij het RTL Nieuws.

Ook in de uitzending van RTL Nieuws blijkt bij nadere bestudering van de beelden dat niet de originele tekst van de Miljoenennota 2010 in beeld is. Sterker nog, er gaat een bladzijde snel door het beeld heen die uit de Miljoenennota 2009 afkomstig is. Stilzetten van het beeld laat zien dat het bladzijde 75 van de Miljoenennota van het vorige jaar is.

Duidelijk is dat RTL Nieuws over de originele documenten (MEV en Miljoenennota) beschikt, ze in beeld toont, maar de inhoud ervan kennelijk niet in beeld of op de website kan of wil tonen. De MEV is afkomstig van Tweede Kamerlid Paul Tang, zo is vast komen te staan (zie ook hoofdstuk 4 van dit rapport en bijlage 4, de feitenreconstructie). Of de Miljoenennota van RTL Nieuws ook afkomstig is van de Tweede Kamer is nog steeds de vraag. In tegenstelling tot bij het ANP en de NOS is het tijdstip van publicatie hier geen contra-indicatie. Uit verschillende interviews in het kader van de feitenreconstructie blijkt dat in ieder geval actief geprobeerd is de Miljoenennota bij Kamerleden en fracties los te krijgen.

Dat een bladzijde uit een oude Miljoenennota in beeld verschijnt en dat hoofdstuk 1 van de Miljoenennota wordt overgetypt, zou te maken kunnen hebben met het feit dat de binnenkant van MEV en Miljoenennota per bladzijde een watermerk bevatten. Dit geldt voor alle embargo-exemplaren, dus niet alleen die van de Tweede Kamer, maar ook die van de Eerste Kamer en de ministeries van Algemene Zaken en Financiën.

De vraag blijft niettemin waarom de MEV wel en de Miljoenennota niet in originele vorm op de website worden geplaatst. Overigens gaat het retoucheren van het watermerk uit de MEV in zoverre mis, dat website GeenStijl kans ziet het watermerk uit de MEV toch weer zichtbaar te maken. Op zondag 13 september publiceert GeenStijl om 17.29 uur het bericht dat de Miljoenennota is gelekt door de PvdA. Niet duidelijk is of GeenStijl bewust spreekt over de Miljoenennota in plaats van de MEV. Omdat dit bericht logischerwijs veel publiciteit krijgt, is het effect dat het beeld dat de "Miljoenennota vanuit de Tweede Kamer is gelekt" in de publieke opinie post vat, hoewel dit misverstand aan het feit dat er gelekt is uiteraard niets afdoet.

3.3 Bevindingen

- De commissie heeft de Eerste Kamer, de ministeries van Algemene Zaken en Financiën, het Centraal Planbureau en Sdu Uitgevers gevraagd naar hun procedures, werkwijze en ervaringen met betrekking tot de Prinsjesdagstukken 2009. Uit de beantwoording blijkt dat er verschillende maatregelen zijn getroffen om de geheimhouding van Prinsjesdagstukken te waarborgen. De aard van de Prinsjesdagstukken brengt wel met zich mee dat er in de voorbereidingsfase, waarvan het zwaartepunt in augustus ligt, veel personen betrokken zijn bij zowel de totstandkoming als de afstemming van de Prinsjesdagstukken en daarmee kennis hebben van de inhoud ervan.
- De commissie acht het in dit verband vermeldenswaardig dat de directeur van het Centraal Planbureau, in antwoord op een brief van de commissie, stelt dat het de ervaring van het CPB is dat (vertrouwelijke) conceptcijfers bijna altijd lekken zodra ze buiten het CPB worden gedeeld met ministeries.
- Al vóór de Tweede Kamer de Prinsjesdagstukken 2009 op vrijdag 11 september onder embargo ontvangt, komt informatie uit Prinsjesdagstukken in de openbaarheid. In tegenstelling tot eerdere jaren, lekken in 2009 voor aanvang van de embargoperiode echter geen complete stukken uit. Daar staat tegenover dat wel sprake is van een breed scala aan bij de media bekende feiten (CPB-ramingen, beleidsmaatregelen, bezuinigingsmaatregelen, advies Raad van State, fiscale maatregelen), afkomstig van uiteenlopende bronnen, variërend van een ontwerpbegroting tot een uitspraak van een minister zelf.
- Zeer kort na aanvang van de embargoperiode (op vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur) komen het ANP en de NOS met berichtgeving waarvan de inhoud gebaseerd is op kennis van de inhoud van Prinsjesdagstukken. Op basis van een analyse van openbare bronnen, lijkt het niet waarschijnlijk dat deze informatie afkomstig is uit de aan de Eerste en Tweede Kamer beschikbaar gestelde sets met embargostukken. RTL beschikt op zaterdag 12 september over de Miljoenennota en de MEV. De MEV heeft RTL verkregen van het Kamerlid Tang; de herkomst van de Miljoenennota is de commissie niet bekend.

HOOFDSTUK 4

Reconstructie gang van zaken Prinsjesdagstukken binnen de Tweede Kamer in 2009

4.1 Chronologie van gebeurtenissen in 2009

4.1.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 is in hoofdlijnen al geschetst hoe in afgelopen jaren, maar ook in 2009, de embargoregeling is vormgegeven. In paragraaf 3.1 is aan de orde geweest hoe in 2009 ook anderen dan de Tweede Kamer zijn omgegaan met de Prinsjesdagstukken 2009. In dit hoofdstuk wordt meer in detail beschreven hoe de Tweede Kamer in 2009 is omgegaan met de embargoregeling. Dit op basis van door de commissie geanalyseerde stukken en mediaberichten en op basis van de gesprekken die de commissie en de onderzoekers hebben gevoerd.

De navolgende chronologische reconstructie beschrijft de periode die loopt van het moment van het bekend worden van de embargoregeling 2009 op 3 september 2009 (brief van de minister-president) tot 15 september 2009 (Prinsjesdag).

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van gebeurtenissen zij verwezen naar de feitenreconstructie, bijlage 4 van dit rapport.

4.1.2 Voorbereidingen op ontvangst van Prinsjesdagstukken

Op **donderdag 3 september** ontvangt de Tweede Kamer een brief van de minister-president, waarin het kabinet schetst hoe in 2009 de embargoregeling wordt vormgegeven.

Concrete invulling embargoregeling 2009

Brief minister-president aan de Tweede Kamer d.d. 3 september 2009 (TK 2008-2009, 30 539, nr. 10):

(...) Het kabinet heeft zelf een afweging gemaakt, rekening houdend met de verschillende opvattingen van beide Kamers en relevante in het verleden opgedane ervaringen. Alles afwegend leidt dit tot het volgende besluit. Het kabinet zal, gelet op de technische mogelijkheden, vrijdagmiddag 11 september uiterlijk om 16.00 uur op fractienaam en onder geheimhouding de begrotingshoofdstukken en Miljoenennota ter beschikking stellen aan alle fracties van de Tweede en Eerste Kamer. De grote fracties ontvangen vijf exemplaren, de kleinere fracties twee exemplaren en de eenmansfracties één exemplaar. Op zaterdag 12 september uiterlijk om 16.00 uur zullen de Macro Economische Verkenningen en het Belastingplan onder bovengenoemde condities worden nagezonden. Alle Kamerleden ontvangen een complete set op de middag van Prinsjesdag. Op dat moment (om 15.15 uur) ontvangen ook de media de stukken. Het kabinet komt met dit besluit zo veel mogelijk tegemoet aan de wensen van beide Kamers.

Op **vrijdag 4 september** wordt door de Griffie per mail aan de ambtelijk secretarissen van de fracties gevraagd hoe de betreffende fractie de embargostukken in ontvangst wil nemen. Er zijn twee mogelijkheden, namelijk zelf ophalen in een vergaderzaal, of de stukken per koerier op een locatie buiten het Kamergebouw laten bezorgen. Ook geven de fracties per mail door wie namens de fractie gemachtigd wordt om de stukken in ontvangst te nemen en een geheimhoudingsverklaring te ondertekenen.

Op **woensdag 9 september** bespreekt het Presidium de gang van zaken rondom de Prinsjesdagstukken en wordt besloten dat alle fractievoorzitters gevraagd zal worden een geheimhoudingsverklaring te tekenen. De tekst van de verklaring is gebaseerd op die van voorgaande jaren, met dien verstande dat in plaats van de term "onder embargo" de term "onder geheimhouding" wordt gebruikt.

Deze formulering is in lijn met de bewoordingen uit de brief van de minister-president van 3 september 2009.

Over de geheimhoudingsverklaring ontstaat naderhand discussie omdat de SP-fractie weigert te tekenen. De fractievoorzitter van de SP onderschrijft niet het principe dat, wanneer informatie eenmaal onverhoopt toch voortijdig uitlekt, de geheimhouding dan nog steeds van kracht blijft tot Prinsjesdag. Zij is van mening dat zij inhoudelijk moet kunnen reageren op informatie die door anderen wordt gelekt. De tekst van de verklaring wordt aangepast. Kern van de aanpassing is dat niet meer getekend wordt voor "geheimhouding" maar voor "bekend te zijn met de geheimhouding".

De Griffier stuurt nog diezelfde middag een brief aan alle fractievoorzitters met het verzoek de geheimhoudingsverklaring voor akkoord te ondertekenen en deze uiterlijk de volgende dag te retourneren aan het hoofd Griffie. Alle fractievoorzitters ondertekenen het formulier.

Verklaring van ontvangst onder geheimhouding

Den Haag,september 2009

Ondergetekende, de heer/mevrouw
voorzitter van de fractie van
verklaart bekend te zijn met de geheimhouding die rust op de Prinsjesdagstukken, te weten:
begrotingshoofdstukken, de Miljoenennota, de Macro Economische Verkenningen en het Belastingplan, tot
dinsdag 15 september 2009 15.15 uur.

*(Gelieve het onderstaande alleen in te vullen als de fractievoorzitter niet zelf in persoon (een deel van) genoemde
stukken in ontvangst neemt.)*

Ondergetekende verklaart dat de heer/mevrouw.....
namens voornoemde fractie gemachtigd is om:
• op vrijdag 11 september de begrotingshoofdstukken en de Miljoenennota
in ontvangst te nemen.

Ondergetekende verklaart dat de heer/mevrouw.....
namens voornoemde fractie gemachtigd is om:
• op zaterdag 12 september de Macro Economische Verkenningen en het Belastingplan
in ontvangst te nemen.

Ondergetekende is er mee bekend dat de gemachtigde voor de ontvangst van deze stukken eveneens een
verklaring van geheimhouding dient te ondertekenen.

Handtekening

.....

Op **donderdag 10 september** vragen enkele fracties of het mogelijk is om de postkamer en de reprografie op vrijdag langer open te laten in verband met de mogelijkheid om embargostukken te laten kopiëren. De Kamervoorzitter wenst hier niet actief aan mee te werken. Er gaat om 11.56 uur een mail uit van de directeur Bedrijfsvoering van de Tweede Kamer naar de fracties met de mededeling dat stukken op vrijdag, gelet op de omvang, naar alle waarschijnlijkheid niet in de oranje weekendposttassen worden verzonden en er dus geen garantie kan worden gegeven dat de stukken a.s. zaterdag worden bezorgd op het opgegeven postadres. De mail eindigt met: "*De reprografie is niet beschikbaar om de Prinsjesdagstukken te kopiëren. Het is immers niet de bedoeling dat zulks gebeurt.*" In het overleg dat de Voorzitter eerder met de minister-president heeft gehad is overigens duidelijk geworden dat de minister-president er rekening mee houdt dat er kopieën gemaakt zullen worden, mede omdat vijf sets met stukken voor grote fracties te weinig kan zijn.

4.1.3 Vrijdag 11 september: verspreiding van de stukken

Op **vrijdag 11 september** om 15.45 uur levert de koerier van de Sdu in een verzegelde vrachtwagen twee rolcontainers bij de Tweede Kamer af met de dozen met Prinsjesdagstukken 2009. De rolcontainers worden naar de Jongelinkamer gereden en van folie ontdaan door medewerkers van de Griffie. Om 16.00 uur begint de uitgifte van dozen. De fractiemedewerkers die zijn gemachtigd om de stukken te komen afhalen, ondertekenen bij ontvangst de eerdergenoemde "Verklaring van ontvangst onder geheimhouding". In deze verklaring tekenen zij voor ontvangst van de stukken en verklaren *"bekend te zijn met de geheimhouding die rust op deze begrotingsstukken en Miljoenennota tot dinsdag 15 september 15.15 uur."*

Omstreeks 16.30 uur hebben alle door de fractievoorzitters gemachtigde medewerkers de stukken voor hun fractie opgehaald, met uitzondering van de doos met stukken voor de fractie Verdonk die om 18.00 uur wordt opgehaald bij het hoofd Griffie en met uitzondering van de twee dozen voor de SGP-fractie die per koerier worden verstuurd naar het huisadres van de fractievoorzitter.

Bij de uitreiking van de stukken in de Jongelinkamer is veel pers aanwezig. Zij fotograferen en filmen de personen die stukken komen halen. Die middag wordt op verschillende plaatsen in het gebouw pers gesignaleerd. Verschillende Kamerleden verklaren desgevraagd die middag, maar ook in voorafgaande dagen, actief benaderd te zijn door de pers met vragen over de te ontvangen Prinsjesdagstukken. Een enkele fractie ondervindt hinder van de pers. Bij de fracties van het CDA en GroenLinks voelen medewerkers zich niet op hun gemak bij het kopiëren van stukken, omdat er journalisten rondhangen op de gang waar het kopieerapparaat staat. Bij de SP-fractie schuift een journalist ongevraagd aan bij een medewerker die aan de vergadertafel een embargo-exemplaar van een begrotingshoofdstuk leest. De journalist vraagt naar de Miljoenennota.

Kort na vier uur verschijnen de eerste berichten in de media. Om 16.03 uur is er een ANP-bericht en om 16.19 uur een teletekstbericht over de inhoud van de Prinsjesdagstukken. Om 16.30 uur is er een extra journaal. Bij veel betrokkenen wekt dit ergernis, zo is gebleken uit de interviews. Naar aanleiding van deze berichten besluit de Voorzitter om, via de Griffier, een e-mailbericht te sturen aan alle leden. In dit e-mailbericht, dat om 17.20 uur uitgaat, wijst de Voorzitter nog eens op het feit dat het in de publiciteit komen van informatie uit de stukken voor Kamerleden niet betekent dat daarmee hun geheimhoudingsplicht komt te vervallen:

"De Voorzitter heeft geconstateerd dat er in de media berichten zijn verschenen waarvan de inhoud de indruk wekt dat de geheimhouding rondom de rijksbegroting mogelijk is geschonden. De Voorzitter wijst u erop dat uw geheimhoudingsplicht onverkort van kracht is."

Ook binnen sommige fracties wordt per mail nog eens gewezen op de geheimhouding. Zo stuurt bijvoorbeeld de fractiesecretaris van het CDA om 17.32 uur de volgende mail rond binnen de fractie: *"Het spel rond het lekken van Prinsjesdagstukken is begonnen. (...) Journalisten zijn aan het vissen om zo de puzzelstukjes aan elkaar te plakken. Doe daar dus ook niet aan mee."*

4.1.4 Het weekend van het embargo

Op **zaterdag 12 september** worden opnieuw embargostukken om 16.00 uur uitgereikt. Het gaat daarbij uitsluitend nog om de stukken van het Belastingplan. De procedures en werkwijze zijn in grote lijnen vergelijkbaar met vrijdag. Ook nu tekenen de personen die gemachtigd zijn om namens hun fractie de stukken te halen een verklaring van ontvangst onder geheimhouding. Een wezenlijk verschil met vrijdag is dat de uitreiking plaatsvindt in een nagenoeg leeg Kamergebouw en er geen pers aanwezig is. Aanvankelijk wordt per abuis in één geval een envelop meegegeven met stukken die bestemd zijn voor een andere fractie, maar deze omissie wordt snel hersteld. De stukken (het Belastingplan) voor de fracties van het CDA en de Christen Unie worden die zaterdag niet opgehaald. Deze stukken worden in de kluis van de Griffie opgeborgen.

Zaterdagmiddag wordt Tweede Kamerlid Tang (PvdA) gebeld door een journalist van RTL die stelt te beschikken over de Miljoenennota. Als bewijs leest hij enkele zinnen voor uit het stuk. De journalist verzoekt om de MEV te mogen ontvangen. In een eerder gesprek is bij wijze van grap door de heer Tang toegezegd dat als RTL Nieuws over de Miljoenennota zou beschikken, hij de MEV zou geven. Een afspraak wordt gemaakt. Zaterdagmiddag overhandigt de heer Tang de journalist de MEV op een parkeerplaats.

In het RTL Nieuws van 19.30 uur wordt een exemplaar van de Miljoenennota en de MEV in beeld getoond. Zaterdagavond bij thuiskomst treft de heer Tang de MEV weer aan in zijn brievenbus. RTL Nieuws plaatst op de eigen website de tekst van hoofdstuk 1 van de Miljoenennota en een pagina uit de MEV.

Op **zondag 13 september** wordt op de website GeenStijl om 12.12 uur door iemand onder de naam "Pritt Stift" uiteengezet dat, na aanpassing van de belichting, de letters "vd" en "A" zichtbaar worden in een plaatje van de Miljoenennota dat op de internetsite van RTL Nieuws staat. Om 17.29 uur meldt GeenStijl dat de PvdA de Miljoenennota heeft gelekt. In feite gaat het om een pagina van de MEV. GeenStijl heeft inmiddels kans gezien het watermerk met de fractienaam dat was weggewerkt, weer duidelijk zichtbaar te maken.

De berichtgeving op GeenStijl geeft die zondag aanleiding tot verschillende mails en telefoontjes tussen betrokkenen binnen de PvdA. Zo belt bijvoorbeeld de ambtelijk secretaris van de PvdA-fractie alle personen die binnen de fractie de Miljoenennota en MEV gekregen hebben, op met de vraag of zij nog in het bezit zijn van de originele stukken. Ook belt hij het hoofd Griffie op met de mededeling dat een tabel uit de MEV op GeenStijl staat. Het hoofd Griffie checkt dit zelf op internet en licht vervolgens telefonisch de Kamervoorzitter en de Griffier in. De heer Tang belt zondagavond met de partijleider en enkele fractiegenoten, waaronder de fractievoorzitter, met de mededeling dat de bladzijde uit de MEV afkomstig is uit zijn exemplaar.

Op **maandag 14 september** komt het PvdA fractiebestuur bijeen en besluit de heer Tang een maand zijn woordvoerderschap te ontnemen. Deze sanctie is niet gebaseerd op het fractiereglement maar sluit aan op hetgeen in artikel 38 in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is opgenomen. De fractie maakt dit besluit ook door middel van een persbericht wereldkundig:

Persbericht PvdA, maandag 14 september

Paul Tang, financieel woordvoerder van de PvdA Tweede Kamerfractie, heeft erkend dat hij de Macro-economische Verkenningen aan RTL4 heeft gegeven en dat hij daarmee de embargoregeling heeft geschonden. Het fractiebestuur keurt de handelwijze van Tang sterk af en heeft besloten om hem gedurende een maand zijn woordvoerderschap te ontnemen.

Tang erkent zijn fout volledig en heeft zijn excuses aangeboden aan Kamervoorzitter Verbeet. Hij zal ook zijn excuses aanbieden aan minister-president Balkenende.

Op maandagmiddag om 16.45 uur arriveren bij de Tweede Kamer de Prinsjesdagstukken die de volgende dag – Prinsjesdag – vanaf 15.15 uur uitgereikt mogen worden. De rolcontainers met de stukken worden naar de Aletta Jacobszaal gereden, waar een viertal medewerkers van de Griffie de dozen voorziet van stickers met namen. Vervolgens wordt de zaal door de Beveiligingsdienst hermetisch afgesloten.

4.1.5 Prinsjesdag

Op **dinsdag 15 september**, Prinsjesdag, komt het Presidium in de ochtend bijeen. De uitkomst van de beraadslaging wordt na afloop in een persbericht kenbaar gemaakt.

Persbericht Tweede Kamer, dinsdag 15 september

Het Presidium van de Tweede Kamer heeft in zijn vergadering van dinsdag 15 september 2009 gesproken naar aanleiding van het uitlekken van de stukken voor Prinsjesdag. Dit zijn de miljoenennota, de macro-economische verkenningen, het belastingplan en de begrotingshoofdstukken.

Het Presidium heeft kennisgenomen van de verklaring van de fractie van de PvdA over het lid P. Tang. Het Presidium meent dat de fractie van de PvdA voldoende maatregelen – in aansluiting op artikel 38 van het Reglement van Orde – heeft genomen en neemt zelf geen verdere initiatieven in dezen.

Het Presidium constateert daarnaast dat er gezien berichtgeving in de media blijkbaar meerdere lekken zijn geweest. Dit is voor het Presidium aanleiding een breed onderzoek in te stellen in- en buiten de Tweede Kamer, waarbij mogelijk de rijksrecherche ingeschakeld zal worden. Over de inrichting van dit onderzoek zal het Presidium op een later tijdstip mededeling doen.

Een evaluatie van de gevolgde procedure rond de aanbidding van de stukken voor Prinsjesdag aan de Tweede Kamer zal in één van de eerstvolgende Presidiumvergaderingen aan de orde zijn.

Dinsdagmiddag om 15.15 uur wordt, na een seintje van de contactpersoon van het ministerie van Algemene Zaken, de Aletta Jacobszaal geopend en vindt de uitreiking van de Prinsjesdagstukken plaats. Het merendeel van de Kamerleden haalt die middag de doos met stukken op. De overgebleven dozen worden rond vijf uur naar de postkamer gebracht en de volgende dag door de medewerkers van de postkamer bij de desbetreffende leden bezorgd.

4.2 Gang van zaken binnen de Tweede Kamer

4.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is uiteengezet dat de commissie een feitenreconstructie (bijlage 4 bij dit rapport) heeft uitgevoerd. In deze paragraaf worden eerst de conclusies van deze reconstructie vermeld. Vervolgens wordt nader ingegaan op een aantal relevante aspecten van deze conclusies, te weten de interpretatie van de geheimhoudingsverklaring, de nadere afspraken en maatregelen binnen fracties in het kader van de geheimhouding van stukken, de verspreiding en het feitelijk gebruik van stukken en – tot slot – de contacten met journalisten en derden.

4.2.1 Conclusies feitenreconstructie

De feitenreconstructie heeft de volgende conclusies opgeleverd.

1. Uit de interviews met de medewerkers van de Griffie en de door deze dienst beschikbaar gestelde stukken blijkt dat de procedures ten aanzien van de verspreiding van Prinsjesdagstukken zorgvuldig zijn gevolgd. In één geval, bij de uitreiking van de embargostukken op zaterdag, is gebleken dat stukken aan een andere fractiemedewerker zijn meegegeven dan de gemachtigde, maar dit is snel en correct hersteld. Op basis van de stukken en de verkregen inlichtingen, zijn er geen indicaties dat medewerkers van de Griffie of andere Kamerambtenaren die bij het proces van uitgifte van Prinsjesdagstukken 2009 zijn betrokken, hebben gelect naar de pers of anderszins

(bijvoorbeeld door slordigheden of vergissingen) informatie uit de Prinsjesdagstukken in de openbaarheid hebben gebracht.

2. Uit de interviews met de fractiemedewerkers en de door de fracties beschikbaar gestelde stukken is gebleken dat er tussen de fracties onderling, maar soms ook binnen de fracties, verschillende interpretaties bestaan van de geheimhoudingsplicht. Zo bestaan er uiteenlopende opvattingen en uiteenlopende handwijzen wat betreft het (mogen) kopiëren van de Prinsjesdagstukken 2009 en het wel of niet (mogen) delen van de inhoud van deze stukken met externen⁹. Een ieder is de mening toegedaan dat overleg met journalisten in dit verband niet is toegestaan.
3. Uit het onderzoek is gebleken dat een aantal fracties stukken heeft gekopieerd. Prinsjesdagstukken, zowel originelen als kopieën, zijn vaak in brede kring verspreid binnen de fractie. Ook fractiemedewerkers hebben soms stukken ontvangen en mee naar huis genomen. De Prinsjesdagstukken 2009 zijn binnen de fracties op verschillende wijzen verspreid (via de koeriersdienst van de Tweede Kamer, persoonlijk afhalen bij de fractie, per weekendpost, bezorging thuis door fractiemedewerkers of via door de fractie ingehuurd koeriers).
4. Eén Kamerlid (de heer Tang) heeft aangegeven een Prinsjesdagstuk, in casu de MEV, voor enkele uren te hebben uitgeleend aan een journalist van RTL Nieuws. Op basis van de gehouden interviews en de ontvangen stukken zijn geen andere aanwijzingen gevonden voor het lekken van de Prinsjesdagstukken door leden of medewerkers van de fracties. Wel zijn nagenoeg alle fracties actief benaderd door de media met verzoek om Prinsjesdagstukken of informatie daar uit te mogen ontvangen.

4.2.2 De embargoregeling 2009 in de praktijk

De feitenreconstructie heeft dankzij de ingevulde vragenlijsten en hetgeen in de interviews naar voren is gebracht, de commissie een goed beeld gegeven van de feitelijke gang van zaken met betrekking tot de onder geheimhouding uitgereikte Prinsjesdagstukken. Op een viertal aspecten wordt op basis van de verkregen informatie nader ingegaan:

1. de interpretatie van de geheimhoudingsverklaring;
2. de nadere afspraken en maatregelen binnen de fractie;
3. de verspreiding en het feitelijk gebruik van de Prinsjesdagstukken;
4. de contacten met journalisten en derden.

4.2.3 Interpretatie van de geheimhoudingsverklaring

Een van de opvallende uitkomsten van de feitenreconstructie is dat er tussen en zelfs binnen fracties uiteenlopende opvattingen bestaan over het antwoord op de vraag hoe er met de stukken moet worden omgegaan, gegeven de geheimhouding. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de grote verscheidenheid aan antwoorden die gegeven zijn op de vraag wat geïnterviewden verstaan onder "de embargoregeling 2009".

Zienswijzen op wat de embargoregeling 2009 concreet inhoudt:

- inhoud van de stukken met niemand delen dan wel ter beschikking stellen, in welke vorm dan ook
- niet verspreiden van stukken aan anderen dan de fractievoorzitter totdat de stukken worden aangeboden in de Kamer

⁹ In het feitenonderzoek worden onder "externen" verstaan: derden niet zijnde journalisten. Het gaat dan bijvoorbeeld om deskundigen uit de achterban van de partij die evenwel niet Kamerlid of in dienst van de fractie zijn.

- de inhoud van de stukken mag met niemand gedeeld worden, met uitzondering van de fractieleden
- er mag niets over de inhoud verteld worden, niet gepubliceerd worden en men mag de stukken niet laten slingeren
- als stukken lekken, dan nog is daarmee het embargo niet opgeheven
- de reikwijdte van het embargo is niet helder en nergens staat wat het precies inhoudt
- er mag niet gelekt worden tot het moment van de troonrede
- niet lekken naar de pers, maar bespreken met anderen mag wel
- Prinsjesdagstukken worden van te voren in goed vertrouwen verstrekt aan de fractie zodat de fractie zich kan voorbereiden op het debat van de algemene beschouwingen
- geheimhouding, maar je moet wel kunnen reageren op informatie die door anderen wordt gelekt

Veelzeggend is ook wat de fractie van de PvdA opmerkt in antwoord op de vragenlijst van de commissie. De commissie heeft in het kader van de feitenreconstructie alle fracties onder meer de vraag gesteld: "*13. Op welke wijze is binnen uw fractie ruchtbaarheid gegeven aan de betekenis en consequenties van de geheimhoudingsverklaring die door de fractievoorzitters is ondertekend?*" De PvdA antwoordt: "*(...) De consequenties van schending zijn niet expliciet genoemd, omdat net zo min als bij het presidium in onze fractie niet bekend is wat de exacte betekenis en status van de embargoregeling zijn, en dus ook de consequenties.*"

Ook over de vraag of het binnen het kader van de embargoregeling 2009 toegestaan is om kopieën van de Prinsjesdagstukken te maken, wordt verschillend gedacht. Zie in dit verband tabel 1 in paragraaf 4.14.1 van de feitenreconstructie (bijlage 4). In de interviews komen op dit punt onder meer de volgende zienswijzen naar voren.

Zienswijzen op de vraag of er in het kader van de embargoregeling 2009 gekopieerd mag worden:

- Prinsjesdagstukken mogen, al naar gelang de grootte van de fractie, gekopieerd worden
- kopiëren mag, omdat dan voor elk onderdeel zich een specialist in de stukken kan verdiepen
- kopiëren is niet verboden, want binnen de fractie moeten de medewerkers zich wel kunnen voorbereiden
- kopiëren mag, maar voor kopieën gelden dezelfde regels als voor de originelen
- het is op de grens, maar soms noodzakelijk gezien de omvang van de fractie
- kopiëren kan niet, tenzij dit apart is afgesproken

Niet alleen de ontvangers van embargostukken maar ook degenen die de regeling vormgeven, worstelen met dit vraagstuk. De minister-president houdt er rekening mee dat vanwege het beperkte aantal dozen (i.c. maximaal vijf per fractie) er – zeker door grote fracties – kopieën gemaakt zullen worden. Ook de Voorzitter van de Tweede Kamer verwacht dat dit gebeurt maar wil er niet actief aan meewerken en staat derhalve niet toe dat de centrale kopieerfaciliteiten van de Tweede Kamer hiervoor gebruikt worden. De directeur Bedrijfsvoering stelt in een mail zelfs expliciet dat het "*immers niet de bedoeling is dat zulks gebeurt.*"

Ook over de vraag of "derden" (zoals deskundigen uit de eigen achterban) geraadpleegd mogen worden over de inhoud van de Prinsjesdagstukken is niets vastgelegd en bestaat geen consensus binnen de Tweede Kamer.

Zienswijzen op de vraag of er in het kader van de embargoregeling 2009 "derden" geraadpleegd mogen worden:

- Prinsjesdagstukken mogen, bijvoorbeeld met een oud-Kamerlid, besproken worden, zeker als de fractie klein is en specifieke expertise ontbreekt
- deskundigen mogen geraadpleegd worden indien dat nodig is
- uitsluitend voor intern gebruik, niet delen met anderen buiten de fractie
- inhoud van de stukken met niemand delen, dan wel ter beschikking stellen in welke vorm dan ook.

Zie in dit verband ook tabel 1 in paragraaf 4.14.1 van de feitenreconstructie (bijlage 4).

4.2.4 Nadere afspraken en maatregelen binnen de fractie

In paragraaf 4.1 is vermeld dat de Prinsjesdagstukken door het kabinet onder geheimhouding zijn verstrekt aan de Tweede Kamer. Het Presidium heeft dit vervolgens nader ingevuld door de fractievoorzitters vooraf een geheimhoudingsverklaring te laten ondertekenen. Ook de personen die door de fractievoorzitter waren gemachtigd de stukken af te halen op vrijdag en/of zaterdag, hebben op beide dagen een verklaring van ontvangst en van geheimhouding ondertekend. Het laten tekenen door de fractievoorzitter voor de hele fractie (dus ook voor fractiegenoten en fractie medewerkers) is in zoverre te begrijpen, dat het in een politieke context gebruikelijk is dat een fractievoorzitter namens de fractie optreedt. Vanuit een juridische optiek bezien is dit echter een niet houdbare figuur. Een fractievoorzitter kan met zijn of haar handtekening niet individuele fractieleden of -medewerkers binden (zie ook de paragrafen 6.1.1 en 6.5).

De fracties hebben ook zelf verschillende maatregelen genomen om de geheimhouding van de stukken daadwerkelijk te waarborgen. In veel gevallen is er in het fractieoverleg expliciet gewezen op het vertrouwelijke karakter van de stukken. In verschillende fracties is dit (ook) per e-mail gebeurd, in een aantal gevallen mede naar aanleiding van de berichten die vrijdagmiddag kort na uitreiking van de stukken in de media verschenen. Door enkele fracties is bij het uitreiken van de stukken binnen de fractie gewezen op de geheimhouding. Daarnaast zeggen alle fracties er voor zorg te hebben gedragen dat niet-uitgedeelde stukken achter slot en grendel zijn bewaard. In sommige interviews is ook aan de orde gekomen dat voor medewerkers van de fractie in de arbeidsovereenkomst artikelen zijn opgenomen die zien op de omgang met vertrouwelijke stukken of een geheimhoudingsbepaling kennen.

Voorbeelden van additionele maatregelen door fracties om geheimhouding te waarborgen

- stukken niet achterlaten en altijd achter slot en grendel, "zelfs bij bezoek aan het toilet"
- slechts twee personen mogen stukken inzien en in bezit hebben
- stukken uitsluitend in de kamer van de fractievoorzitter in te zien
- alleen drie Kamerleden mogen stukken mee naar huis nemen
- thuisbezorging alle stukken bij de fractievoorzitter
- bij voorkeur stukken laten afhalen door Kamerlid zelf
- bij kopiëren de mislukte kopieën ook achter slot en grendel; idem voor losse kافتen van de Miljoenennota
- extra (e-mail)bericht aan fractie(medewerkers) met gemaakte afspraken
- niet in de trein stukken lezen of bellen over de inhoud van de stukken
- registratie van uitgedeelde kopieën van de stukken
- geheugen van het kopieerapparaat wissen na kopiëren stukken

4.2.5 De verspreiding en het feitelijk gebruik van de Prinsjesdagstukken

Analyse van het proces van de totstandkoming en verspreiding van de Prinsjesdagstukken in 2009 leert dat er zeer veel Prinsjesdagstukken of concepten daarvan circuleren en veel personen over deze stukken beschikken. Dit geldt zowel voor het voorbereidingsproces (zie paragraaf 3.1) als voor de embargoperiode waarin daarenboven ook de beide Kamers der Staten-Generaal over de stukken beschikken (NB: in paragraaf 3.1 is al uiteengezet dat er 2660 embargostukken zijn, elk met soms vele bladzijden). Het potentieel aantal lekmogelijkheden en het potentieel aantal lekmomenten is daarmee buitengewoon groot. In alle gevallen hebben de betrokken organisaties of instanties wel enige waarborgen getroffen voor geheimhouding.

Bij de verspreiding van stukken binnen de Tweede Kamer is sprake van 1292 afzonderlijke stukken die onder geheimhouding worden verstrekt. Het aantal stukken dat feitelijk in omloop komt binnen de Tweede Kamer ligt zelfs nog iets hoger omdat, zoals gezegd, er ook stukken worden gekopieerd. Dit betreft met name juist de stukken die bij uitstek als "lekgevoelig" kunnen worden beschouwd – vanwege de gebleken interesse hiervoor bij de media – te weten de Miljoenennota en de MEV. Onderstaande tabel laat zien in welke aantallen deze twee stukken zijn uitgereikt, respectievelijk gekopieerd:

Tabel 4: Overzicht aantallen Miljoenennota's en exemplaren MEV Tweede Kamer

Fractie	Miljoenennota			MEV		
	originelen	Kopieën	Totaal	originelen	kopieën	Totaal
CDA	5	16	21	5	0	5
ChristenUnie	2	4	6	2	3	5
D66	2	0	2	2	0	2
GroenLinks	2	8	10	2	8	10
PvdA	5	0	5	5	0	5
PvdD	2	0	2	2	0	2
PVV	2	0	2	2	0	2
SGP	2	0	2	2	0	2
SP	5	10	15	5	0	5
Fractie Verdonk	1	0	1	1	0	1
VVD	5	0	5	5	0	5
Totaal	33	38	71	33	11	44

Een kwetsbaarheid uit het oogpunt van waarborging van de geheimhouding is het feit dat de vele stukken die na vrijdagmiddag in omloop komen op uiteenlopende wijzen verder gedistribueerd worden. Zo zijn er naast het eigen koeriersbedrijf van de Tweede Kamer door de fracties ook zelf verschillende koeriersbedrijven ingehuurd, zijn stukken met de reguliere weekendpost (de "oranje tas") verzonden of zijn stukken meegegeven aan fractiepersoneel ter bezorging. In één geval is afgesproken dat de envelop met de stukken van het Belastingplan bezorgd zou worden bij de bureaus van een Kamerlid dat op dat moment niet thuis was. Daarnaast zijn veel stukken weliswaar in afgesloten ruimten bewaard, maar in sommige gevallen was dat de gewone bureaula of in één geval zelfs de (afsluitbare) ijskast.

Uit de interviews is ook duidelijk geworden dat van de bijna 1300 stukken die onder geheimhouding worden uitgereikt een groot deel feitelijk niet gebruikt wordt. Verschillende fractievoorzitters geven in de interviews te kennen dat de inbreng voor de algemene beschouwingen vaak al klaar is op het moment van het beschikbaarstellen van de stukken en de stukken meer als een soort check dienen. Twee fractievoorzitters van coalitiefracties hebben in het interview gezegd ook al eerder over de hoofdlijnen van de informatie uit de Prinsjesdagstukken te beschikken via hun contacten met partijgenoten in het kabinet (onder meer via het wekelijkse "bewindsliedenoverleg"). Over de stukken zelf beschikken zij evenwel niet.

Gemaakte opmerkingen over het gebruik van Prinsjesdagstukken

- veel stukken blijven in te weekend achter in kasten en bureauladen in het Kamergebouw
- het "hele circus van opsturen" is onnodig en pas op zondag stukken bekeken
- de stukken die op zaterdag zijn uitgedeeld, waren op dat moment niet interessant
- op zaterdag zijn de stukken niet opgehaald omdat de belastingstukken niet dringend noodzakelijk waren en de meeste medewerkers ver van Den Haag wonen; deze stukken zijn op maandag 14 september in alle rust opgehaald en bestudeerd
- de inbreng voor de algemene beschouwingen was al bijna klaar; de Prinsjesdagstukken dienden alleen om eventuele nieuwe feiten te verwerken
- een enkele fractievoorzitter bekijkt de stukken pas zondag of na het weekend; in één geval neemt de fractievoorzitter de opgestuurde stukken maandag ongeopend weer mee terug naar de Tweede Kamer
- omdat in de weken voorafgaand aan Prinsjesdag wordt gesproken over de inhoud van de Miljoenennota zijn de stukken meer ter bevestiging van wat men al binnen de fractie weet

4.2.6 De contacten met journalisten en derden

Uit de interviews komt naar voren dat veel fractievoorzitters, zowel voorafgaand aan de embargoperiode als na het uitreiken van de stukken, benaderd zijn door journalisten. Hetzelfde geldt in sommige gevallen voor fractiepersoneel. De contacten variëren in aard. Soms wordt – al dan niet bij wijze van grap – letterlijk gevraagd naar stukken, in het bijzonder de Miljoenennota. Soms wordt er "gevist" naar bepaalde cijfers of feiten. Een bloemlezing van wat geïnterviewden hierover hebben opgemerkt:

Contacten met journalisten:

- journalist vertelt dat hij in het bezit is van de stukken en of betrokkene wil reageren op de inhoud
- journalist komt ongevraagd aan vergadertafel zitten waar betrokkene stukken zit te lezen
- sms'jes met het verzoek om te lekken
- gekscherende opmerkingen als: "Je kunt ze hier kwijt" en "Hier afleveren"
- benaderd met de vraag of "zij vrijdag wel even bij hem langs konden komen"
- journalist die langskomt op de fractie met de vraag om de inhoud van de stukken met hem te delen
- journalist vraagt of de fractie wil meewerken aan de voorbereiding van een artikel over de Miljoenennota

Er is consensus over het feit dat het prijsgeven van Prinsjesdagstukken of informatie daaruit niet verenigbaar is met de geheimhouding waarvoor men getekend heeft.

Het raadplegen van derden komt sporadisch voor, althans blijktens hetgeen in de interviews is verklaard. Door twee fracties is in de interviews een voorbeeld gegeven van het delen van de stukken met derden. In beide gevallen betrof het het raadplegen van een oud-fractiegenoot met kennis van begrotingsstukken.

4.3 Bevindingen

- In 2009 is de tot de dan toe gebruikelijke procedure in de Tweede Kamer rond de ontvangst van Prinsjesdagstukken aangepast, in die zin dat het Presidium heeft besloten dat alle fractievoorzitters vooraf een geheimhoudingsverklaring dienen te ondertekenen waarin zij verklaren "bekend te zijn met de geheimhouding die rust op de Prinsjesdagstukken" en dienen aan te geven welke personen namens de fractie gemachtigd zijn om de stukken in ontvangst te nemen. Deze personen moeten vervolgens tekenen voor ontvangst en verklaren bekend te zijn met de geheimhouding die op de stukken rust.
- De commissie signaleert dat in de Eerste Kamer alle ontvangers van de stukken (in casu uitsluitend de leden) individueel hebben getekend voor geheimhouding, terwijl in de Tweede Kamer alleen door fractievoorzitters is getekend, ook voor andere ontvangers van de stukken (i.c. fractiegenoten en fractiepersoneel) en dat de geheimhoudingsverklaring is beperkt tot het verklaren bekend te zijn met de geheimhouding. Dit laatste is het gevolg van het ontbreken van consensus over de vraag of, indien een embargo eenmalig geschonden is, deze nog van kracht blijft voor de overige ondertekenaars. Een vergelijkbare discussie heeft zich eerder voorgedaan ten aanzien van het persembargo, waarbij een krant het embargo onder deze voorwaarden weigerde te ondertekenen.
- Wat de "geheimhouding die rust op de Prinsjesdagstukken" exact behelst en welke randvoorwaarden er uit voortvloeien voor de omgang met de stukken is nergens vastgelegd. Gebleken is dat hier tussen en binnen fracties verschillend over wordt gedacht en ook verschillend is gehandeld. Er is geen consensus over de definitie van "geheimhouding", over de vraag of stukken gekopieerd mogen worden en over de vraag of het toegestaan is deskundigen te raadplegen over de inhoud van de stukken. Ook gaan fracties verschillend om met verspreiding van stukken binnen de fractie en het treffen van extra waarborgen voor de vertrouwelijkheid.
- De commissie heeft op basis van de feitenreconstructie vastgesteld dat de procedures ten aanzien van de verspreiding van Prinsjesdagstukken zorgvuldig zijn gevolgd door de Griffie. Er zijn geen indicaties dat er door medewerkers van de Griffie, noch via andere Kamerambtenaren die bij het proces van uitgifte van Prinsjesdagstukken 2009 zijn betrokken, gelekt is naar de pers. Ook voor onbedoeld lekken, als gevolg van bijvoorbeeld slordigheden, heeft de commissie geen enkele aanwijzing.
- De feitenreconstructie heeft duidelijk gemaakt dat het potentiële aantal lekmogelijkheden groot is. Er worden ruim 1300 stukken verspreid onder leden en medewerkers van de fracties. Daar komt bij dat de meest "lekgevoelige stukken" in termen van persbelangstelling – de Miljoenennota en de MEV – gekopieerd worden, mee naar huis worden genomen en soms gedeeld met externe deskundigen.
- Ondanks deze potentiële risico's, die overigens ook bij andere organisaties en instanties aanwezig zijn, heeft de feitenreconstructie geen aanwijzingen opgeleverd voor het lekken van de Prinsjesdagstukken door leden of medewerkers van de fracties. Uitzondering hierop is het reeds bekende geval van het Kamerlid Tang die verklaard heeft een Prinsjesdagstuk, in casu de MEV, tijdelijk te hebben uitgeleend aan een journalist van RTL.

HOOFDSTUK 5

Prinsjesdagstukken: publiek of geheim

De voorgaande hoofdstukken zijn voornamelijk beschrijvend van aard. Deze hoofdstukken zijn ook steeds afgesloten met bevindingen ontleend aan de in dat hoofdstuk beschreven praktijk. De nu volgende twee hoofdstukken zijn vooral analyserend. Dit hoofdstuk richt zich op een analysekader voor embargoregelingen; het volgende hoofdstuk op de daarbij relevante wet- en regelgeving.

5.1 Vijf modellen voor openbaarmaking van Prinsjesdagstukken

5.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan meningen en opvattingen over de embargoregeling centraal. Allereerst worden de opvattingen en gebruikte argumenten geïnventariseerd en geanalyseerd. Deze heeft de commissie ontleend aan berichten in de media, aan de gesprekken die zij heeft gevoerd en aan hetgeen hierover in debatten in de Tweede Kamer is gezegd. Dit gebeurt aan de hand van vijf modellen die de commissie onderscheidt. De modellen worden eerst in hoofdlijnen beschreven (paragraaf 5.1) en vervolgens wordt ingegaan op de voor- en nadelen (paragraaf 5.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analysekader voor embargoregelingen (paragraaf 5.3)

5.1.2 Vijf modellen

In hoofdstuk 2 is al gesteld dat het voortijdig uitlekken van informatie de discussie rond de embargoregeling de laatste jaren heeft beheerst. Zo bezien kan de discussie worden gepositioneerd op het continuüm "publiek – geheim". Aan de ene kant van dit spectrum bevindt zich het standpunt dat besluiten die burgers raken direct openbaar gemaakt moeten worden zodra ze zijn genomen. Aan de andere kant van dit spectrum bevindt zich de opvatting dat juist het tijdelijk geheim houden van stukken het algemeen belang kan dienen.

Op basis van een analyse van de opvattingen van gesprekspartners en van vele uitspraken die in de media in dit kader zijn aangetroffen, kunnen (ten minste) vijf verschillende gezichtspunten worden onderscheiden. Het betreft gezichtspunten, of beter gezegd modellen, ten aanzien van de vraag hoe met Prinsjesdagstukken omgegaan zou moeten worden. In oplopende mate van "publiek" naar "geheim" zijn de volgende modellen te onderscheiden:

- Model 1 – regeringsbeleid openbaar maken zodra besloten;
- Model 2 – stukken openbaar maken op de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag;
- Model 3 – stukken onder embargo verstrekken op vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag;
- Model 4 – stukken onder een kortdurend embargo verstrekken;
- Model 5 – stukken openbaar maken op Prinsjesdag na aanbidding Miljoenennota.

Onderstaand worden de modellen beschreven en is ter illustratie steeds een kort overzicht gegeven van uitspraken over dit model.

5.1.3 Model 1 – Beleidsvoornemens openbaar maken zodra besloten

Dit model gaat ervan uit dat zodra de regering een (beleids)besluit heeft genomen, dit bekend gemaakt dient te worden. Toegepast op Prinsjesdagstukken impliceert dit model dat – in sommige gevallen – al voor de zomer beleidsvoornemens naar buiten komen die anders tot Prinsjesdag hadden moeten wachten.

Model 1 heeft tot op zekere hoogte een principieel karakter, omdat het sterk gebaseerd is op de gedachte dat burgers recht hebben op informatie zodra deze beschikbaar is. De redenering daarbij is dat er geen principieel verschil gemaakt kan worden tussen enerzijds "gewone" kabinetsbesluiten en wetsvoorstellen, die geopenbaard worden zodra ertoe besloten is en anderzijds kabinetsbesluiten en wetsvoorstellen in het kader van Prinsjesdag die worden "opgezouten".

Uitspraken over "model 1"

Uit het gesprek van de commissie Prinsjesdagstukken met de heer Taselaar, hoofdredacteur RTL Nieuws, 2 december 2009:

"Specifiek voor wat betreft de Prinsjesdagstukken stelt de heer Taselaar het volstrekt verkeerd te vinden dat als de besluiten eenmaal zijn genomen over de ministeriële begrotingen – waar maatregelen in staan die burgers vaak raken – het nog zes tot acht weken moet duren alvorens de begrotingen openbaar worden. Uit democratisch oogpunt is dat wat hem betreft een schande."

Tweede Kamervoorzitter G.A. Verbeet in: Trouw.nl politiek weekblog, 14 september 2009

"Waarom doen we dat eigenlijk, het hele beleid opsparen tot de derde dinsdag? Beleid wordt het hele jaar door gemaakt en gecommuniceerd. In brieven, nota's, antwoorden op vragen. Dus waarom niet consequent beleid bekendmaken zodra er toe is besloten?"

Hoogleraar parlementair stelsel J.Th.J. van den Berg in: NRC Handelsblad, 28 augustus 2009

"Er is dus alles voor te zeggen om, waar maar enigszins mogelijk, aan embargo's een einde te maken en, bijvoorbeeld, begrotingsstukken te openbaren zodra de ministerraad daarover heeft besloten. (...) Prinsjesdag is grondwettelijk een soort deadline, niet de eerste gelegenheid tot presentatie."

NRC-redacteur M. Chavannes in: NRC Handelsblad, 19 juni 2006

Volgens Marc Chavannes bepaalt de Kamer zelf of zij haar tanden laat zien. "(...) Zodra de Kamer beleid ziet ontstaan waar men de regering over aan de tand wil voelen, laat ze komen."

J.Th.J. van den Berg in: Parlement.com, 16 september 2005

"Openbaarheid van overheidshandelen is dus niet meer alleen een moreel gebod, het is een kwestie van politiek overleven geworden. Daarin past ook niet meer het wachten met het bekend maken van beleidsvoornemens en beslissingen tot Prinsjesdag. (...) Er is niet meer één ogenblik waarop alles tegelijk bekend wordt gemaakt, het gaat om een voortdurende stroom van informatie."

Tweede Kamerlid F.C.G.M. Timmermans (PvdA) in: Dagblad De Limburger, 17 september 2004

"Volgend jaar zouden de plannen gewoon naar buiten moeten komen zodra de ministerraad erover heeft besloten. Als dat pas op Prinsjesdag mag, moet de ministerraad maar aan de vooravond van Prinsjesdag vergaderen."

5.1.4 Model 2 – Stukken openbaar maken op de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag

In dit model worden alle Prinsjesdagstukken, met uitzondering van de troonrede, openbaar gemaakt op de vrijdag voor Prinsjesdag. Dit model wint aan actualiteitswaarde wanneer in de zomer van 2009 minister Bos van Financiën met het voorstel in de publiciteit komt om Prinsjesdagstukken niet meer vooraf onder embargo aan Kamerleden en journalisten te geven, maar de vrijdag voor Prinsjesdag openbaar te maken (zie o.a. navolgende boxtekst met verwijzing naar een artikel in De Volkskrant d.d. 11 juli 2009). Daarnaast neemt de Tweede Kamer in oktober 2009 de motie-Van Gent aan (TK 2009-2010, 32 123 III, nr. 7), waarin de regering wordt opgeroepen om voortaan dit model te hanteren.

Het verschil van dit model met model 1 is dat het iets minder principieel is in de opvatting dat besluiten van de overheid ook direct openbaar gemaakt moeten worden. Een pragmatische overweging bij dit model is dat de Prinsjesdagstukken op vrijdag toch al gereed zijn. In plaats van de stukken op vrijdag onder embargo te verspreiden, of nog langer geheim te houden, worden ze geopenbaard. Voordeel daarvan is, aldus voorstanders, dat een goede voorbereiding op het debat mogelijk is en burgers, Kamer (zowel oppositie als coalitie), kabinet en media over dezelfde informatie beschikken.

Uitspraken over "model 2"

Tweede Kamerlid Van Gent (GroenLinks) tijdens begrotingsdebat Algemene Zaken en Koninklijk Huis (Handelingen II, 2009-2010, nr. 12, 8 oktober 2009, p. 927):

"Het kabinet "twittert" en praat ook maar raak als het gaat om goed nieuws uit zijn begroting en de rest horen wij dan wel als het embargo formeel is opgeheven. Ik moet zeggen dat het hele systeem al jaren niet meer werkt, wat je ook bedenkt. Laten wij nuchter en praktisch zijn en dit gewoon op vrijdag voor iedereen beschikbaar stellen. Dan kunnen wij daar na Prinsjesdag een debat over voeren en ondertussen het debat al wat opvoeren. Ik heb daar geen enkel bezwaar tegen."

Motie-Van Gent ingediend tijdens het begrotingsdebat Algemene Zaken en Koninklijk Huis op 8 oktober 2009 (TK 2009-2010, 32 123 III, nr. 7):

" (...) Overwegende, dat de embargoregeling voor de begrotingsstukken elk jaar weer resulteert in een ongewenste wedloop tussen journalisten om als eerste de stukken gelekt te krijgen; Overwegende, dat de publieke en politieke meningsvorming niet gebaat is bij deze wedloop (...)"

Tweede Kamerlid Timmer (PvdA) tijdens begrotingsdebat Algemene Zaken en Koninklijk Huis (Handelingen II, 2009-2010, nr. 12, 8 oktober 2009, p. 900-901):

"Wat betreft het al dan niet betekenisvol zijn van Prinsjesdag verschillen wij er van opvatting over of dat kan. Ik deel alleen niet uw analyse dat je het alleen maar zou kunnen voorkomen door het dan op dinsdag te doen. Als de stukken op vrijdag publiek worden gemaakt voor ons en de pers, kan evengoed het probleem dat u schetst opgelost zijn."

Vicepremier W. Bos tijdens de persconferentie na afloop van de ministerraad, 10 juli 2009, in antwoord op de vraag:

"Los van het schofferen, de koningin houdt toch eigenlijk een toespraak voor spek en bonen op dinsdag, bij de vrijdagvariant?"

Bos: *"Nee. Ik denk wel dat het zo zou zijn als de stukken niet op Prinsjesdag openbaar gemaakt worden, dat dat andere eisen stelt aan de troonrede. Je zou je kunnen voorstellen dat het dan minder voor de hand ligt om in de troonrede een opsomming van beleid te laten doorklinken, maar dat het meer mogelijkheden biedt om op een wat hoger niveau, zo u wilt, een visionair verhaal te houden over wat er aan de hand is in de samenleving en wat we met elkaar aan uitdagingen tegemoet kunnen zien."*

Uit krantenbericht over de uitspraken van vicepremier W. Bos in: De Volkskrant, 11 juli 2009:

"De Miljoenennota zelf wordt voortaan niet meer vooraf onder embargo aan Kamerleden en journalisten gegeven, maar de vrijdag voor Prinsjesdag openbaar gemaakt. Een alternatief is dat de informatie pas op Prinsjesdag zelf beschikbaar komt. Bos hield een slag om de arm over het definitieve besluit, maar liet doorschemeren dat zijn voorkeur ligt bij de variant waarin niet langer sprake is van embargoregelingen, noch van openbaarmaking op Prinsjesdag zelf. Desgevraagd benadrukte Bos namens het hele kabinet te spreken."

5.1.5 Model 3 – Stukken onder embargo verstreken op vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag

Dit model komt – zoals in paragraaf 2.2 uiteengezet – het meest overeen met de wijze waarop in voorgaande jaren werd omgegaan met de Prinsjesdagstukken. Het beoogt tegemoet te komen aan de wens om Kamerleden en media voldoende voorbereidingstijd op het debat te gunnen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het principe dat de regering haar plannen voor het komende jaar publiek maakt op Prinsjesdag (o.a. door het laten uitspreken van de troonrede).

Uitspraken over "model 3"

Tweede Kamerlid W.I.I. van Beek (VVD), in: HP/De Tijd, 18 september 2009

"Het vrijgeven van de stukken op Prinsjesdag is niet haalbaar. De fractievoorzitters hebben dan te weinig te tijd om zich voor te bereiden op de Algemene Beschouwingen een dag later."

Voorzitter J. Heymans van de Parlementaire Persvereniging, in: De Volkskrant, 8 september 2009

"Wij vrezen dat journalisten onvoldoende tijd hebben om de stukken te lezen. Het was niet voor niets dat de pers de begrotingsstukken altijd op vrijdag kreeg. Daardoor konden journalisten zich goed voorbereiden. De kwaliteit kan nu nooit meer het niveau van voorgaande jaren halen."

Tweede Kamerlid J. Schinkelshoek (CDA) in: De Volkskrant, 5 september 2009

"Waarom niet dat ouderwetse embargo in ere hersteld? (...) Als oud-parlementair verslaggever weet ik dat het onmogelijk is die karrenvrachten in een paar uur te doorgronden en er evenwichtig verslag van te doen. Tenzij je je als journalisten afhankelijk wilt maken van 'goedwillende' samenvattingen die de overheidsvoorlichting vervaardigd heeft."

P. Schnabel, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau, in: NRC Handelsblad, 16 september 2008

"Het geven van informatie onder embargo is een service. De informatie is in eerste instantie helemaal niet voor de media bedoeld, maar voor een opdrachtgever, het parlement of het kabinet. (...) Zij gaan er na Prinsjesdag over praten met het kabinet. Om de media de gelegenheid te geven hun taak ten opzichte van hun lezers, luisteraars en kijkers zo goed mogelijk te vervullen, krijgen zij de stukken gelijk met alle anderen, de volksvertegenwoordigers inclusief. Zo ontstaat een level playing field, dat iedere krant en iedere zender de mogelijkheid biedt tot een eigen presentatie van de kabinetsplannen te komen op het moment dat die ook aan de orde zijn."

Fractievoorzitter Rutte (VVD) tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5115):

"De premier laat zich erg voorstaan op het feit dat het vorig jaar wel gelukt is, maar de Miljoenennota is toen door een rompkabinet met verkiezingen in het vooruitzicht geschreven. Er stond niet veel nieuws meer in, zoals het een tijdelijk demissionair kabinet dat verkiezingen aan het voorbereiden was, paste. Alle Miljoenennota's die op verantwoordelijkheid van de premier zijn geschreven en wel nieuws bevatten, lekten ruim voordat de embargoregeling kon beginnen, uit, dus ruim voor de vrijdag voor het weekend voor Prinsjesdag. De premier maakt zich echt schuldig en kwetsbaar voor het verwijt dat de pr hem nader aan het hart ligt dan een goede verhouding met het parlement. Natuurlijk geeft dit hem de kans om er op Prinsjesdag een mooie show van te maken. Precies zoals de heer Pechtold al zei, is de conduite staat niet zodanig dat hij dit kan waarmaken. Hij kan dit ook niet alleen maar met een beroep op 2006 doen. Dat was een bijzonder jaar. Het zou de premier dus sieren als hij de oude embargoregeling in ere herstelde en de verhoudingen tussen kabinet en parlement normaliseerde. Ik doe daartoe een klemmend beroep op hem."

Trouw-hoofdredacteur F. van Exter in: Trouw, 23 september 2006

"Wat ons betreft wordt het embargo in ere hersteld omdat het nadeel van het risico van lekken niet opweegt tegen het voordeel van een korte periode van radiostilte waarin enorme hoeveelheden informatie kunnen worden gedistilleerd, opdat macht en tegenmacht op gelijke voet het nieuwe parlementaire jaar kunnen ingaan onder toezicht oog van geïnformeerde burgers."

5.1.6 Model 4 – Stukken onder een kortdurend embargo verstrekken

In dit model worden de stukken pas openbaar gemaakt op de maandag voorafgaand aan Prinsjesdag of op Prinsjesdag zelf vanaf 6.00 uur. Dit type van embargo van één, hooguit twee dagen, is bedoeld om Kamerleden en journalisten enige extra voorbereidingstijd te gunnen voor Prinsjesdag.

In essentie beoogt dit model hetzelfde als model 3 (er is immers ook sprake van een embargo), maar het is minder vatbaar voor schending. Dit type embargo sluit meer aan bij de praktijk van embargo's in het buitenland en ook binnen de Tweede Kamer zelf, bij voorbeeld in het geval van publicatie van onderzoeksrapporten door onderzoekscommissies van de Kamer.

Uitspraken over "model 4"

Redacteur J. Oranje van NRC Handelsblad, in: De Journalist.nl, 10 september 2009
Oranje (...) vindt een "kort embargo" een goed compromis. "Twee jaar geleden werden de stukken op Prinsjesdag om 06.00 uur aan de pers verstrekt. Dan heb je tijd genoeg om ze door te vlooien en het belangrijkste nieuws eruit te halen. Bij een langer embargo loop je het gevaar dat het toch eerder uitlekt, en de rest er niks mee mag doen omdat ervoor is getekend niet eerder te publiceren."

Hoofdredacteur B. Donker van NRC Handelsblad, in: NRC Handelsblad, 16 september 2008
*"Redenerend vanuit het liberale gedachtegoed waaruit deze krant voortkomt, vinden wij dat besluiten over voorgenomen beleid zo snel mogelijk aan de burgers bekend gemaakt horen te worden. Ze mogen geen knikker zijn in een spel van het kabinet, dat informatie op een zo gunstig mogelijk moment naar buiten wil brengen. Dit standpunt wordt inmiddels ook ingenomen door de voorzitter van de Tweede Kamer.
Als het kabinet één moment kiest om alles in samenhang naar buiten te brengen, dan hoort daarbij een korte periode van hooguit een dag die valt onder normale embargoregels."*

Minister-president Balkenende tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5114):
"Ik begrijp dat de Kamer goed wil kunnen reageren op de stukken. Die kritiek neem ik volgens mij goeddeels weg door het korte embargo, want dan heeft de Kamer uren de tijd om de Miljoenennota door te nemen. Het is echter geen reden om terug te keren naar de oude situatie."

Tweede Kamerlid Bakker (D66) tijdens het debat in 2006 over de embargoregeling rond Prinsjesdag (Handelingen II, 2005-2006, nr. 79, 17 mei 2006, p. 4897):
"Dit geldt bij mijn beste weten wel voor allerlei onderzoeksverslagen van de Kamer, in die zin dat de rapporten een paar uur voor de officiële persconferentie beschikbaar worden gesteld, bijvoorbeeld om 6 uur 's ochtends, zoals ik wel eens heb meegemaakt. Dan kunnen de geadresseerden de stukken lezen, maar ook niet meer dan dat, voordat de persconferentie plaatsvindt. Dat is echter wel iets heel anders dan stukken vier of vijf dagen vooraf toesturen zodat men daarmee ook nog op een heel andere manier aan de slag kan. Het eerste is een gentlemen's agreement om elkaar het werken mogelijk te maken. Het tweede roept op tot het breder verspreiden van de informatie. Voor de Kamer gaat het hierbij genoemde argument niet op, omdat het hooguit gaat om uren en niet om dagen eerder."

5.1.7 Model 5 – Stukken openbaar maken op Prinsjesdag (geen embargo)

In dit model worden de stukken pas openbaar gemaakt na het uitspreken van de troonrede en de aanbidding van de rijksbegroting aan de Tweede Kamer door de minister van Financiën (dinsdag om 15.15 uur). Dit model is voorgesteld door de minister-president en door hem verdedigd in een debat met de Kamer op 8 oktober 2009 (zie ook paragraaf 2.3) als het model voor de toekomst.

Belangrijkste overweging voor dit model is dat het de meeste garantie biedt dat de informatie uit de Prinsjesdagstukken niet uitlekt in de media vóór Prinsjesdag.

Uitspraken over "model 5"

Minister-president Balkenende in zijn brief aan de commissie Prinsjesdagstukken, 23 november 2009
"Alle beproefde varianten zijn sinds 2001 niet bestand gebleken tegen voortijdig lekken van informatie – met uitzondering van 2006 toen geen embargo werd gehanteerd."

Minister-president Balkenende tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5112):
"Tegelijk is het aantal media enorm toegenomen. De daardoor toenemende commercieel gedreven

felle concurrentie tussen de media staat het maken van langlopende afspraken steeds meer in de weg. Daarom heeft de rijksoverheid al enkele jaren het beleid om zo weinig mogelijk te werken met embargoafspraken. Als die toch moeten worden gemaakt, dan wordt de periode zo kort mogelijk gehouden."

Commentaar in: De Volkskrant, 18 juli 2009

"De beste oplossing is de embargoregeling af te schaffen en de begrotingsstukken pas te verspreiden als de koningin heeft gesproken. Dat betekent wel dat de Algemene Beschouwingen een week later zullen moeten plaatsvinden, zodat de fractievoorzitters zich behoorlijk kunnen voorbereiden op het belangrijkste debat van het politieke jaar."

J. Woudt, plaatsvervangend hoofdredacteur Het Financieele Dagblad, in: Het Financieele Dagblad, 15 augustus 2009

"Houd de derde dinsdag in ere. En mocht de Kamer de voorbereidingstijd te kort vinden, dan kan ze de Algemene Beschouwingen altijd nog opschorten. Net als bij de embargoregeling staat ook hierover niets in de Grondwet."

J. de Ridder, directeur media & communicatie instituut Universiteit van Amsterdam, in: Trouw, 18 september 2008

"Eén keer in het jaar probeert de politiek uit te stijgen boven de oeverloze brij van ambtelijke stukken en politiek geneuzel. Politici proberen dan een algemene visie te geven op het gewenste beleid. (...) Maar het creëren van dat moment is een verantwoordelijkheid van politiek Den Haag en niet van journalisten. Het zijn dus ook politici die zich moeten beheersen en niet journalisten. Maak daarom, zoals ook de bedoeling is de Miljoenennota pas openbaar op Prinsjesdag, stel de algemene beschouwingen een week uit, zodat journalisten de stukken rustig kunnen bestuderen en becommentariëren. Spreek daarnaast als politici (Kamerleden en regering) af dat pas bij de algemene beschouwingen in het parlement voor het eerst in het openbaar commentaar wordt gegeven."

Journalist P. Hagen in: NRC Handelsblad, 21 september 2006

"Als men herinvoering van het embargo rond Prinsjesdag ongewenst acht, is er eigenlijk maar één oplossing. De Kamerfracties zouden op Prinsjesdag het beste kunnen volstaan met een korte reactie op een door henzelf bepaald tijdstip, liefst pas enkele uren na de Troonrede, zodat ze enige tijd hebben gehad voor een analyse. Ze zouden zich op die dag verder niet moeten laten verlokken tot interviews over gebakken lucht. Enkele dagen later zouden ze dan hun reactie moeten geven in het Kamerdebat over Troonrede en Rijksbegroting. Dat zou het parlement weer aanzien geven en de taak van journalisten in ere herstellen."

5.2 Argumenten pro en contra een embargoregeling

5.2.1 Inleiding

Hiervoor zijn vijf modellen geschetst, inclusief een verzameling uitspraken per model. Daaruit wordt duidelijk dat er veel – vaak uiteenlopende – argumenten worden aangedragen pro en contra elk van deze modellen. Bovendien hangen met de keuze voor een bepaald model weer andere vraagstukken samen. In deze paragraaf worden argumenten en daaraan gerelateerde vraagstukken uiteen gezet.

5.2.2 Wel of geen voortijdige openbaarmaking

De vijf modellen vallen in essentie uiteen in twee groepen waarbij het al dan niet voortijdig openbaar maken het principiële verschil is. Model 1 en 2 gaan namelijk uit van openbaarmaking van de stukken vóór Prinsjesdag, terwijl model 3, 4 en 5 ervan uitgaan (of in ieder geval beogen) dat de stukken pas op Prinsjesdag openbaar worden. Veel argumenten voor de ene groep van modellen zijn daarmee vaak tevens de argumenten tegen de andere groep van argumenten, en andersom. Onderstaand een overzicht van de belangrijkste argumenten die de commissie in dit kader heeft aangetroffen:

Aangedragen argumenten pro en contra model 1, 2

Pro model 1, 2; contra model 3, 4, 5

- kabinetsbesluiten dienen voor burgers zo spoedig mogelijk bekend te zijn, zeker als ze de burger raken
- beleid wordt het hele jaar door gemaakt en gepubliceerd; er is geen ratio om eens per jaar besluiten op te zouten (ook bij gewone wetsvoorstellen wordt de strekking bekend gemaakt zodra het kabinet heeft besloten)
- publicatie ruim voor Prinsjesdag verschaft alle partijen (oppositie, coalitie, kabinet) een gelijkwaardige informatiepositie op Prinsjesdag (level playing field)
- iedereen, ook de burger, kan ruim voor Prinsjesdag rustig kennis nemen van de feiten en cijfers
- kans om Prinsjesdag en/of de troonrede een andere invulling te geven
- informatie kan via steeds meer kanalen worden verspreid; het geheim houden van stukken is niet meer van deze tijd en ervaring leert dat informatie vrijwel altijd uitlekt

Contra model 1, 2; pro model 3, 4, 5

- bij voortijdig openbaar maken van de stukken wordt het debat gevoerd in de media, in plaats van in het parlement
- de troonrede en Prinsjesdag worden "mosterd na de maaltijd", hetgeen afdoet aan de waarde van het ritueel
- informatie raakt versnipperd
- de samenhang van maatregelen en voornemens is niet duidelijk
- er is geen flexibiliteit voor kabinet om vlak voor Prinsjesdag plannen zo nodig nog aan te passen
- bij openbaar maken per besluit is het kabinet niet in staat om kort voor Prinsjesdag nog een samenhangende financiële afweging te maken

5.2.3 Betekenis van de modellen voor de rol van Prinsjesdag en de troonrede

De modellen 1 en 2 kunnen nauwelijks los worden gezien van de discussie die deze modellen hebben voor de betekenis van Prinsjesdag en de troonrede. Pleitbezorgers van deze modellen zien daar kansen in en betogen dat het staatshoofd dan een kort, bevlogen c.q. visionair overzicht zou kunnen geven van de uitdagingen voor het komende jaar. Vanuit de andere modellen geredeneerd wordt juist gewezen op het risico dat bij voortijdige openbaarmaking van de stukken de troonrede verwordt tot een "tamelijk rituele toespraak zonder groot inhoudelijk gewicht".

In zowel de debatten in de Kamer, als in de stukken die in de media zijn verschenen, als bij degenen met wie de commissie heeft gesproken, blijkt een opvallend grote mate van consensus over geheimhouding van de troonrede tot Prinsjesdag. Niemand lijkt te pleiten voor het voortijdig publiceren van de troonrede. Ook is er geen roep om het onder embargo mogen ontvangen van de troonrede, hoewel dat vroeger (zie hoofdstuk 2) niet ongebruikelijk was.

Opvattingen over Prinsjesdag/troonrede (in relatie tot "model 1")

Tweede Kamervoorzitter G.A. Verbeet in: Trouw.nl politiek weekblog, 14 september 2009
"De Miljoenennota kan dan nog opgespaard tot kort vlak voor Prinsjesdag en de Troonrede tot Prinsjesdag zelf. De koningin kan dan in de troonrede de samenhang der dingen uiteenzetten. Helemaal niet gek. Waard om over door te denken."

Hoogleraar parlementair stelsel J.Th.J. van den Berg in: Parlement.com, 11 september 2009
"De kans dat de koningin op Prinsjesdag nog echt nieuw beleid uiteenzet is daarom klein geworden. In zekere zin is de Troonrede weer terug bij af: een tamelijk rituele toespraak zonder groot inhoudelijk gewicht maar wel veel langer en veel taaier dan in de negentiende eeuw."

Voormalig Eerste en Tweede Kamerlid E.C.M. Jurgens (PvdA) in: NRC Handelsblad, 5 september 2009

"Het staatshoofd zou dan een kort, bevlogen overzicht kunnen geven van de uitdagingen van het komende jaar. Dan is het verband met de voorstellen voor de begroting verdwenen en zijn de embargo's op die tekst zinloos geworden, waardoor de commotie rondom de embargoregeling verdwijnt."

Tweede Kamervoorzitter G.A. Verbeet in: De Volkskrant, 16 september 2008

"De vorstin kan dan het totaalbeeld in de Troonrede brengen. En dat zou dan wél tot het laatste moment geheim moeten blijven. Want dat de koningin op Prinsjesdag geen oud nieuws kan brengen, daar ben ik het helemaal mee eens."

RTL Nieuwsverslaggever F.J. Wester in: TV, Nederland 3, NOVA/Den Haag vandaag, 15 september 2008

"Dus maak meteen in de zomer als er een besluit genomen is dat gewoon bekend en maak van Prinsjesdag gewoon een mooie ceremoniële dag waarbij je zelfs de troonrede nog wat meer gewicht kunt geven. Die komt dan echt centraal te staan."

Commentaar in: NRC Handelsblad, 19 september 2006

"Het staatshoofd kan, zoals PvdA-leider Bos voor ogen staat, los van alle begrotingsplannen een persoonlijk getoonzette troonrede houden waarmee het parlementaire jaar wordt geopend. Zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de traditionele betekenis van Prinsjesdag."

J.Th.J. van den Berg in: Parlement.com, 16 september 2005

"Als wij nu eens afspreken dat het een niets met het ander te maken heeft. Dat uiteenzettingen over beleid aanhoudend plaatsvinden en dat die het best kunnen worden geleverd zodra er beleid is. Dat op Prinsjesdag, ten behoeve van de begrotingsbehandeling in het najaar, alles netjes bij elkaar wordt gebracht en dat zowel de Miljoenennota (economisch) als de Troonrede (algemeen politiek) dienen om de samenhang te laten zien."

De discussie over de gevolgen voor het karakter van de troonrede, Prinsjesdag en de positie van het staatshoofd bij het vroegtijdig openbaar maken van de stukken geldt ook voor model 2.

Met name toen minister Bos voorstelde de stukken op vrijdag openbaar te maken en de troonrede het karakter te geven van een "visionaire rede", ontspon zich hierover in de zomer van 2009 een discussie.

Opvattingen over Prinsjesdag/troonrede (in relatie tot "model 2")

Commentaar in: Trouw, 17 juli 2009

"Van meer belang is de vraag of een "visionaire Troonrede", zoals vicepremier Bos voorstaat, niet te veel in strijd komt met de positie van de koningin als symbool van de eenheid der natie. Sommige oud-ministers vrezen een politisering van het koningschap. Puur staatsrechtelijk is dat onzin. De Troonrede wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van een zittend kabinet en is dus altijd een politiek stuk, hoezeer opeenvolgende premiers ook hun best hebben gedaan dat karakter te bemantelen door het van alle geur en kleur te ontdoen.

Koudwatervrees lijkt hier de voornaamste drijfveer. Het is best mogelijk, zoals in 2002 is bewezen, de Troonrede het karakter te geven van een "staat van de natie", die recht doet aan de zorgen en verwachtingen van alle Nederlanders."

Oud-minister-president A.A.M. van Agt in: De Volkskrant, 15 juli 2009

Volgens oud-premier Dries van Agt kan de koningin in een positie komen dat zij een visionair verhaal houdt over een samenleving waar zij niet daadwerkelijk in gelooft. Bijvoorbeeld als de PVV van Geert Wilders aan de macht komt. Het is dan niet ondenkbaar dat de Troonrede in september en Beatrix' persoonlijke kerstboodschap in december flink conflicteren. *"Als we die weg opgaan, komt het staatshoofd uiteindelijk in ernstige problemen. Dat is al te riskant en onverantwoord."*

Oud-minister van Binnenlandse Zaken A. Peper in: De Volkskrant, 15 juli 2009

"Met een visionaire Troonrede komt de koningin dichter op de politiek te zitten. Je loopt dan het gevaar dat het koningschap politiseert." Peper moet er niet aan denken dat de koningin van de sociale cohesie met PVV-beleid wordt geassocieerd. Er is nog een probleem. De koningin loopt volgens Peper het risico dat ze vergezichten schetst die niet uitkomen. Dat ondermijnt haar geloofwaardigheid. "Ze kan beter bij de feiten blijven, dat is per definitie geen vergezicht."

Hoogleraar parlementaire geschiedenis C. van Baalen in: De Volkskrant, 15 juli 2009

Een visionair verhaal gaat een paar bruggen verder, stelt Van Baalen. Het gaat immers om de hoofdzaken van beleid, er is vrijwel geen ruimte voor visie. *"Ik zie het om die reden niet gebeuren."*

5.2.4 Betekenis van de modellen voor de rol van Prinsjesdag voor de media

De keuze voor een model kan uiteraard niet los gezien worden van de rol van de media. Zo is een veel gehoord bezwaar tegen de modellen 1 en 2 dat bij voortijdige openbaarmaking de discussie over de inhoud van de Prinsjesdagstukken in de dagen voor Prinsjesdag wordt gevoerd in de media. Het debat zou zich verplaatsen van de dag na Prinsjesdag in de Kamer naar het weekend voor Prinsjesdag in de televisiestudio.

Debat in de media of in het parlement?

Tweede Kamerlid Van Beek (VVD) tijdens begrotingsdebat Algemene Zaken en Koninklijk Huis in reactie op de motie-Van Gent (Handelingen II, 2009-2010, nr. 12, 8 oktober 2009, p. 926-927):

"Dat zou inhouden dat wij niet meer even na Prinsjesdag de debatten houden, maar de zaterdag of zondag voor Prinsjesdag, en dan niet in dit huis, maar buiten dit huis. Dat lijkt mij niet echt een verbetering voor onze democratie."

Fractievoorzitter Halsema (GroenLinks) tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5109):

"Daarmee verplaatst het belangrijkste debat van het jaar zich naar de media, terwijl het thuishoort in dit parlement (...) Men zou kunnen zeggen dat het kabinet wel profijt heeft van het opheffen van de embargoregeling. De gang van zaken van vorig jaar heeft ons geleerd dat dat ook niet het geval is, want de vrijheid van het kabinet om zijn plannen te presenteren was zo ruim en het weerwoord van het parlement was zo klein dat al snel het beeld overheerste dat hier sprake was van een overgeregisseerde pr-show, waar uiteindelijk misschien alleen de verhuurder van de partytenten echt profijt van heeft."

Eerste Kamerlid J.S.J. Hillen (CDA) in: Katholiek Nieuwsblad, 24 juli 2009

"(...) vervroegde publicatie betekent dat de discussie zich verplaatst van 's lands vergaderzaal naar Pauw en Witteman. De televisie is de winnaar van dit gevecht om de publiciteit. Daar zitten straks rijp en groen hun mening te ventileren, ja, óók de fractievoorzitters. (...) In het weekeinde vóór Prinsjesdag worden de zaken gedaan en noch de Troonrede, noch de Algemene Beschouwingen doen er dan nog toe."

VVD-erelid H. Wiegel in: Dagblad De Pers, 15 juli 2009

"Als de Miljoenennota vrijdag voor de derde dinsdag in september publiek wordt, zijn het NOVA, Pauw en Witteman, Frits Wester, enz., enz., die dan onmiddellijk de politici op het scherm hebben. Vóór Prinsjesdag is alles uitgekauwd, een weekend vol hypes en dat is het dan."

Oud-hoogleraar staatsrecht en oud-Eerste Kamerlid J.J. Vis (D66) in: NRC Handelsblad, 15 juli 2009

"Als vier dagen eerder alles al in de krant staat en in alle media dagenlang uitvoerig bediscussieerd en becommentarieerd is door politici, vertegenwoordigers van belangengroepen en wie verder nog in de buurt van camera en microfoon wist te komen, wordt Prinsjesdag een loze vertoning."

J. de Ridder, directeur media & communicatie instituut Universiteit van Amsterdam, in: Trouw, 18 september 2008

"Eén keer in het jaar probeert de politiek uit te stijgen boven de oeverloze brij van ambtelijke stukken en politiek geneuzel. Politici proberen dan een algemene visie te geven op het gewenste beleid. (...) Maar het creëren van dat moment is een verantwoordelijkheid van politiek Den Haag en niet van journalisten. Het zijn dus ook politici die zich moeten beheersen en niet journalisten."

De keuze voor modellen wordt niet alleen beïnvloed doordat de betekenis van de media is toegenomen in de hedendaagse politiek. Ook in "technische zin" hebben de media veranderingen ondergaan. Van verschillende zijden is betoogd dat modellen die gebaseerd zijn op de fictie om informatie lang geheim te houden, in de huidige tijd niet meer houdbaar zijn. Men wijst dan op het fenomeen dat informatie via steeds meer kanalen steeds sneller kan worden verspreid. De ontwikkelingen van internet en andere media maken het steeds moeilijker stukken geheim te houden.

Houdbaarheid lang embargo in het huidige mediatijdperk

Uit het gesprek van de commissie Prinsjesdagstukken met de heer Laroës, hoofdredacteur NOS Nieuws, 2 december 2009:

"De heer Laroës benadrukt dat er veel veranderd is in de nieuwsgaring. Op internet zijn mensen actief die zich bezighouden met informatieverspreiding, zonder dat het journalisten zijn. Met informatie wordt veel strategischer omgegaan."

Uit het gesprek van de commissie Prinsjesdagstukken met de heer De Jong, plaatsvervangend hoofdredacteur NRC Handelsblad, 2 december 2009:

"De mediawereld is volgens de heer De Jong ingrijpend veranderd door de ontwikkeling van internet, de rol van televisieprogramma's en de onderlinge competitie tussen verschillende nieuwsmedia. Daardoor is tegenwoordig een embargo nauwelijks meer houdbaar, of wordt het niet door alle partijen onderschreven."

Commentaar in: De Volkskrant, 15 september 2008

"De vraag die zich opdringt, is of een embargo van vier dagen überhaupt nog houdbaar is, nu informatie via steeds meer kanalen steeds sneller kan worden verspreid."

Tot slot is de wens van veel Kamerleden om vooraf kennis te kunnen nemen van de Prinsjesdagstukken ook aanwezig bij de media. Veel journalisten, waaronder enkele vertegenwoordigers van de schrijvende en audiovisuele pers waarmee de commissie heeft gesproken, zijn principieel tegen een embargo. Dit past volgens hen niet bij vrije nieuwsgaring. Tegelijkertijd zien zij een "kort embargo" als de beste oplossing in het geval de stukken niet al eerder openbaar gemaakt worden. In de beleving van veel betrokkenen komt een kort embargo aan veel bezwaren tegemoet, met geringe risico's.

Meningen journalisten over een kort embargo

Uit het gesprek van de commissie Prinsjesdagstukken met de heer Laroës, hoofdredacteur NOS Nieuws, 2 december 2009:

De NOS wil graag zaken goed voorbereiden. Desgevraagd geeft hij aan dat een embargo voor de pers dat uitgaat van het kunnen beschikken over de stukken om 6.00 uur 's ochtends op Prinsjesdag voldoende is. Bij het publiceren van bijvoorbeeld rapporten van parlementaire onderzoekcommissies wordt ook op deze wijze gewerkt. Het is een kwestie van organiseren om dan 's middags een goede uitzending te kunnen maken.

Uit het gesprek van de commissie Prinsjesdagstukken met de heer Taselaar, hoofdredacteur RTL Nieuws, 2 december 2009:

De heer Taselaar geeft aan dat hij vanuit principieel oogpunt tegen alle vormen van embargo's is. Hij beschouwt embargo's als een poging om de mond van de journalistiek te snoeren. Praktisch gezien zijn sommige embargo's wel handig om vooraf goede voorbereidingen te kunnen treffen om de informatievoorziening van het publiek te optimaliseren. (...) Specifiek voor wat betreft de Prinsjesdagstukken geeft de heer Taselaar aan het volstrekt verkeerd te vinden dat als de besluiten eenmaal zijn genomen over de ministeriële begrotingen – waar maatregelen instaan die burgers vaak raken – het nog zes tot acht weken moet duren alvorens de begrotingen openbaar worden. Uit democratisch oogpunt is dat wat hem betreft een schande. Daarom zal hij ook altijd zoveel mogelijk bevorderen dat de betreffende informatie boven water komt. In die zin zijn korte embargo's gunstig voor RTL, omdat het vóór aanvang van de embargotermijn "vrij jagen" op stukken c.q. informatie is. (...) De voorzitter vraagt, uitgaande van een embargoregeling voor de Prinsjesdagstukken, welke modaliteit dan de voorkeur van de heer Taselaar zou hebben. De heer Taselaar geeft aan dan te kiezen voor een embargo dat ingaat op zaterdag of op maandag (niet op zondag vanwege de zondagsrust). Dinsdag heel vroeg is wat hem betreft te laat; het zijn lijvige stukken die goed moeten worden bestudeerd, en ook vergt het grafisch vertalen van de informatie een aanzienlijke hoeveelheid tijd.

Uit het gesprek van de commissie Prinsjesdagstukken met de heer De Jong, plaatsvervangend hoofdredacteur NRC Handelsblad, 2 december 2009:

Als voordeel van een embargo op de Prinsjesdagstukken noemt de heer De Jong de tijd die een redactie krijgt om de stukken te duiden en een kwalitatief goed verhaal te brengen. (...) Desgevraagd verklaart de heer De Jong dat als er sprake is van een embargo op de Prinsjesdagstukken dit voor NRC Handelsblad idealiter op de ochtend van Prinsjesdag aanvangt. Een dergelijk kort embargo biedt nog voldoende tijd tot voorbereiding op de Prinsjesdagstukken en sluit goed aan bij het productieschema van een avondkrant als NRC Handelsblad.

Uit het gesprek van de commissie Prinsjesdagstukken met de heer Joustra, voorzitter Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren en hoofdredacteur van Elsevier, 2 december 2009:

Desgevraagd verklaart de heer Joustra in het algemeen niet vóór embargoregelingen te zijn. In het geval van het embargo op de Prinsjesdagstukken zijn er echter ook voordelen te onderkennen: de redacties hebben meer tijd om de stukken te lezen en kritische vragen te kunnen stellen. In het geval van televisierubrieken is er meer tijd voor het vervaardigen van bijvoorbeeld grafieken of het zoeken naar beeldmateriaal. Een embargo op de Prinsjesdagstukken op dinsdagochtend zou volgens de heer Joustra een werkbare situatie opleveren.

5.3 Een analysekader voor een embargoregeling

5.3.1 Waarden in het debat

Hiervoor zijn meningen en argumenten weergegeven over de embargoregeling. Daarbij is de discussie primair gepositioneerd als eendimensionaal vraagstuk: publiek of geheim.

Analyse van de verschillende opvattingen laat zien dat het vraagstuk complexer is. Nadere beschouwing van de Kamerdebatten uit 2006, 2007 en 2009 (zie ook paragraaf 2.3) leert dat een aantal waarden centraal staat in de discussie.

Ook wordt duidelijk dat verschillende betrokkenen deze waarden in uiteenlopende mate onderschrijven en wegen, hetgeen uiteraard een kenmerk is van het politieke debat. De keuze voor een embargoregeling, en vervolgens voor de concrete vormgeving daarvan, is derhalve primair een politiek-bestuurlijke keuze.

Op basis van debatten in de Tweede Kamer kunnen vijf belangrijke waarden worden geïdentificeerd:

1. *Kwaliteit debat*

Voor een goede voorbereiding van het belangrijkste debat van het jaar, de algemene politieke beschouwingen, heeft de Tweede Kamer voldoende voorbereidingstijd nodig om de stukken te kunnen lezen.

Opmerkingen uit Kamerbrieven en –debatten

Brief van het Presidium, 27 april 2006 (TK 2005-2006, 30 539, nr. 1):

"De embargoregeling en de daarmee verband houdende afspraken dienden er immers toe om de Kamer in staat te stellen zich adequaat voor te bereiden op Prinsjesdag en de Algemene en Politieke Beschouwingen. Opheffing van deze afspraken frustreert deze doelstelling zo niet volledig dan wel in grote mate."

Fractievoorzitter Halsema (GroenLinks) tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5114):

"Het is het belangrijkste debat van het jaar, maar u vindt dat de Kamer voldoende is voorbereid als ze een ochtendje de tijd heeft om de stukken te lezen. U neemt niet alleen de Kamer maar ook uw eigen stukken niet serieus."

Tweede Kamerlid Dijsselbloem (PvdA) tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5112):

"De embargoregeling en de daarmee verband houdende afspraken dienen er immers toe de Kamer in staat te stellen om zich goed voor te bereiden op Prinsjesdag en de algemene politieke beschouwingen. De Kamer bepaalt zelf haar agenda; zij mag daarin niet belemmerd worden door de wijze of het tijdstip van aanleveren van stukken."

2. *Evenwichtigheid informatiepositie Tweede Kamer en kabinet op Prinsjesdag*

In het huidige mediatijdperk is het van belang dat Tweede Kamer en kabinet op Prinsjesdag op basis van dezelfde stukken de pers te woord kunnen staan en een eerste reactie op de stukken kunnen geven.

Opmerkingen uit Kamerbrieven en -debatten

Brief van het Presidium, 27 april 2006 (TK 2005-2006, 30 539, nr. 1):

"(...) 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."

Tweede Kamerlid Duyvendak (GroenLinks) tijdens het debat in 2006 over de embargoregeling rond Prinsjesdag (Handelingen II, 2005-2006, nr. 79, 17 mei 2006, p. 4897):

"Wordt de embargoregeling afgeschaft, dan krijgt het kabinet een zeer grote voorsprong op de Kamer, terwijl wij allen weten dat de beeldvorming rondom de informatie en de plannen in deze tijd heel belangrijk is."

3. *Gelijkwaardigheid informatiepositie oppositie- en coalitiepartijen op Prinsjesdag*

In het huidige mediatijdperk is het van belang dat oppositiepartijen en coalitiepartijen op Prinsjesdag op basis van dezelfde informatie de pers te woord kunnen staan en een eerste reactie op de stukken kunnen geven.

Opmerkingen uit Kamerdebatten

Fractievoorzitter Pechtold (D66) tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5118-5119):

"Het gaat mij om de informatie, niet om het kaftje. (...) Het is zuiver als het niet uitmaakt of een financieel woordvoerder in de coalitie of de oppositie zit. Als u wilt uitgaan van dat zuivere principe krijgen alle 150 leden op hetzelfde moment, om 7.00 uur, de informatie. (...) Wij kennen de realiteit. Het hele feest is dat u met uw coalitie op deze manier een voorsprong krijgt op de oppositie. (...) Ik vraag u om uw woord van eer dat dit betekent dat alle 150 leden de informatie uit de Miljoenennota – dus niet de Miljoenennota zelf – op hetzelfde moment ontvangen."

(...) De premier heeft zojuist naar mijn gevoel een belangrijke belofte gedaan. Die is dat in de nieuwe verhoudingen tot het parlement het kabinet ons allen gelijk zal behandelen. Hij heeft mij zijn woord van eer gegeven dat voor 7.00 uur op Prinsjesdag niemand van ons meer informatie krijgt dan de ander."

Fractievoorzitter Wilders (PVV) tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5111):

"Dat betekent dat de Kamer en vooral de oppositie met de mond vol tanden staat. Dat was vorig jaar te zien in de verschillende media, toen mevrouw Halsema en de heer Marijnissen voor de camera riepen: sorry, maar wij hebben de stukken nog niet in kunnen kijken. De fractievoorzitters van de regeringspartijen hadden toen hun volzinnen en oneliners al klaar."

Fractievoorzitter Van Beek (VVD) tijdens het debat in 2006 over de embargoregeling rond Prinsjesdag (Handelingen II, 2005-2006, nr. 79, 17 mei 2006, p. 4901):

(...) "Regeringsfracties beschikken niet eerder dan u over stukken, maar wel over informatie. Het is natuurlijk zo dat ik in het politieke overleg dat ter voorbereiding van Prinsjesdag wordt gehouden, praat over zaken die spelen. Ik voel er niets voor om daarover mysterieus te doen, want wij weten allemaal dat het zo werkt."

Tweede Kamerlid Rouvoet (ChristenUnie), in reactie daarop (p. 4901-4902):

"Ik bedank u voor uw eerlijke antwoord. Het is echter wel ernstig wat u zegt, want dat betekent dat fractievoorzitters van de coalitiefracties in de onverhoopte situatie dat de embargoregeling verdwijnt, vooraf op hoofdlijnen bekend zijn met wat op Prinsjesdag zal worden gepresenteerd. De andere fractievoorzitters moeten gewoon op Prinsjesdag wachten. Blijkbaar wordt er verder ook van uitgegaan dat de voorzitters van de coalitiefracties hun mond zullen houden en dat de overige fracties niet over informatie mogen beschikken omdat die dan wel eens op straat terecht zou kunnen komen. Ik vind dat met het oog op de positie van het parlement nogal dubieus."

Tweede Kamerlid Jan de Vries (CDA) tijdens het debat in 2006 over de embargoregeling rond Prinsjesdag (Handelingen II, 2005-2006, nr. 79, 17 mei 2006, p. 4895-4896):

"Wij vinden dat er geen onderscheid mag worden gemaakt tussen fractievoorzitters van coalitiepartijen en andere fractievoorzitters. Gelijke monniken, gelijke kappen."

4. Eigen karakter Prinsjesdag en troonrede

In de Grondwet is verankerd dat de regering haar plannen voor het nieuwe jaar op Prinsjesdag presenteert. Uit oogpunt van traditie en hoffelijkheid tegenover het staatshoofd is het goed gebruik dat de regeringsplannen, waaronder de troonrede, voor Prinsjesdag niet openbaar gemaakt worden.

Opmerkingen uit Kamerdebatten

Minister-president Balkenende tijdens begrotingsdebat Algemene Zaken en Koninklijk Huis (Handelingen II, 2009-2010, nr. 12, 8 oktober 2009, p. 900):

"Je hebt eerst de presentatie en dan het debat. Dat debat vindt al in de media plaats. Daarmee krijg je een soort geamputeerde betekenis van Prinsjesdag."

Tweede Kamerlid Jan de Vries (CDA) tijdens het debat over de embargoregeling rond Prinsjesdag (Handelingen II, 2005-2006, nr. 79, 17 mei 2006, p. 4895-4896):

"Natuurlijk vindt ook de CDA-fractie het plezierig om de stukken onder embargo te ontvangen en zo daags na Prinsjesdag al het debat hierover te voeren. Maar de CDA-fractie heeft ook begrip voor de ergernis van de regering over het veelvuldig en in grote mate schenden van de embargoregels. Dat is niet alleen in strijd met de Grondwet, maar schaadt ook de aard van Prinsjesdag en de positie van onze Koningin."

5. Debat moet gevoerd worden in de Tweede Kamer

In een democratie wordt het debat over toekomstplannen van het kabinet eerst gehouden in het parlement en niet in de media.

Opmerkingen uit Kamerbrieven en -debatten

Tweede Kamerlid Van Beek (VVD) tijdens begrotingsdebat Algemene Zaken en Koninklijk Huis in reactie op de motie-Van Gent (Handelingen II, 2009-2010, nr. 12, 8 oktober 2009, p. 926-927):

"Dat zou inhouden dat wij niet meer even na Prinsjesdag de debatten houden, maar de zaterdag of zondag voor Prinsjesdag, en dan niet in dit huis, maar buiten dit huis. Dat lijkt mij niet echt een verbetering voor onze democratie."

Brief van het Presidium, 27 april 2006 (TK 2005-2006, 30 539, nr. 1):

"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."

Fractievoorzitter Rutte (VVD) tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5110):

"Ik maak mij zorgen over Prinsjesdag. Zonder embargoregeling ziet de Kamer de stukken voor het eerst op Prinsjesdag. Dan kan er pas een week later over worden gedebatteerd. Ik ga er daarbij vanuit dat er niet van tevoren is gelekt. Het betekent dat het kabinet in de week tussen Prinsjesdag en het Kamerdebat weer een roadshow, bustour of praatprogramma met misschien wat leuke nieuwtjes kan organiseren. Als de agenda het toelaat, kan het ook nog naar het parlement komen."

Fractievoorzitter Halsema (GroenLinks) tijdens het debat in 2007 over de embargoregeling voor Prinsjesdag (Handelingen II, 2006-2007, nr. 90, 5 juli 2007, p. 5109):

"Daarmee verplaatst het belangrijkste debat van het jaar zich naar de media, terwijl het thuishoort in dit parlement (...). Men zou kunnen zeggen dat het kabinet wel profijt heeft van het opheffen van de embargoregeling. De gang van zaken van vorig jaar heeft ons geleerd dat dat ook niet het geval is, want de vrijheid van het kabinet om zijn plannen te presenteren was zo ruim en het weerwoord van het parlement was zo klein dat al snel het beeld overheerste dat hier sprake was van een overgeregisseerde pr-show, waar uiteindelijk misschien alleen de verhuurder van de partytenten echt profijt van heeft."

Het praktische vraagstuk van hoe om te gaan met Prinsjesdagstukken, is al complex omdat er verschillende politieke opvattingen zijn over deze waarden. De complexiteit wordt verder vergroot door het feit dat sommige waarden op gespannen voet met elkaar staan, wanneer het aankomt op de praktische vertaling ervan naar de wijze waarop en het moment waarop Prinsjesdagstukken verspreid zouden moeten worden. Dit spanningsveld treedt in de praktijk vooral op tussen de eerste drie waarden versus de laatste twee. Immers, het vroegtijdig vrijgeven van de informatie uit Prinsjesdagstukken levert ruimte voor een goede voorbereiding op het debat en geeft Kamerleden een gelijkwaardige informatiepositie op Prinsjesdag. Het staat echter op gespannen voet met de traditie dat plannen eerst op Prinsjesdag bekend gemaakt worden en bij monde van de koningin in de troonrede. Daarnaast impliceert voortijdige openbaarmaking dat het debat over de plannen voorafgaand aan Prinsjesdag (deels) al in de media plaatsvindt.

5.3.2 Een embargoregeling als oplossing?

Om (onderdelen) van dit spanningsveld te omzeilen, zijn in de loop der jaren alternatieven ontwikkeld of aanpassingen doorgevoerd. Opties om de nadelen van een of meer waarden die in het gedrang komen te mitigeren zijn bijvoorbeeld:

- aanpassen agendering van de algemene politieke beschouwingen;
- aanpassing van het karakter van de troonrede;
- het werken met een embargoregeling.

Voorbeelden van aanpassingen/alternatieven

Agendering algemene politieke beschouwingen

Een illustratief voorbeeld in deze vormt de discussie over aanpassing van het moment van de algemene politieke beschouwingen (APB). Vanuit de constatering dat door de lange "parlementaire leespauze" van drie weken dit debat aan zeggingskracht en actualiteitswaarde heeft ingeboet omdat in de media al veel is gewisseld, besluit de Kamer in 1993 voortaan de APB te vervroegen naar de dag na Prinsjesdag ("waarde nummer 5" wordt versterkt ten koste van "waarde nummer 1"). In 2006 ligt dit weer andersom, wanneer de Kamer een goede voorbereidingstijd dermate van belang acht, dat een week uitstel van het debat (met kans op verplaatsing van het debat naar de media) wordt gekozen.

Aanpassing van het karakter van de troonrede

Een actueel voorbeeld in deze is de discussie voorafgaand aan Prinsjesdag 2009 over de suggestie om de troonrede een meer visionair karakter te geven (zie paragraaf 5.2.3). Dit voorstel strekt ertoe de regeringsplannen vroegtijdig ter beschikking te kunnen stellen (waarde 1, 2 en 3) en tegelijkertijd de spanning die dit oproept met het traditionele karakter van Prinsjesdag en de troonrede (waarde 4) te verminderen.

Deze beide voorbeelden zijn het overwegen waard wanneer een keuze gemaakt zou worden voor een bepaald model waarbij een bepaald nadeel ondervangen moet worden. Het schuiven van de datum van de APB of aanpassing van de troonrede richt zich echter op vaak één of twee waarden. Het zijn dus partiële oplossingen.

Een embargoregeling daarentegen is een meeromvattende oplossing die de nadelen van meerdere tegenstrijdige waarden (deels) kan ondervangen. Zo bezien is een embargoregeling te beschouwen als een poging om tegemoet te komen aan zoveel mogelijk (soms tegenstrijdige) waarden die van belang worden geacht bij de verspreiding van Prinsjesdagstukken. Met een embargoregeling is het bijvoorbeeld wel mogelijk om tegemoet te komen aan zowel de wens van een zekere voorbereidingstijd als ook een voldoende informatiepositie voor de Tweede Kamer, zonder dat het debat voortijdig in de media wordt gevoerd en ten koste zou hoeven te gaan van het eigen karakter van Prinsjesdag en de troonrede. Voor dit laatste is het niet voortijdig uitlekken van stukken dan wel cruciaal, omdat daarmee immers de kern van de embargoregeling wordt ondermijnd.

De huidige situatie is een paradoxale. Aan een embargoregeling lijkt thans geen behoefte te bestaan, niet bij de Kamer en ook niet bij het kabinet, zij het om tegenovergestelde redenen en met tegenovergestelde consequenties. Enerzijds is er een Kameruitspraak (de aangenomen motie-Van Gent van 8 oktober 2009) waarin de regering wordt verzocht om voortaan de begrotingsstukken de vrijdag voorafgaande aan Prinsjesdag openbaar te maken. Bij deze Kameruitspraak staan vooral de eerste drie waarden centraal (kwaliteit debat, informatiepositie Kamer, informatiepositie oppositie) en is een embargoregeling als oplossing om ook aan de andere twee waarden tegemoet te komen overbodig. Anderzijds is er het voorlopige kabinetsstandpunt (de brief van de minister president van 14 oktober 2009) waarin wordt gesteld dat "de embargoregeling over een lange reeks van jaren onwerkbaar is gebleken". Het kabinet is voornemens in 2010 de stukken pas op Prinsjesdag zelf, dus zonder embargo, aan de Kamer aan te bieden. Bij dit voorlopige kabinetsstandpunt staan dus de laatste twee

waarden centraal (eigen karakter Prinsjesdag en troonrede, debat niet – vooraf – in de media) en is een embargoregeling als oplossing om ook aan de eerste drie waarden tegemoet te komen overbodig.

5.3.3 Keuzes bij een embargoregeling

Zoals gezegd, kan de embargoregeling worden benut als een oplossing om toch tot op zekere hoogte tegemoet te komen aan ogenschijnlijk onverenigbare uitgangspunten.

De kracht van de embargoregeling is dat er, gegeven de wens om stukken tijdelijk geheim te houden, "maatwerk" kan worden geboden omdat er gevarieerd kan worden op drie dimensies:

1. Reikwijdte embargo (wie krijgen de stukken?)
2. Duur embargo (hoe lang voorafgaand aan Prinsjesdag worden de stukken verstrekt?)
3. Omvang embargo (welke stukken worden er onder embargo verstrekt?)

De zwakte van de embargoregeling is gelegen in de kwetsbaarheid voor lekken. Zodra de embargoregeling er (mede) toe bijdraagt dat informatie voortijdig uitlekt, verdwijnt de ratio ervan omdat daardoor weer een aantal waarden in het geding komt (bijzondere karakter Prinsjesdag en verplaatsing van het debat). Geheimhouding is dus een noodzakelijke voorwaarde voor een adequate embargoregeling.

Deels is dit te bewerkstelligen door de embargoregeling zo vorm te geven dat de kans op uitlekken verminderd wordt. Deels is dit niet te beïnvloeden en simpelweg een kwestie van enerzijds vertrouwen bij de afzender en anderzijds van normbesef en fatsoen bij de ontvanger van embargostukken.

Ter illustratie van de variatiemogelijkheden die de embargoregeling biedt, is het voorgaande in onderstaande figuur nog eens schematisch weergegeven.

	Laag				Hoog
Lengte embargo	A. 0 dagen (geen embargo)	B. Op Prinsjesdag om 6.00 uur	C. Maandag voor Prinsjesdag	D. Vrijdag voor Prinsjesdag	E. Week voor Prinsjesdag
Reikwijdte embargo	I. Niemand krijgt de stukken vooraf (geen embargo)	II. Alleen fractievoorzitters	III. Alleen Kamerleden	IV. Kamerleden en pers	V. Kamerleden, pers en belangengroepen
Omvang embargo	1. Geen enkel stuk (geen embargo)	2. Alleen Miljoenennota en MEV	3. Alle begrotingsstukken *)	4. Alle begrotingsstukken en persberichten	5. Alle begrotingsstukken, persberichten en troonrede

*) Miljoenennota, MEV, begrotingen en Belastingplan

Lengte embargo

- A. 0 dagen (geen embargo)
- B. Op Prinsjesdag om 6.00 uur (analoog aan de situatie in 2007, toen om 7.00 uur)
- C. Maandag voor Prinsjesdag
- D. Vrijdag voor Prinsjesdag (situatie in 2009)
- E. Week voor Prinsjesdag

Reikwijdte embargo

- I. Niemand krijgt de stukken vooraf (geen embargo)
- II. Alleen fractievoorzitters (situatie in 2007)

- III. Alleen Kamerleden (situatie 2009)
- IV. Kamerleden en pers
- V. Kamerleden, pers en belangengroepen

Omvang embargo

- 1. Geen enkel stuk (geen embargo) (voorstel kabinet)
- 2. Alleen Miljoenennota en MEV
- 3. Alle begrotingsstukken (= Miljoenennota, MEV, begrotingen en Belastingplan) (situatie 2009)
- 4. Alle begrotingsstukken en persberichten
- 5. Alle begrotingsstukken, inclusief persberichten en troonrede

Dit analysekader laat zien dat een embargoregeling op maat gemaakt kan worden en een kwestie is van het draaien aan drie knoppen. In die zin zou het ook een "cafetariamodel" genoemd kunnen worden: het kabinet kan kiezen uit welk vakje wat wordt gekozen. Zo bezien is in 2009 gekozen voor een D-III-3-embargoregeling.

5.3.4 Een vierde dimensie: het embargoregime

In theorie is er nog een vierde dimensie denkbaar: "het embargoregime". Zoals hiervoor al gesteld, is geheimhouding een cruciaal element van een embargoregeling. De "aard van de geheimhouding" kan vanzelfsprekend ook variëren. In dat licht is eveneens een continuüm denkbaar dat loopt van zware geheimhouding met veel waarborgen (bijvoorbeeld stukken alleen ter inzage leggen) tot het "onder embargo" vrijgeven van de stukken zonder nadere afspraken of duidelijk vastgelegde voorwaarden. Zowel het eerste als het laatste voorbeeld is ontleend aan de praktijk in de Tweede Kamer. De commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten kent een streng geheimhoudingsregime waarbij stukken alleen in een speciaal daarvoor geschikte ruimte gelezen mogen worden. Het andere voorbeeld is de feitelijke gang van zaken rond het embargo tot 2006, waarbij binnen de Kamer de Prinsjesdagstukken met slechts een embargosticker op ruime schaal (per reguliere post) verspreid werden op de vrijdag voorafgaande aan Prinsjesdag (ook onder ambtelijk Kamerpersoneel).

Het analysekader voor embargoregelingen kan derhalve als volgt worden uitgebreid:

	Laag				Hoog
Lengte embargo	A. 0 dagen (geen embargo)	B. Op Prinsjesdag om 6.00 uur	C. Maandag voor Prinsjesdag	D. Vrijdag voor Prinsjesdag	E. Week voor Prinsjesdag
Reikwijdte embargo	I. Niemand krijgt de stukken vooraf (geen embargo)	II. Alleen fractievoorzitters	III. Alleen Kamerleden	IV. Kamerleden en pers	V. Kamerleden, pers en belangengroepen
Omvang embargo	1. Geen enkel stuk (geen embargo)	2. Alleen Miljoenennota en MEV	3. Alle begrotingsstukken *)	4. Alle begrotingsstukken en persberichten	5. Alle begrotingsstukken, persberichten en troonrede
Regime embargo	α. Ter vertrouwelijke inzage leggen	β. Tekenen voor geheimhouding met voorwaarden	γ. Tekenen voor geheimhouding zonder voorwaarden	δ. Tekenen voor bekendheid met geheimhouding	ε. Uitreiken in vertrouwen

*) Miljoenennota, MEV, begrotingen en Belastingplan

Toelichting op het "embargoregime" van het analysekader

Betekenis letters "Regime embargo"

- α. Ter vertrouwelijke inzage leggen (zoals bij vertrouwelijke stukken van het kabinet)
- β. Teken en voor geheimhouding met voorwaarden
- γ. Teken en voor geheimhouding zonder voorwaarden
- δ. Teken en voor bekendheid met geheimhouding (zoals in 2009)
- ε. Uitreiken in vertrouwen (zoals tot 2006)

Toelichting op regimes

α. Ter vertrouwelijke inzage leggen. Binnen de Tweede Kamer is het eerste regime – ter inzage legging – al van toepassing. De meest strenge verschijningsvorm van dit regime wordt gehanteerd voor stukken van de commissie IVD. Voor overige stukken die de Kamer vertrouwelijk ontvangt, geldt een procedure waarbij stukken bij het Centraal Informatiepunt ter inzage worden gelegd voor leden. Kopiëren van stukken is daarbij niet toegestaan. Toepassing van dit regime op Prinsjesdagstukken zou impliceren dat deze stukken het Kamergebouw niet verlaten en onder bepaalde voorwaarden op een centrale plaats ingezien kunnen worden door daartoe geautoriseerde personen.

De overige regimes zijn in zoverre wezenlijk anders, dat deze aansluiten bij de gangbare praktijk van de embargoregeling, namelijk dat geautoriseerde personen stukken in bezit krijgen. De voorwaarden waaronder variëren daarbij echter per regime. In aflopende mate van waarborging van de geheimhouding zijn dat:

β. Teken en voor geheimhouding met voorwaarden. Door de ontvanger van stukken wordt in persoon getekend voor geheimhouding gedurende de gehele embargoperiode, waarbij de condities waaronder de stukken worden vertrekt kenbaar en helder zijn. Er zou dan in de geheimhoudingsverklaring bijvoorbeeld iets kunnen staan over het vermenigvuldigen van de stukken en het delen van de inhoud met derden.

γ. Teken en voor geheimhouding zonder voorwaarden. Door de ontvanger van stukken wordt in persoon getekend voor geheimhouding gedurende de gehele embargoperiode. Dit was het regime in 2009 in de Eerste Kamer.

δ. Teken en voor bekendheid met geheimhouding. Door of namens de ontvangers van stukken wordt getekend voor het feit dat men bekend is met geheimhouding. Dit was het regime in 2009 in de Tweede Kamer.

ε. Uitreiken in vertrouwen. Hier worden embargostukken opgehaald door rechthebbenden zonder dat ze ergens voor tekenen. Dit was de situatie tot 2006.

In het verleden zijn ten aanzien van het aspect "embargoregime" meestal geen expliciete keuzes gemaakt. In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat het ontbreken van een duidelijk "embargoregime" er in de praktijk toe leidt dat er binnen en tussen fracties anders gedacht en gehandeld wordt wat betreft de omgang van Prinsjesdagstukken onder geheimhouding. Denkbaar is dat bij het handhaven van enige vorm van embargoregeling in de toekomst ook op deze dimensie expliciet(er) keuzes worden gemaakt. Dat wil zeggen dat helder wordt vastgelegd en gewaarborgd onder welke randvoorwaarden stukken onder embargo beschikbaar worden gesteld.

HOOFDSTUK 6

Juridische aspecten Prinsjesdagstukken en embargo

In hoofdstuk 1 zijn alle onderzoeksvragen opgenomen die het Presidium de commissie heeft voorgelegd. Dit hoofdstuk richt zich op de juridische onderzoeksvragen:

- Hoe is de procedure rond de vertrouwelijkheid van de Prinsjesdagstukken in de Tweede Kamer vormgegeven?
- 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?
- Zijn voor wat betreft de Tweede Kamer alle relevante regels rond de embargoregeling adequaat geformuleerd en kenbaar? Zijn op dit punt verbeteringen denkbaar?
- Is 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?

Evenmin als in de voorgaande hoofdstukken zullen in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen één voor één worden langsgelopen. In plaats daarvan wordt een samenhangende analyse gegeven op basis van deze onderzoeksvragen. Gegeven de vraagstelling heeft dit hoofdstuk een sterk juridisch en analytisch karakter. Daarnaast wordt, in vergelijking met eerdere meer beschrijvende hoofdstukken, in dit hoofdstuk sterker de nadruk gelegd op het doen van aanbevelingen op het terrein van de relevante wet- en regelgeving, zulks in lijn met de door het Presidium verstrekte opdracht.

Paragraaf 6.1 betreft een tweetal onderwerpen van wat meer algemene aard: de verstrekking van informatie door de regering aan de Staten-Generaal op grond van artikel 68 Grondwet, en de noodzaak van een wet in formele zin voor het opleggen van een geheimhoudingsverplichting. In paragraaf 6.2 komt, meer specifiek, het met betrekking tot dit vraagstuk gestelde in het Wetboek van Strafrecht c.a. aan de orde. In paragraaf 6.3 wordt aandacht besteed aan de vervolgbaarheid van Kamerleden, in paragraaf 6.4 wordt het Reglement van Orde behandeld en in paragraaf 6.5 wordt aandacht besteed aan enkele specifieke categorieën medewerkers.

6.1 Geheimhouding

6.1.1 Artikel 68 Grondwet

De verstrekking van informatie door de regering aan de Staten-Generaal wordt juridisch gezien beheerst door artikel 68 Grondwet. In artikel 68 wordt bepaald dat *"de ministers en staatssecretarissen de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen geven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat."* Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 68 en de over artikel 68 tussen de regering en de Staten-Generaal gewisselde stukken blijkt dat "het belang van de staat" in ieder geval een weigeringsgrond oplevert bij zwaarwegende belangen met betrekking tot:

- de nationale veiligheid, de eenheid van de Kroon en de buitenlandse betrekkingen;
- het strafrechtelijk onderzoek;
- de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, van bedrijfsgegevens en van de economische en financiële belangen van de staat.

(Vergelijk bijvoorbeeld de Notitie inzake de reikwijdte van artikel 68 Grondwet, TK 2001-2002, 28 362, nr. 2).

Artikel 68 Grondwet heeft niet alleen werking bij het gebruik van het recht van interpellatie of het individuele vragenrecht, maar ook bij *"andere vormen van contact tussen de Kamer en de regering, mondeling of schriftelijk, b.v. de behandeling van een wetsontwerp, een begroting of een nota."* (TK 1976-1977, 14 225, nr. 3, p. 4).

Naar het oordeel van de Raad van State gaat het artikel uit van een tweedeling: óf de gevraagde informatie moet worden gegeven, óf zij moet op grond van het belang van de staat worden geweigerd. De Raad formuleerde deze opvatting aldus: *"Artikel 68 ziet op het verschaffen van inlichtingen in het openbaar aan de Kamers; het betreft dan inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Indien sprake is van strijd, worden de inlichtingen dus niet verstrekt. Het verdraagt zich niet met de betekenis van artikel 68 om bij wet te bepalen dat deze wel worden verstrekt. Het begrip "strijd met het belang van de staat" zou onaanvaardbaar worden uitgehold, indien met betrekking tot inlichtingen die niet openbaar mogen worden verstrekt de algemene regel zou worden geïntroduceerd dat deze wel vertrouwelijk worden verstrekt."* (TK 1997-1998, 24 456, C, p. 7). Het kabinet heeft in deze opmerkingen aanleiding gevonden om een bepaling in een toen aanhangig wetsvoorstel waarmee bepaalde stukken uitsluitend ter vertrouwelijke kennisneming aan de Staten-Generaal zouden worden overgelegd, te schrappen.

Toch heeft zich een staatkundige praktijk ontwikkeld waarbij de regering weliswaar niet als regel maar wel in incidentele gevallen informatie verschaft aan de Staten-Generaal als geheel of aan individuele leden onder voorwaarde van geheimhouding. Probleem van dit type verkeer tussen de regering en het parlement is dat het, zoals het begrip "staatkundige praktijk" al uitdrukt, geen eigen wettelijke regeling kent. Slechts in de Wet op de parlementaire enquête is een geheimhoudingsplicht voor Kamerleden vastgelegd. In het Reglement van Orde Tweede Kamer is een beperkte voorziening in artikel 38 vastgelegd, beperkt in die zin dat het daar slechts schending van vertrouwelijkheid in besloten commissievergaderingen betreft.

De term "embargo" komt noch in het Reglement van Orde, noch in enige andere geschreven regeling voor en de betekenis ervan berust dus geheel op de gewoonte, met de vele varianten zoals elders in het rapport beschreven. Enkele gesprekspartners van de commissie betogen dat een embargoregeling als die met betrekking tot de Prinsjesdagstukken, welke door het kabinet wordt geïntroduceerd en die mag rekenen op de instemming van het Presidium en de fractievoorzitters van de Kamer, niet meer beoogt te zijn dan een "gentlemen's agreement", een politiek akkoord zonder juridische binding. Andere gesprekspartners menen dat het de auteur van het stuk is, dan wel de aanbieder ervan, die eenzijdig de voorwaarden voor kennisneming vaststelt. De commissie meent dat die opvatting in het verkeer tussen regering en parlement niet kan gelden omdat artikel 68 Grondwet de ministers verplicht tot het geven van *"inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat"*. Wanneer de regering bepaalde voorwaarden verbindt aan de kennisneming van de door haar verstrekte informatie dan zullen die uitsluitend kunnen gelden voor zover de Kamer daarmee instemt. Zo niet, dan zal de regering een beroep kunnen doen op het belang van de staat, welk beroep weer mede onderwerp kan zijn van parlementaire beoordeling. Is er echter overeenstemming over de voorwaarden voor kennisneming dan moeten beide partijen ook alles in het werk stellen om zich eraan te kunnen houden, waarbij het niet uitmaakt of het om een "gentlemen's agreement" gaat dan wel om een politieke afspraak. Hoe dit ook zij, de commissie vindt het aanvaardbaar van een juridische binding juist door het ontbreken van een generieke wettelijke regeling van het verkeer tussen de regering en beide Kamers op dit punt kwetsbaar. Illustratief voor deze kwetsbaarheid is dat fractievoorzitters de "geheimhoudingsverklaring" inzake de Prinsjesdagstukken hebben getekend in de kennelijke overtuiging dat mede voor hun fractiegenoten te hebben gedaan, terwijl dit in juridische zin niet zo is. Een fractievoorzitter kan zijn of haar fractiegenoten op dit punt juridisch niet binden. Zie ook paragraaf 4.2.4.

6.1.2 *Wet in formele zin?*

Aangenomen wordt dat geheimhouding slechts bij wet in formele zin kan worden opgelegd, omdat een geheimhoudingsverplichting een beperking meebrengt van de vrijheid van meningsuiting. Artikel 7 Grondwet laat beperkingen die de inhoud van een uiting betreffen slechts toe bij formele wet (vgl. bijv. Tekst & Commentaar Grondwet (D.E. Bunschoten), Kluwer, Deventer 2004, artikel 7, aant. 7). Verdedigd kan worden dat Kamerleden in hun functie geen beroep toekomt op deze grondwettelijke bescherming, omdat grondrechten niet gelden voor de overheid (vergelijk C.A.J.M. Kortmann, De nieuwe gemeentewet; een voorlopig verslag voor de Eerste Kamer, Gemeentestem 1991, 6915, p. 14). Kamerleden zijn in die redenering wel gebonden aan de beperkingen die voortvloeien uit het Reglement van Orde, ook al is het Reglement geen wet in formele zin. Een dergelijke gedachtegang kan echter niet worden gevolgd voor derden – niet-Kamerleden, zoals fractiemedewerkers maar ook oud-leden.

Het bovenstaande zou er overigens niet automatisch toe hoeven te leiden dat een geheimhoudingsplicht ter zake van door de regering onder het beslag van geheimhouding of vertrouwelijkheid verschaft informatie in een aparte, zelfstandige wettelijke geheimhoudingsregeling moet worden vastgelegd (zoals bijvoorbeeld vervat in de artikelen 25 Gemeentewet en 25 Provinciewet). Zij zou mogelijk ook kunnen worden gevonden in met name het Wetboek van Strafrecht, althans indien het Wetboek van Strafrecht een voldoende duidelijke norm op dit punt stelt. Het strafrecht sanctioneert immers niet alleen, maar het normeert ook. Doodslag, diefstal en smaad zijn bijvoorbeeld strafbaar door de loutere strafrechtelijke delictsomschrijving. Een afzonderlijk wettelijk verbod van deze gedragingen is in dergelijke gevallen voor strafbaarheid niet nodig.

De weg van het Wetboek van Strafrecht kent echter, zoals in paragraaf 6.2 zal blijken, nogal wat voetangels en klemmen. Om die reden zou een zelfstandige wettelijke regeling waarin de aard en omvang van de geheimhoudingsplicht van alle betrokkenen worden vastgelegd naar het oordeel van de commissie uit het oogpunt van rechtszekerheid wenselijk kunnen zijn, zelfs al laat de praktijk tot nu toe zelden problemen zien.

6.2 Wetboek van Strafrecht en schending geheimhoudingsplicht

6.2.1 *Kader*

Uit het Wetboek van Strafrecht zijn naast enige algemene bepalingen drie groepen van strafbaarstellingen voor een mogelijke geheimhoudingsplicht van Kamerleden van belang: de artikelen 98 e.v. met betrekking tot de schending van staatsgeheimen, artikel 272 met betrekking tot de schending van het ambtsgeheim en artikel 463 met betrekking tot de openbaarmaking van geheime regeringsbescheiden. Zij worden hierna besproken.

Uitgangspunt bij elke beoordeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de schending van een geheimhoudingsplicht moet zijn de immuniteit die leden van de Staten-Generaal in artikel 71 Grondwet wordt verleend voor hetgeen zij in een plenaire vergadering of in een commissievergadering hebben gezegd dan wel aan de Staten-Generaal schriftelijk hebben overgelegd. Deze immuniteit bevrijdt een parlementariër van strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitingsdelicten, ook wanneer door de uiting een geheimhoudingsplicht wordt geschonden. De immuniteit is wel beperkt tot de context waarin de uiting is gedaan: de Kamervergadering (zowel plenair als in commissieverband). Volle strafrechtelijke en civielrechtelijke verantwoordelijkheid blijft bestaan voor wat buiten de vergadering is gezegd, zelfs als het gaat om een letterlijke herhaling van de opmerkingen in de vergadering. Hetzelfde geldt voor de stukken. Door overlegging van een stuk aan de Staten-Generaal kan dit stuk ongestraft openbaar worden, maar openbaarmaking van een stuk op andere wijze wordt niet beschermd. Een Kamerlid blijft verder, hoe dan ook, onderworpen aan het Reglement van Orde en de maatregelen die de Voorzitter op grond daarvan kan nemen. Immuniteit in dat opzicht bestaat niet.

In de tweede plaats is het van belang dat het Wetboek van Strafrecht (Sr) de leden van de vertegenwoordigende lichamen, dus ook de leden van de Staten-Generaal, voor de uitleg van de strafbepalingen als ambtenaren beschouwt. Artikel 84 lid 1 Sr bepaalt immers dat onder ambtenaren worden begrepen "leden van algemeen vertegenwoordigende organen".

Ten slotte moet worden gewezen op artikel 44 Sr. Het bepaalt dat indien een ambtenaar, dus ook een volksvertegenwoordiger, door het begaan van een strafbaar feit *"een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door het ambt geschonken"* de op het feit gestelde straf, met uitzondering van een geldboete, met een derde kan worden verhoogd. Het artikel is niet alleen van belang voor de er in besloten liggende strafverhoging, maar ook omdat het, naast de in het strafrecht als zodanig omschreven ambtsdelicten, een aantal commune delicten tot ambtsdelicten verheft op grond van de omstandigheid dat zij worden gepleegd door een persoon die tevens ambtenaar is.

6.2.2 Artikelen 98-98c Sr

De artikelen 98-98c Sr beogen staatsgeheimen te beschermen. Kort samengevat gaat het om een verbod op het verstrekken van inlichtingen, waarvan geheimhouding door het belang van de staat of van zijn bondgenoten wordt geboden, aan een niet tot kennisneming daarvan gerechtigde persoon. Dit delict wordt bedreigd met een gevangenisstraf van zes jaar maar de strafverzwarende omstandigheden illustreren het gewicht van de geheimen waar het hier om gaat. Verstrekking van de hier bedoelde geheime inlichtingen aan een buitenlandse mogendheid, dan wel openbaarmaking ervan leidt tot een maximum gevangenisstraf van vijftien jaren. Gebeurt dit in tijd van oorlog of in opdracht van een buitenlandse mogendheid dan kan de rechter levenslange gevangenisstraf aan het delict verbinden.

De geheimhouding moet volgens het artikel geboden zijn door het belang van de staat. Door deze formulering verwijst de wetgever mede naar artikel 68 Grondwet. Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen hoe het belang van de staat bij toepassing van artikel 98 e.v. Sr in een concreet geval inhoud moet worden gegeven. De gedachte dat het embargo op de Prinsjesdagstukken in verband gebracht kan worden met artikel 98 e.v. Sr, is echter te ver gezocht. De Prinsjesdagstukken bevatten geen staatsgeheimen.

6.2.3 Artikel 463 Sr

Artikel 463 Sr luidt letterlijk aldus: *"de ambtenaar die zonder verlof van het bevoegd gezag afschrift maakt of uittreksel neemt van geheime regeringsbescheiden of die openbaar maakt, wordt gestraft met een hechtenis van twee maanden of geldboete van de tweede categorie."* Dit delict is een overtreding, geen misdrijf. Het artikel beoogt de nakoming van de geheimhoudingsplicht door ambtenaren te bewerkstelligen. Het artikel ziet niet op staatsgeheimen, maar op vertrouwelijke informatie waarmee een ambtenaar in zijn gewone ambtsuitoefening kan worden geconfronteerd. Een commentaar vermeldt dat artikel 463 Sr "ziet op gedragingen als het voortijdig bekendmaken van (gedeelten uit) de troonrede of iets dergelijks" (Tekst & Commentaar Strafrecht (Kooijmans), Kluwer, Deventer 2008, artikel 463, aant. 4). In aanmerking genomen dat een Kamerlid voor de toepassing van het Wetboek van Strafrecht als ambtenaar wordt aangemerkt, zou dit de toepassing van het artikel op het embargo op de Prinsjesdagstukken dichtbij kunnen brengen, ware het niet dat gesproken wordt van 'zonder verlof van het bevoegd gezag'. Een Kamerlid kent geen bevoegd gezag in deze. De regering, noch de Voorzitter of het Presidium kunnen als zodanig worden aangemerkt. Het artikel is derhalve niet van toepassing.

6.2.4 Artikel 272 Sr

In artikel 272 lid 1 Sr wordt de opzettelijke schending van geheimhoudingsplichten als misdrijf strafbaar gesteld. De strafbepaling luidt als volgt: *"Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel*

vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geld boete van de vierde categorie."

Dit artikel kan anders dan de twee eerder besproken artikelen wel op de schending van het embargo op de Prinsjesdagstukken worden betrokken. In de eerste plaats kan worden aangenomen dat een Kamerlid een persoon is die uit hoofde van zijn ambt tot geheimhouding kan zijn verplicht. Wie door verkiezing is geroepen tot het verrichten van een deel van de taak van de staat en zijn organen, bekleedt een ambt (in deze zin voor een gemeenteraadslid: Hof Amsterdam 6 augustus 2003, LJN: AI0892). Op grond van de brede bekendheid die aan een embargoregeling als die ter zake van de Prinsjesdagstukken 2009 wordt gegeven, weet een Kamerlid of kan deze redelijkerwijs vermoeden dat de Prinsjesdagstukken en de daarin vervatte informatie gedurende de embargoperiode in ieder geval niet aan de openbaarheid mogen worden prijsgegeven, dat wil zeggen geheim zijn in de zin van artikel 272 lid 1 Sr. Een Kamerlid hoeft zich niet aan de embargoregeling te onderwerpen, maar dan moet hij of zij ook afzien van kennisgeving van de Prinsjesdagstukken. In de tweede plaats gelden voor een Kamerlid de Wet op de parlementaire enquête en het Reglement van Orde als wettelijke voorschriften in de zin van dit artikel. Schending van de daarin vervatte geheimhoudingsverplichtingen is derhalve strafbaar op grond van artikel 272 Sr. Deze, op zichzelf al beperkte, verplichtingen zijn echter uitsluitend bindend voor Kamerleden, niet voor bij voorbeeld fractiemedewerkers of persoonlijk medewerkers van Kamerleden. Zou ook deze groep onder artikel 272 Sr moeten worden gebracht, dan is een zelfstandige wettelijke regeling onontkoombaar. Los daarvan is artikel 272 Sr in deze context zo globaal dat uit oogpunt van rechtszekerheid het in het leven roepen van een zelfstandige wettelijke regeling al met al wenselijk zou kunnen zijn, zoals onderaan paragraaf 6.1 reeds is vermeld.

6.3 Vervolgbaarheid bij schending geheimhoudingsplicht

6.3.1 Algemeen

Met de opvatting dat wanneer een Kamerlid een Prinsjesdagstuk aan de pers lekt, hij zich mogelijk schuldig maakt aan overtreding van artikel 272 Sr, is nog niet gegeven dat een Kamerlid in een dergelijk geval ook met succes zou kunnen worden vervolgd. Voor dit ambtsdelict geldt immers een bijzonder vervolgingsregime.

In artikel 119 Grondwet is bepaald: *"De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer."* In de Grondwet wordt aldus voor de genoemde politieke ambtsdragers een van de gewone regeling in het Wetboek van Strafvordering afwijkende vorm van berechting van ambtsmisdrijven gecreëerd, met de Hoge Raad als enige rechter. Men spreekt in dit verband ook wel van de Hoge Raad als "forum privilegiatum". Berechting door de Hoge Raad impliceert rechtspraak in één instantie. Dat is in strijd met artikel 14 lid 5 Internationaal Verdrag Burgerrechten en Politieke Rechten, waarin strafrechtspraak in twee instanties wordt voorgeschreven, maar Nederland heeft op dit punt bij het verdrag een voorbehoud gemaakt.

Artikel 119 Grondwet is uitgewerkt in artikel 76 Wet op de Rechterlijke Organisatie, de artikelen 483-485 Wetboek van Strafvordering en de artikelen 4-19 Wet van 22 april 1855 houdende regeling der verantwoordelijkheid van de hoofden der Ministeriële Departementen (de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid). De Wet op de Rechterlijke Organisatie en het Wetboek van Strafvordering bevatten een uitbreiding van artikel 119 Grondwet. Deze wetgeving brengt niet alleen de ambtsovertredingen onder het bijzondere vervolgingsregime, ook de ambtsmisdrijven worden uitgebreid met de categorie als bedoeld in artikel 44 Sr. Dat lijkt niet in strijd met Artikel 119 Grondwet. Hoe dat ook zij, in artikel 120 Grondwet (toetsingsverbod) is bepaald dat de rechter niet in een eventuele strijd van de wet met de Grondwet kan treden.

In het kader van de grondwetsherziening van 1983 is vanuit beide Kamers voorgesteld om artikel 119 Grondwet te schrappen. Het kabinet wees deze suggestie echter af met als argument dat de publieke

ambtsdragers bij uitstek beschermd moeten worden tegen lichtvaardige vervolgingen en dat de procedure bij de Hoge Raad uitzicht biedt op een spoedige onherroepelijke beslissing (TK 1979-1980, 16164, nr. 3, p. 5).

In de juridische literatuur wordt opgemerkt dat de regeling van de bijzondere rechtspleging bij de Hoge Raad van uiterst miniem belang is, omdat zij in de praktijk nooit wordt toegepast. Dat komt niet alleen omdat ambtsdelicten van bewindslieden en Kamerleden weinig voorkomen, maar ook omdat de regeling zoveel vragen en problemen oproept dat zij in praktijk onhanteerbaar is. Zij is sinds 1886 inhoudelijk niet noemenswaardig gewijzigd, terwijl de omliggende wetgeving (het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de Rechterlijke Organisatie, de Wet op de parlementaire enquête) ingrijpende stelselwijzingen heeft ondergaan. Dit probleem en verder de gedateerdheid en de te grote beknoptheid van de regeling leiden tot vrijwel onontwarbare juridische knopen.

"De conclusie dringt zich op dat de regeling van Titel I in weinig opzichten een gelukkige is te noemen. De titel is als bescherming tegen ongerechtvaardigde vervolgingen weinig doordacht en onvoldoende uitgewerkt en voor de personen voor wie zij geldt tamelijk arbitrair. Weliswaar kunnen wij instemmen met de grondwetgever van 1983 dat staatsrechtelijke verhoudingen vergen dat de vervolging van bewindslieden met extra waarborgen is omgeven. Het huidige forum privilegium wijkt echter zozeer af van de normale strafrechtelijke procedure dat deze voorziening haar doel voorbij schiet. Het lijkt er zelfs op dat verschillende critici die hebben betoogd dat uiteindelijk de regeling van artikel 119 Gw niet zozeer lichtvaardige vervolgingen heeft weten te voorkomen, maar veeleer elke vervolging in verband met een door minister of staatssecretaris gepleegd ambtsmisdrijf onmogelijk heeft gemaakt het gelijk aan hun zijde hebben." (Wetboek van Strafvordering artikel 483 (A. Dingemanse) Suppl. 167, juli 2008).

De commissie merkt bij bovenstaand betoog van A. Dingemanse nog op dat naast ministers en staatssecretarissen ook Kamerleden hieronder vallen.

In een Belgische zaak (de vervolging van een Belgische oud-minister voor fraude en corruptiedelicten) heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM 22 juni 2000, Coëme e.a./ België, NJ 2004, 473, m.nt. EAA) een verwante Belgische procedure in strijd met artikel 6 EVRM verklaard wegens de onoverzienbaarheid en onduidelijkheid van de toepasselijke regels. Dat is voor België aanleiding geweest het stelsel voor de vervolging van de hoogste politieke ambtsdragers ingrijpend te herzien.

6.3.2 Vervolging en opsporing

Met de vervolging van Kamerleden en bewindslieden ter zake van ambtsdelicten is op grond van artikel 111 lid 2 Wet op de Rechterlijke Organisatie de procureur-generaal bij de Hoge Raad belast. Deze is krachtens artikel 483 lid 3 Wetboek van Strafvordering gehouden aan de last tot vervolging van de Kroon of van de Tweede Kamer onmiddellijk gevolg te geven. Hij heeft niet de bevoegdheid de opdracht naast zich neer te leggen, bij voorbeeld omdat hij van mening zou zijn dat de vervolging kansloos is. Het vervolgingsmonopolie berust aldus volledig bij de Kroon of de Tweede Kamer.

Op grond van artikel 5 Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid bevat de last *"eene nauwkeurige aanduiding der feiten, waarop de beschuldiging van een of meerdere der bij deze wet strafbare strafbaar gestelde feiten berust."* De last tot vervolging moet de procureur-generaal aan de vervolging tot grondslag leggen. Daarbuiten mag hij niet treden. Fouten in de last zijn onherstelbaar. De wet van 1855 voorziet ook in de procedure die moet leiden tot de feitenvaststelling en de last aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Een aanklacht moet door vijf leden en met opgave van feiten worden ingediend. De Voorzitter geeft binnen 24 uur aan de betrokkene (Kamerlid of bewindspersoon) kennis van de aanklacht. Ten minste acht dagen na deze kennisgeving wordt plenair besloten of de aanklacht in overweging wordt genomen. Wordt positief besloten dan wordt een commissie van onderzoek ingesteld, die belast is met *"het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen,*

die tot opheldering van in de aanklacht vermeld, kunnen leiden". De Wet op de parlementaire enquête is van toepassing. Op straffe van verval van de aanklacht moet de Tweede Kamer binnen drie maanden na indiening daarvan een definitief besluit nemen of genoegzame gronden voor vervolging bestaan. De Tweede Kamer baseert zich daarbij op "het regt, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang".

Het is opmerkelijk dat de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid aan (de commissie uit) de Tweede Kamer geen zelfstandige opsporingsbevoegdheden verleent. Voor het feitenonderzoek worden de bevoegdheden van de Wet op de parlementaire enquête kennelijk voldoende geacht, wat voor een serieus opsporingsonderzoek allerm minst het geval is. Evenmin wordt voorzien in een mogelijkheid voor de Tweede Kamer door het Openbaar Ministerie of de politie opsporingshandelingen te laten verrichten, zoals het doen van doorzoekingen in woningen of het plaatsen van telefoontaps. De Kroon heeft deze mogelijkheid naar in de juridische literatuur wordt aangenomen op grond van artikel 127 Wet op de Rechterlijke Organisatie overigens wel, want zij kan immers via de minister van Justitie het Openbaar Ministerie op grond van genoemd artikel daartoe opdracht geven. In aanmerking genomen dat het onderzoek ook nog binnen drie maanden moet zijn afgerond lijkt het instigeren van een vervolging door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in een zaak van enig gewicht een "mission impossible".

De commissie komt dan ook tot de conclusie dat de weg van een strafrechtelijke vervolging, hoezeer een gedraging van een Kamerlid ook strafbaar is, onbegaanbaar is.

6.4 Reglement van Orde: geheimhouding en handhaving

De leden van de beide Kamers leggen ingevolge artikel 60 van de Grondwet bij de aanvaarding van hun ambt een eed af waarbij zij – net als rijksambtenaren maar in iets andere bewoordingen – beloven zich niet te laten omkopen ("*... dat ik om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen ...*"). Anders dan voor rijksambtenaren bevat de eedsformule voor Kamerleden geen belofte inzake geheimhouding. Deze kan niet geacht worden te zijn begrepen in "trouw aan de Grondwet" en hoogstens impliciet in de belofte "*dat ik de plichten die mijn ambt mij oplegt getrouw zal vervullen*". Het lijkt niet noodzakelijk om deze eedsformule op dit punt aan te vullen. Wel zou het gewenst zijn om kwesties rond geheimhouding aan de orde te laten komen in de mondelinge en de schriftelijke voorlichting die nieuwe Kamerleden ontvangen kort vóór, op de dag van, of kort na hun beëdiging.

De commissie heeft in verschillende gesprekken de vraag aan de orde gesteld of het Reglement van Orde voldoende basis biedt voor het beschermen van de geheimhouding waar nodig. Uit de antwoorden blijkt dat reeds het concretiseren van de clausulering "waar nodig" problemen oplevert. Slechts voor enkele situaties (artikel 8 lid 1 en artikel 38 lid 2 en lid 3 Wet op de parlementaire enquête; artikel 38 Reglement van Orde) is geheimhouding expliciet voorgeschreven. Hierbij worden de begrippen "geheimhouding" en "vertrouwelijkheid" door elkaar gebruikt zonder dat elk van die termen een duidelijke eigen betekenis heeft.

Het Reglement van Orde is bij uitstek de plaats waar deze situatie geregeld moet worden. Het is immers weliswaar geen wet – hoezeer ook gebaseerd op een grondwettelijk mandaat (artikel 72 Grondwet) – maar naar algemene opvatting in het staatsrecht tenminste een regeling van orde waaraan de leden van de Kamer elkaar kunnen houden. Die handhaving kan ook geschieden door organen van de Kamer zoals de Voorzitter, het Presidium of commissies. Uiteraard moet de tekst van het Reglement van Orde blijven binnen de grenzen die Grondwet en wet stellen maar de binnen die grenzen geldende bevoegdheden dienen zo duidelijk te worden omschreven dat zowel de binnenwereld (leden, organen van de Kamer, ambtenaren van de Kamer) als de buitenwereld (in dit geval mede omvattende het kabinet) weten waar zij aan toe zijn. De commissie stelt vast dat het Reglement van Orde op dit punt tekort schiet.

Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat zich in de praktijk – buiten die van de laatste jaren van de Prinsjesdagstukken – zelden problemen hebben voorgedaan. Gevallen van lekken uit de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn de commissie zelfs helemaal niet bekend, zulks terwijl het Reglement van Orde in het desbetreffende artikel 22 geen enkele regeling voor de vertrouwelijkheid bevat. Ook voor wat betreft de handhaving van de meestal kortdurende embargo's op de eindrapporten van parlementaire onderzoekscommissies hebben zich zelden problemen voorgedaan.

Daar waar er wel sprake was van problemen, konden die voor zover bekend worden afgehandeld zonder dat van behoefte aan andere procedures of sancties bleek. De commissie meent dat zulks ook verreweg de voorkeur verdient boven de toepassing van formele procedures van orde en de bijbehorende sancties. Waar het embargo's betreft, zal de noodzaak om een beroep te doen op zulke procedures en sancties zich te minder vaak aandienen naarmate het embargo korter duurt en een beperktere reikwijdte heeft.

Het voorgaande neemt niet weg dat het Reglement van Orde meer duidelijkheid dient te geven, zowel over de procedure voor het toekennen van de classificatie "geheim" als over de dan geldende waarborgen en de sancties bij schending. De commissie meent dat het in addendum I van dit rapport neergelegde voorstel zulks doet. Indien door de Kamer aanvaard brengt het mee dat alle stukken waarvoor enigerlei vorm van – al of niet tijdelijke, al of niet genuanceerde – geheimhouding geldt, als zodanig worden geregistreerd.

Het Presidium zal dan ook een regeling moeten vaststellen voor kennisneming van de aldus geregistreerde stukken, waarbij de huidige interne voorschriften als uitgangspunt kunnen dienen. In addendum II vermeldt de commissie een aantal mogelijke bestanddelen van een dergelijke regeling. Volgens die interne voorschriften (gehanteerd door de Griffie, de Diensten Commissieondersteuning en de Dienst Informatievoorziening van de Tweede Kamer) kunnen leden een vertrouwelijk stuk op een centraal punt inzien. De regeling zal daarnaast voor bepaalde gevallen ook een wat minder vergaand alternatief moeten beschrijven waarbij het stuk kan worden vermenigvuldigd dan wel reeds in meerdere exemplaren wordt ontvangen, zoals dit het geval is met de Prinsjesdagstukken. Daarbij zullen dan andere waarborgen moeten worden gegeven voor het bewaren van de vertrouwelijkheid. De commissie meent dat in de regeling expliciet moet worden vermeld wanneer en onder welke voorwaarden fractiemedewerkers en persoonlijke medewerkers inzage kunnen krijgen dan wel zelfs een gekopieerd exemplaar.

Ten slotte stelt het voorstel van de commissie buiten twijfel dat het Presidium sancties kan treffen bij schending van een van de aldus gestelde regels, niet alleen wanneer het gaat om een procedure in commissieverband zoals bepaald in het huidige artikel 38 van het Reglement van Orde. De commissie pleit, zoals uit het voorstel blijkt, niet voor een sanctie houdende uitsluiting van bijwoning van plenaire vergaderingen (en eventuele stemmingen daar) omdat een dergelijke sanctie naar de mening van de commissie al snel de grenzen van het grondwettelijk systeem overschrijdt en waarschijnlijk om die reden ook in de enige andere reglementsbevestigingen houdende sancties (artikelen 58, 59 en 60) slechts in zeer beperkte vorm is opgenomen (zie m.n. artikel 60). Evenmin stelt de commissie voor in de financiële sfeer in te grijpen – bijvoorbeeld in de schadeloosstelling – omdat een dergelijke sanctie naar de mening van de commissie in de wet zelf zou moeten worden geregeld en trouwens in de landen waar zij bestaat niet blijkt te worden toegepast.

6.5 Positie van niet-beëdigde medewerkers

Ambtenaren van de beide Kamers van de Staten-Generaal leggen spoedig na indiensttreding een eed of belofte af, gelijkloidend aan die van alle rijksambtenaren. Het laatste onderdeel van de desbetreffende formule luidt:

"Ik zweer (beloof) dat ik zaken waarvan ik door mijn ambt kennis draag en die mij als geheim zijn toevertrouwd of waarvan ik het vertrouwelijk karakter moet begrijpen, niet zal openbaren aan anderen dan aan hen, aan wie ik volgens de wet ambtshalve tot mededeling verplicht ben."

Deze formule houdt een krachtige waarborg in tegen lekken door bijvoorbeeld ambtenaren van de griffie van de Kamer, bodes, griffiers of beveiligingsambtenaren. Daarnaast scherpt de Griffier als ambtelijk hoofd van de organisatie bij gelegenheid van de eedsaflegging betrokkenen in dat juist in de Kamer discretie en het respecteren van geheimhouding over wat een ambtenaar waarneemt ver gaan en zich uitstrekken voorbij informatie die het formele kenmerk "vertrouwelijk" draagt. De formule heeft een juridische betekenis omdat het Ambtenarenreglement in procedures en sancties voorziet bij schending van de eed/belofte. Hiernaast biedt de eedsaflegging in de Kamer gelegenheid – zoals dat ook blijkt de ontvangen brieven van de ministeries van Algemene Zaken en Financiën daar het geval is – de geheimhoudingsplicht bij betrokkenen verder in te scherpen. Het is de commissie bekend dat de Griffier als hoofd van de ambtelijke organisatie van de Kamer hieraan veel aandacht besteedt.

Hieraan wordt weer afgedaan doordat in de genoemde functies ook tijdelijk personeel, stagiaires en uitzendkrachten fungeren. Bij hun aanneming wordt gelet op de eigenschappen die nodig zijn om de zojuist genoemde discretie en vertrouwelijkheid te bewaren. Het achterwege blijven van de beëdiging heeft echter wel gevolgen voor de mogelijkheid van sancties in het geval van schending. De commissie acht het wenselijk dat in elke tijdelijke arbeidsovereenkomst (bezoldigd en onbezoldigd) een speciaal op de Tweede Kamer gerichte clause – dus geen standaardclause – over de vertrouwelijkheid wordt opgenomen waar elke betrokkene bij de aanvaarding van zijn functie door ondertekening van de overeenkomst aan gebonden is, inclusief eventuele sanctiemogelijkheid. Het formulier dat Sdu Uitgevers hanteert, bevat enkele bruikbare bestanddelen (zie bijlage 13).

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de medewerkers van fracties en persoonlijk medewerkers van leden. Het betreft op dit moment in totaal enige honderden personen die niet door de Kamer in dienst worden genomen maar door rechtspersonen (zoals stichtingen) namens fracties, dan wel door leden individueel. Velen van hen hebben in hun ondersteunende functie toegang tot dezelfde informatie als de fractie of de Kamerleden voor wie zij werken. Hun rechtspositie is (mede) gebaseerd op het derde lid van artikel 10 van het Reglement van Orde (luidende: *"Bij afzonderlijk op voordracht van het Presidium door de Kamer vast te stellen reglement worden regels gesteld voor het toekennen van geldelijke middelen aan fracties en voor het beheer van die middelen door fracties."*) en op de daar bedoelde Regeling financiële ondersteuning fracties, laatstelijk vastgesteld op 11 december 2007 (Stemmingen in Handelingen II, 2007-2008, nr. 34, p. 2622).

De vraag op welke wijze fractiemedewerkers en persoonlijke medewerkers van leden behoren om te gaan met vertrouwelijke informatie, verkregen uit hoofde van hun functie, wordt noch in het Reglement van Orde, noch in de daarop gebaseerde Regeling financiële ondersteuning fracties beantwoord. De Griffier van de Kamer pleegt in persoonlijke kennismakingsbijeenkomsten voor alle nieuwe "bewoners" van het Kamergebouw – ongeacht of het rijksambtenaren dan wel fractiemedewerkers betreft – een inleiding te houden over de in dat gebouw geldende normen. Hierbij komt uiteraard de norm betreffende geheimhouding – zoals formeel neergelegd in de eedsformule van rijksambtenaren – aan de orde. Dit blijkt in de praktijk echter niet voldoende te zijn, al was het maar omdat aanwezigheid bij een dergelijke bijeenkomst niet tot een juridische binding kan leiden en dus uiteraard ook geen basis geeft voor eventuele sancties. Het verdient daarom aanbeveling om op basis van het Reglement van Orde een dergelijke verklaring verplicht te stellen ter ondertekening door fractiemedewerkers en persoonlijk medewerkers, als eerder in deze paragraaf voorgesteld voor tijdelijk personeel van de Kamer zelf. Het feit dat een aantal fracties in "hun" arbeidsovereenkomsten

al een (privaatrechtelijke) geheimhoudingsregeling heeft opgenomen, wordt door de commissie als ondersteuning voor dit voorstel beschouwd.

Hiermee ligt de verantwoordelijkheid voor gedragingen van fractiemedewerkers en persoonlijk medewerkers in eerste instantie dus bij deze personen zelf. Noch de Voorzitter, noch het hoofd van de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer kunnen sancties treffen tegen fractiepersoneel of medewerkers van leden. Ingeval zij de geheimhouding van informatie niet respecteren, is het aan de fractie resp. het Kamerlid om de betreffende fractiemedewerker of persoonlijk medewerker ter verantwoording te roepen, inclusief eventuele sanctie op grond van de door de betreffende medewerker ondertekende geheimhoudingsverklaring.

De commissie meent dat een desbetreffende bepaling, zowel voor tijdelijke Kamermedewerkers als voor fractiemedewerkers en persoonlijk medewerkers, thuishoort in de regeling "inzake de omgang met vertrouwelijke stukken" die het Presidium ingevolge het door haar voorgestelde artikel 143 tweede lid van het Reglement van Orde moet treffen.

6.6 Samenvatting

Geheimhouding

De geheimhoudingsplicht van Kamerleden in het kader van het informatieverkeer tussen regering en parlement kent geen eigen integrale wettelijke regeling, ook niet in het Reglement van Orde Tweede Kamer. Slechts bij zeer hoge uitzondering is bij wet in formele zin een geheimhoudingsplicht voor Kamerleden vastgelegd.

De tekst van de eed of belofte die Kamerleden afleggen bij de aanvaarding van hun ambt, bevat geen bepaling inzake geheimhouding. De commissie is van mening dat deze tekst geen aanpassing behoeft. Wel is het raadzaam in de voorlichtingsbijeenkomsten voor nieuwe Kamerleden expliciet aandacht te besteden aan het belang van geheimhouding.

Wetboek van Strafrecht

Kamerleden hebben immuniteit voor de schending van een geheimhoudingsplicht als die schending heeft plaatsgevonden door hetgeen zij in een plenaire vergadering of in een commissievergadering hebben gezegd, dan wel aan de Staten-Generaal schriftelijk hebben overgelegd. Kamerleden hebben geen immuniteit in het geval van schending van een geheimhoudingsplicht buiten de vergadering, zelfs als het gaat om een letterlijke herhaling van de opmerkingen in de vergadering, danwel van schriftelijke informatie die ook aan de Staten-Generaal is overgelegd. Immuniteit of niet: een Kamerlid is altijd onderworpen aan het bepaalde in het Reglement van Orde en de maatregelen die de Voorzitter op grond daarvan kan nemen.

Kamerleden worden voor de uitleg van strafbepalingen op grond van het Wetboek van Strafrecht (Sr) als ambtenaren beschouwd (artikel 84 lid 1 Sr). Voor Kamerleden kan dus ook artikel 44 Sr van toepassing zijn. Krachtens dit artikel wordt de strafmaat bij schending van een bijzondere ambtsplicht of bij gebruikmaken van bijzondere ambtsbevoegdheden verhoogd. Daarnaast worden krachtens dit artikel een aantal commune delicten onder bepaalde omstandigheden tot ambtsdelicten verheven.

De artikelen 98 e.v. Sr (bescherming staatsgeheimen) hebben geen betrekking op het embargo op de Prinsjesdagstukken, omdat deze stukken geen staatsgeheimen bevatten.

Artikel 463 Sr (nakomingsplicht geheimhouding door ambtenaren) is niet van toepassing op Kamerleden, omdat Kamerleden geen "bevoegd gezag" kennen zoals in dit artikel vermeld.

Artikel 272 lid 1 Sr (opzettelijke schending geheimhoudingsplicht) kan op het embargo op de Prinsjesdagstukken worden betrokken. Een Kamerlid weet of kan redelijkerwijs vermoeden dat de Prinsjesdagstukken gedurende de embargoperiode in beginsel niet aan de openbaarheid mogen worden

prijgegeven. Een Kamerlid behoeft zich niet aan de embargoregeling te onderwerpen, maar dan moet hij of zij ook afzien van kennisneming van de Prinsjesdagstukken. Verder gelden voor een Kamerlid de Wet op de parlementaire enquête en het Reglement van Orde als wettelijke voorschriften in de zin van dit artikel. Schending van de daarin vervatte geheimhoudingsverplichtingen is derhalve op grond van dit artikel strafbaar. Deze, op zichzelf al beperkte, verplichtingen zijn echter uitsluitend bindend voor Kamerleden, niet voor andere betrokkenen. Zou ook deze groep onder artikel 272 Sr moeten worden gebracht, dan is een zelfstandige wettelijke regeling onontkoombaar. Los daarvan is artikel 272 Sr in deze context heel globaal.

Vanwege de voetangels en klemmen die de weg van het Wetboek van Strafrecht op dit terrein dus kent, zou uit het oogpunt van rechtszekerheid een zelfstandige wettelijke regeling, waarin de aard en omvang van de geheimhoudingsverplichtingen van alle betrokkenen worden vastgelegd, wenselijk kunnen zijn.

Vervolgbaarheid

Naast een eventuele strafbaarheid op basis van artikel 272 Sr staat het vraagstuk van de mogelijkheden tot daadwerkelijke vervolging. Hierop is een apart wettelijk regime van toepassing.

In artikel 119 Grondwet is bepaald dat de Hoge Raad de enige rechter is voor ambtsmisdrijven van politieke ambtsdragers (ook na hun aftreden). De opdracht tot vervolging kan slechts worden gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.

Artikel 119 Grondwet is uitgewerkt in artikel 76 Wet op de Rechterlijke Organisatie, artikel 483-485 Wetboek van Strafvordering en artikel 4-19 Wet van 22 april 1855 houdende regeling der verantwoordelijkheid van de hoofden de Ministeriële Departementen (de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid).

Met de vervolging van Kamerleden en bewindslieden ter zake van ambtsdelicten is op grond van artikel 111 lid 2 Wet op de Rechterlijke Organisatie de procureur-generaal bij de Hoge Raad belast. Deze is op grond van artikel 483 lid 3 Wetboek van Strafvordering gehouden om aan een opdracht tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven.

In de praktijk is de weg van een strafrechtelijke vervolging, hoezeer een gedraging van een Kamerlid ook strafbaar is, echter onbegaanbaar. Om die reden verdient het aanbeveling te komen tot een modernisering van de wetgeving op grond waarvan ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor ambtsdelicten kunnen worden vervolgd.

Reglement van Orde

Afgezien van de schending van het embargo van Prinsjesdagstukken hebben zich binnen de Tweede Kamer de afgelopen jaren zelden schendingen van geheimhoudingsverplichting voorgedaan, c.q. zijn die zonder gebruikmaking van formele regelgeving afgedaan. In het Reglement van Orde Tweede Kamer wordt echter onvoldoende basis geboden voor het beschermen van geheimhouding waar nodig.

De leden kunnen op basis van de huidige interne voorschriften geheime stukken op een centrale plaats inzien. Een minder vergaand alternatief ontbreekt echter, waarbij dergelijke stukken intern kunnen worden vermenigvuldigd danwel in meer exemplaren worden ontvangen en verspreid zoals met Prinsjesdagstukken het geval is. Daarnaast zijn de interne voorschriften niet op het niveau van het Presidium (de Tweede Kamer) vastgesteld.

De commissie stelt voor om in de onder de vorige twee bevindingen geconstateerde leemtes te voorzien door in het Reglement van Orde op twee verschillende manieren duidelijkheid te scheppen. Zowel over de procedure voor het toekennen van de classificatie "geheim" als over de dan geldende waarborgen en sancties bij schending heeft de commissie een voorstel bijgevoegd (addendum I van dit rapport). Indien door de Kamer aanvaard brengt het mee dat alle stukken waarvoor enigerlei vorm van – al of niet tijdelijke, in de uitwerking genuanceerde – geheimhouding geldt, als zodanig worden

geregistreerd. Het Presidium zal dan ook een regeling moeten vaststellen voor kennisneming van de aldus geregistreerde stukken, waarbij de huidige interne voorschriften als uitgangspunt kunnen gelden. In addendum II vermeldt de commissie een aantal mogelijke bestanddelen van een dergelijke regeling.

Positie niet beëdigde medewerkers

In de tekst van de eed of belofte van Kamerambtenaren krachtens artikel 86 van het Ambtenarenreglement Staten-Generaal (ARSG) is een krachtige waarborg tegen lekken van geheime informatie opgenomen. De tekst van deze eed of belofte is overigens gelijk aan de eed of belofte die rijksambtenaren afleggen krachtens artikel 51 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).

Voor tijdelijk personeel, stagiaires, uitzendkrachten etc., werkzaam voor de Kamer, bestaat de waarborg van een dergelijke eed of belofte niet, ook niet door vastlegging in een algemene regeling. De commissie acht het dan ook wenselijk dat bij elke tewerkstelling de betreffende persoon een speciaal op de Tweede Kamer gerichte verklaring – dus geen standaardclausule – over de vertrouwelijkheid ondertekent waaraan hij of zij meteen vanaf het begin gebonden is. Ook voor fractiepersoneel en persoonlijk medewerkers van Kamerleden bestaat de waarborg van een dergelijke eed of belofte niet, ook niet door vastlegging in een algemene regeling. De commissie acht het dan ook wenselijk dat ook bij dit type tewerkstellingen de betreffende personen een speciaal op de betreffende fractie gerichte verklaring – dus geen standaardclausule – over de vertrouwelijkheid ondertekenen waaraan hij of zij meteen vanaf het begin gebonden is. Ingeval zij de geheimhouding van informatie niet respecteren, is het aan de leidinggevende van de betreffende tijdelijke Kamermedewerker resp. de fractie resp. het Kamerlid om de betreffende Kamermedewerker, fractiemedewerker of persoonlijk medewerker ter verantwoording te roepen, inclusief eventuele sanctie op grond van de door de betreffende medewerker ondertekende geheimhoudingsverklaring.

De commissie meent dat een desbetreffende bepaling thuis hoort in de regeling "inzake de omgang met vertrouwelijke stukken" die het Presidium ingevolge het door de commissie voorgestelde artikel 143 tweede lid van het Reglement van Orde zou kunnen treffen.

HOOFDSTUK 7

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

In haar werkzaamheden en bij het opstellen van dit rapport heeft de commissie zich gericht op vier aandachtspunten:

1. de praktijk rond embargoregelingen in het algemeen (hoofdstuk 2);
2. de gang van zaken rond de embargoregeling in 2009 (hoofdstuk 3 en 4);
3. de toekomst van de embargoregeling (hoofdstuk 5);
4. juridische aspecten (hoofdstuk 6).

In paragraaf 7.1 worden de belangrijkste bevindingen op deze vier gebieden opgesomd. Deze bevindingen zijn gebaseerd op:

- de bevindingen die ook zijn opgenomen aan het einde van de hoofdstukken 2, 3 en 4;
- een samenvatting van hetgeen in hoofdstuk 5 en 6 is betoogd.

Voor een nadere uiteenzetting en onderbouwing van bevindingen zij derhalve verwezen naar de betreffende hoofdstukken.

In paragraaf 7.2 trekt de commissie, op basis van deze bevindingen, enkele conclusies.

In paragraaf 7.3 worden de aanbevelingen opgesomd die de commissie doet op grond van de bevindingen en de conclusies, en op basis van de uitgevoerde feitenreconstructie.

7.1 Bevindingen

7.1.1 De praktijk rond embargoregelingen in het algemeen

Met uitzondering van 2006 heeft het kabinet er tot en met 2009 steeds voor gekozen de Prinsjesdagstukken voorafgaand aan Prinsjesdag onder embargo beschikbaar te stellen aan de Staten-Generaal en de pers. In 2009 zijn de stukken onder geheimhouding uitsluitend aan de Kamers aangeboden en niet onder embargo aan de pers.

Bij de vormgeving van de embargoregeling inzake Prinsjesdagstukken maakt het kabinet – veelal na voorafgaand overleg met de beide Kamervoorzitters – jaarlijks keuzes ten aanzien van de duur van het embargo, de reikwijdte van het embargo (wie krijgen de stukken) en de omvang van het embargo (welke stukken worden er onder embargo verstrekt).

Als gevolg van het uitlekken van informatie uit de embargostukken in 2004 en 2005 komt sindsdien jaarlijks een andere embargoregeling tot stand. De vormgeving is daarbij vooral steeds ingegeven door de wens om voortijdig uitlekken van informatie tegen te gaan. In 2006 leidt dit tot het geheel afzien van een embargoregeling en in 2009 wordt er voor gekozen de pers de stukken niet onder embargo te verstrekken.

Het voortijdig bekend worden van informatie uit de Prinsjesdagstukken is van alle tijden en kent verschillende oorzaken (lekken naar de media, kabinet dat zelf informatie prijsgeeft, vergissingen). De commissie acht het in dit verband vermeldenswaardig dat de directeur van het Centraal Planbureau, in antwoord op een brief van de commissie, onder meer stelt dat het de ervaring van het CPB is dat (vertrouwelijke) conceptcijfers bijna altijd lekken zodra ze buiten het CPB worden gedeeld met ministeries.

De vormgeving van de embargoregeling is de laatste jaren onderwerp van zelfstandig politiek debat. Er is sprake van een spanningsveld. De meningen binnen de Tweede Kamer, tussen de Kamers der Staten-Generaal en tussen Kamers en kabinet zijn verdeeld. Op dit moment komt dit spanningsveld

pregnant tot uiting in het feit dat er een uitspraak van de Tweede Kamer ligt waarin de regering wordt opgeroepen volgend jaar de stukken reeds de vrijdag voorafgaande aan Prinsjesdag openbaar te maken. Hier staat het voorlopige kabinetsstandpunt tegenover om in 2010 de stukken op Prinsjesdag zelf te openbaren en ook af te zien van een embargoregeling.

Naar aanleiding van een in november 2009 gehouden ordedebat in de Tweede Kamer is nog eens duidelijk geworden dat de Prinsjesdagstukken die de Kamer ontvangt – zowel onder embargo, maar óók die op Prinsjesdag zelf worden verspreid – niet de formele en definitieve versies zijn. In de praktijk komt het voor dat in de stukken die de regering op Prinsjesdag bij de Tweede Kamer aanbiedt (de officiële ondertekende stukken) nog handgeschreven wijzigingen (kunnen) bevatten. Er is nog geen definitieve afspraak gemaakt over de wijze waarop de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de eventuele verschillen die hierdoor optreden in de stukken. De commissie acht het van belang dat hier in de toekomst geen misverstand meer over ontstaat.

Tot slot heeft de commissie gekeken naar de praktijk in andere Europese landen en bij lagere overheden. De vergelijking met andere Europese parlementen leert ten eerste dat Nederland uniek is in termen van een embargoregeling voor begrotingsstukken, zeker voor wat betreft de lengte ervan (vier dagen). De meeste Europese parlementen kennen geen embargoregeling. Ten tweede is gebleken dat veel Europese parlementen wel regelingen voor geheimhouding in het algemeen kennen, soms inclusief (vergaande) sanctiebepalingen. De commissie ziet met name in deze beide elementen die naar voren zijn gekomen uit landenvergelijking, aanknopingspunten voor verbetering van de Nederlandse situatie. Een ander aanknopingspunt voor verbetering komt naar voren uit de bestudering van de situatie bij lagere overheden, die leert dat provincies en gemeenten wel een generieke geheimhoudingsregeling kennen die een wettelijk grondslag heeft.

7.1.2 De gang van zaken rond de embargoregeling in 2009

De commissie heeft de Eerste Kamer, de ministeries van Algemene Zaken en Financiën, het CPB en Sdu Uitgevers gevraagd naar hun procedures, werkwijze en ervaringen met betrekking tot de Prinsjesdagstukken 2009. Uit de beantwoording blijkt dat er verschillende maatregelen zijn getroffen om de geheimhouding van Prinsjesdagstukken te waarborgen. De aard van de Prinsjesdagstukken brengt met zich mee dat er in de voorbereidingsfase, waarvan het zwaartepunt in augustus ligt, veel personen betrokken zijn bij zowel de totstandkoming als de afstemming van de Prinsjesdagstukken en daarmee kennis hebben van de inhoud ervan.

Al voordat de Tweede Kamer de Prinsjesdagstukken 2009 op vrijdag 11 september onder embargo ontvangt, komt informatie uit Prinsjesdagstukken in de openbaarheid. In tegenstelling tot sommige andere jaren, lekken in 2009 voor aanvang van de embargoperiode echter geen complete stukken uit. Daar staat tegenover dat wel sprake is van een breed scala van aan de media bekende feiten (CPB-ramingen, beleidsmaatregelen, bezuinigingsmaatregelen, advies Raad van State, fiscale maatregelen), afkomstig van uiteenlopende bronnen, variërend van een ontwerpbegroting tot een uitspraak van een minister zelf.

Zeer kort na aanvang van de embargoperiode (op vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur) komen het ANP en de NOS met berichtgeving waarvan de inhoud gebaseerd is op de inhoud van Prinsjesdagstukken. Op basis van een analyse van openbare bronnen (zie paragraaf 3.2.3) lijkt het niet aannemelijk dat deze informatie afkomstig is uit de aan de Eerste en Tweede Kamer beschikbaar gestelde sets met embargostukken. RTL beschikt op zaterdag 12 september over de Miljoenennota en de MEV. De MEV heeft RTL verkregen van het Kamerlid Tang; de herkomst van de Miljoenennota is de commissie niet bekend.

In 2009 is de tot de dan toe gebruikelijke procedure in de Tweede Kamer rond de ontvangst van Prinsjesdagstukken aangepast, in die zin dat het Presidium heeft besloten dat alle fractievoorzitters vooraf een verklaring dienen te ondertekenen waarin zij verklaren "bekend te zijn met de geheimhouding die rust op de Prinsjesdagstukken" en aangeven welke personen namens de fractie

gemachtigd zijn om de stukken in ontvangst te nemen. Deze personen moeten vervolgens tekenen voor ontvangst van de stukken en op hun beurt ook verklaren bekend te zijn met de geheimhouding die op de stukken rust.

De commissie signaleert dat in de Eerste Kamer alle ontvangers van de stukken (in casu uitsluitend de leden) *individueel* hebben getekend voor *geheimhouding*, terwijl in de Tweede Kamer uitsluitend door fractievoorzitters is getekend, ook voor andere ontvangers van de stukken (i.c. fractiegenoten en fractiepersoneel) en dat de geheimhoudingsverklaring in de Tweede Kamer is beperkt tot het verklaren *bekend te zijn* met de geheimhouding. Deze beperking van de geheimhoudingsverklaring vloeide voort uit het ontbreken van consensus over de vraag of, zodra een embargo onverhoopt toch geschonden wordt, het nog van kracht blijft voor de overige ondertekenaars. Een vergelijkbare discussie heeft zich eerder voorgedaan ten aanzien van het persembargo, waarbij één krant het embargo onder deze voorwaarden weigerde te ondertekenen.

Wat de "geheimhouding die rust op de Prinsjesdagstukken" exact behelst en welke randvoorwaarden er uit voortvloeien voor de omgang met de stukken is nergens vastgelegd. Gebleken is dat hier tussen en binnen fracties verschillend over wordt gedacht en ook verschillend is gehandeld. Er is geen consensus over de definitie van "geheimhouding", over het antwoord op de vraag of stukken gekopieerd mogen worden en over het antwoord op de vraag of het toegestaan is deskundigen te raadplegen over de inhoud van de stukken. Ook gaan fracties verschillend om met verspreiding van stukken in de fractie en het treffen van extra waarborgen voor de vertrouwelijkheid. Vanuit het Presidium zijn hier geen richtlijnen voor gegeven.

De commissie heeft op basis van de feitenreconstructie vastgesteld dat de procedures ten aanzien van de verspreiding van Prinsjesdagstukken zorgvuldig zijn gevolgd door de Griffie. Er zijn geen indicaties dat er door medewerkers van de Griffie of door andere Kamerambtenaren die bij het proces van uitgifte van Prinsjesdagstukken 2009 zijn betrokken, gelekt is naar de pers. Ook voor onbedoeld lekken, als gevolg van bijvoorbeeld slordigheden, heeft de commissie geen enkele aanwijzing.

De feitenreconstructie heeft duidelijk gemaakt dat het potentiële aantal lekmogelijkheden groot is. Er worden ruim 1300 stukken, elk bestaande uit meerdere bladzijden, verspreid onder leden en medewerkers van de fracties. Daar komt bij dat de meest "lekgevoelige stukken" in termen van persbelangstelling – de Miljoenennota en de MEV – gekopieerd worden, mee naar huis worden genomen en soms worden gedeeld met externe deskundigen.

Ondanks deze potentiële risico's, die overigens ook bij andere organisaties en instanties aanwezig zijn, heeft de feitenreconstructie geen aanwijzingen opgeleverd voor het lekken van de Prinsjesdagstukken door leden of medewerkers van de fracties, met uitzondering van het reeds bekende geval van het Kamerlid Tang die verklaard heeft een Prinsjesdagstuk (in casu de MEV) tijdelijk te hebben uitgeleend aan een journalist van RTL.

7.1.3 De toekomst van de embargoregeling

Het voortijdig uitlekken van informatie heeft de discussie rond de embargoregeling de laatste paar jaren gedomineerd. Het maatschappelijke en politieke debat hierover kan, zo gezien, worden gepositioneerd op het continuüm "publiek – geheim". Aan de ene kant van dit continuüm bevindt zich het standpunt dat besluiten die burgers raken direct openbaar gemaakt moeten worden zodra ze zijn genomen. Aan de andere kant van dit continuüm bevindt zich de opvatting dat juist het (tijdelijk) geheim houden van stukken het algemeen belang kan dienen.

Op basis van een analyse van de opvattingen van gesprekspartners van de commissie en vele uitspraken die in de media in dit kader zijn aangetroffen, heeft de commissie vijf modellen onderscheiden. In oplopende mate van "publiek" naar "geheim";

- Model 1 – regeringsbeleid openbaar maken zodra ertoe is besloten;
- Model 2 – stukken openbaar maken op de vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag;

- Model 3 – stukken onder embargo verstrekken op vrijdag voorafgaand aan Prinsjesdag;
- Model 4 – stukken onder een kortdurend embargo verstrekken¹⁰;
- Model 5 – stukken openbaar maken op Prinsjesdag vanaf 15.15 uur¹¹.

De vijf modellen vallen in essentie uiteen in twee groepen, waarbij het al dan niet voortijdig openbaar maken het principiële verschil is. Model 1 en 2 gaan namelijk uit van openbaarmaking van de stukken vóór Prinsjesdag, terwijl model 3, 4 en 5 ervan uitgaan (of in ieder geval beogen) dat de stukken op Prinsjesdag pas openbaar worden. Veel argumenten voor de ene groep van modellen zijn daarmee vaak tevens de argumenten tegen de andere groep van argumenten.

De argumenten voor de modellen komen terug in het maatschappelijk debat (paragraaf 5.2), maar ook in de Kamerdebatten die in 2006, 2007 en 2009 over de embargoregeling zijn gevoerd. Analyse van deze debatten leert dat een aantal waarden centraal staat in de discussie. Wat echter ook duidelijk wordt, is dat deze waarden door verschillende betrokkenen in uiteenlopende mate worden onderschreven en worden gewogen (het kenmerk van het politieke debat). De keuze voor een embargoregeling, en vervolgens voor de concrete vormgeving daarvan, is dus primair een politiek-bestuurlijke keuze. Hét beste model, of dé beste embargoregeling bestaat derhalve niet, omdat het een kwestie is van principes (geheim – publiek) en het wegen en al dan niet onderschrijven van waarden.

De commissie heeft in de debatten in de Tweede Kamer de volgende waarden geïdentificeerd:

1. Kwaliteit Kamerdebat: Voor een goede voorbereiding van het belangrijkste debat van het jaar, de algemene politieke beschouwingen, heeft de Tweede Kamer voldoende voorbereidingstijd nodig om de stukken voor dit debat te kunnen lezen.

2. Evenwichtigheid informatiepositie Tweede Kamer en kabinet op Prinsjesdag: In het huidige mediatijdperk is het van belang dat Tweede Kamer en kabinet op Prinsjesdag op basis van dezelfde informatie de pers te woord kunnen staan en een eerste reactie op de stukken kunnen geven.

3. Gelijkwaardigheid informatiepositie oppositie- en coalitiepartijen op Prinsjesdag: In het huidige mediatijdperk is het van belang dat oppositiepartijen en coalitiepartijen op Prinsjesdag op basis van dezelfde stukken de pers te woord kunnen staan en een eerste reactie op de stukken kunnen geven.

4. Eigen karakter Prinsjesdag en troonrede: In de Grondwet is verankerd dat het kabinet zijn plannen voor het nieuwe jaar op Prinsjesdag presenteert. Uit oogpunt van traditie en hoffelijkheid tegenover het staatshoofd is het goed gebruik dat de kabinetsplannen, waaronder de troonrede, tot Prinsjesdag niet openbaar gemaakt worden.

5. Debat moet gevoerd worden in de Kamer: In een democratie wordt het debat over toekomstplannen van het kabinet eerst gehouden in het parlement en niet in de media.

Het praktische vraagstuk van hoe om te gaan met Prinsjesdagstukken is niet alleen complex omdat er verschillende (en zich wijzigende) politieke opvattingen bestaan over deze waarden, maar ook door het feit dat sommige waarden op gespannen voet met elkaar staan. Bij de praktische vraag naar het moment waarop Prinsjesdagstukken verspreid moeten worden, manifesteert zich een spanningsveld tussen de eerste drie waarden versus de laatste twee. Immers, het vroegtijdig vrijgeven van de informatie uit Prinsjesdagstukken geeft ruimte voor een goede voorbereiding op het debat en geeft Kamerleden een gelijkwaardige informatiepositie op Prinsjesdag. Het staat echter op gespannen voet met de traditie dat plannen eerst op Prinsjesdag bekend gemaakt worden en bij monde van het

¹⁰ Onder "kortdurend" wordt in dit model verstaan dat de stukken openbaar worden gemaakt op de maandag voorafgaand aan Prinsjesdag of op Prinsjesdag zelf vanaf 6.00 uur.

¹¹ Dit model gaat uit van openbaarmaking nadat de troonrede is uitgesproken en de rijksbegroting is aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit laatste impliceert in de praktijk openbaarmaking vanaf 15.15 uur.

staatshoofd in de troonrede. Daarnaast impliceert voortijdige openbaarmaking dat het debat over de plannen voorafgaand aan Prinsjesdag (deels) al in de media plaatsvindt.

Zo bezien kan een embargoregeling beschouwd worden als een poging om tegemoet te komen aan zoveel mogelijk (soms tegenstrijdige) waarden die van belang worden geacht bij de verspreiding van Prinsjesdagstukken. Met een embargoregeling is het bijvoorbeeld mogelijk om tegemoet te komen aan zowel de wens van een zekere voorbereidingstijd als een voldoende informatiepositie voor de Tweede Kamer, zonder dat het debat voortijdig in de media wordt gevoerd en ten koste gaat van het eigen karakter van Prinsjesdag en de troonrede.

Cruciale randvoorwaarde is dat stukken niet voortijdig uitlekken, omdat daarmee de kern van de embargoregeling wordt ondermijnd. Deels is dit te bewerkstelligen door de embargoregeling zo vorm te geven dat de kans op uitlekken zo veel mogelijk verminderd wordt. Deels is dit niet te beïnvloeden en simpelweg een kwestie van enerzijds vertrouwen bij de afzender en anderzijds een kwestie van normbesef en fatsoen bij de ontvanger van embargostukken.

De kracht van de embargoregeling is gelegen in het feit dat – gegeven de wens om stukken tijdelijk geheim te houden – er "maatwerk" kan worden geboden omdat er gevarieerd kan worden op vier dimensies:

1. Reikwijdte embargo (wie krijgen de stukken?)
2. Duur embargo (hoe lang voorafgaand aan Prinsjesdag worden de stukken verstrekt?)
3. Omvang embargo (welke stukken worden er onder embargo verstrekt?)
4. Het embargoregime (welke waarborgen voor geheimhouding zijn geschapen?)

De commissie heeft een analysekader opgesteld (paragraaf 5.3) waaruit in één oogopslag duidelijk wordt welke keuzes gemaakt kunnen worden. De commissie constateert dat ten aanzien van het embargoregime in het verleden geen expliciete keuzes zijn gemaakt. Dit leidt er toe dat binnen en tussen fracties anders gedacht en gehandeld wordt wat betreft de omgang van Prinsjesdagstukken onder geheimhouding.

7.1.4 Juridische aspecten

De geheimhoudingsplicht van Kamerleden in het kader van het informatieverkeer tussen kabinet en parlement kent geen eigen integrale wettelijke regeling, ook niet in het Reglement van Orde Tweede Kamer. Alleen in de Wet op de parlementaire enquête is een beperkte geheimhoudingsplicht voor Kamerleden vastgelegd.

Kamerleden hebben immuniteit voor de schending van een geheimhoudingsplicht als die schending heeft plaatsgevonden door hetgeen zij in een plenaire vergadering of in een commissievergadering hebben gezegd, dan wel aan de Staten-Generaal schriftelijk hebben overgelegd. Kamerleden hebben geen immuniteit in het geval van schending van een geheimhoudingsplicht buiten de vergadering, zelfs als het gaat om een letterlijke herhaling van de opmerkingen in de vergadering of van wat zij ook al schriftelijk aan de Staten-Generaal hebben overgelegd.

Immuniteit of niet: een Kamerlid is altijd onderworpen aan het bepaalde in het Reglement van Orde Tweede Kamer en de maatregelen die de Voorzitter op grond daarvan kan nemen. Een Kamerlid weet of kan redelijkerwijs vermoeden dat de Prinsjesdagstukken gedurende de embargoperiode in beginsel niet aan de openbaarheid mogen worden prijsgegeven. Een Kamerlid hoeft zich niet aan de embargoregeling te onderwerpen, maar dan moet hij of zij ook afzien van kennisgeving van de Prinsjesdagstukken.

Wat betreft de *strafbaarheid* van Kamerleden bij schending van de geheimhoudingsplicht geldt:

- Kamerleden worden voor de uitleg van strafbepalingen op grond van het Wetboek van Strafrecht (Sr) als ambtenaren beschouwd (artikel 84 lid 1 Sr);

- voor Kamerleden kan ook artikel 44 Sr van toepassing zijn. Krachtens dit artikel wordt de strafmaat bij schending van een bijzondere ambtsplicht of bij gebruikmaken van bijzondere ambtsbevoegdheden verhoogd. Daarnaast worden krachtens dit artikel een aantal commune delicten onder bepaalde omstandigheden tot ambtsdelicten verheven;
- de artikelen 98 e.v. Sr (bescherming staatsgeheimen) hebben geen betrekking op het embargo op de Prinsjesdagstukken, omdat deze stukken geen staatsgeheimen bevatten;
- artikel 463 Sr (nakomingsplicht geheimhouding door ambtenaren) is niet van toepassing op Kamerleden, omdat Kamerleden niet vallen onder een "bevoegd gezag" zoals in dit artikel vermeld;
- artikel 272 lid 1 Sr (opzettelijke schending geheimhoudingsplicht) kan wel op het embargo op de Prinsjesdagstukken worden betrokken. Dit artikel geldt echter niet voor alle betrokkenen en is in deze context heel globaal.

Naast een eventuele strafbaarheid op basis van artikel 272 Sr staat het vraagstuk van de mogelijkheden tot daadwerkelijke *vervolging*. Hierop is een apart wettelijk regime van toepassing:

- in artikel 119 Grondwet (Gw) is bepaald dat de Hoge Raad de enige rechter is voor ambtsmisdrijven van politieke ambtsdragers (ook na hun aftreden);
- de opdracht tot vervolging kan slechts worden gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer;
- artikel 119 Grondwet is uitgewerkt in artikel 76 Wet op de Rechterlijke Organisatie, artikel 483-485 Wetboek van Strafvordering (Sv) en artikel 4-19 Wet van 22 april 1855 houdende regeling der verantwoordelijkheid van de hoofden de Ministeriële Departementen (de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid);
- met de vervolging van Kamerleden en bewindslieden ter zake van ambtsdelicten is op grond van artikel 111 lid 2 Wet op de Rechterlijke Organisatie de procureur-generaal bij de Hoge Raad belast. Deze is op grond van artikel 483 lid 3 Sv. gehouden aan een opdracht tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven.

Afgezien van de schending van het embargo van Prinsjesdagstukken hebben zich binnen de Tweede Kamer de afgelopen jaren zelden schendingen van geheimhoudingsverplichting voorgedaan, c.q. zijn die zonder gebruikmaking van formele regelgeving afgedaan.

Het Reglement van Orde Tweede Kamer bevat een (beperkte) regeling voor het beschermen van geheimhouding. Daarnaast zijn er, niet geformaliseerde, interne voorschriften. De leden kunnen op basis van de huidige interne voorschriften geheime stukken op een centrale plaats inzien. Een minder verdergaand regime, waarbij dergelijke stukken intern kunnen worden vermenigvuldigd dan wel in meerdere exemplaren worden ontvangen en verspreid zoals met Prinsjesdagstukken het geval is, ontbreekt echter. Daarnaast zijn de interne voorschriften niet op het niveau van het Presidium (de Tweede Kamer) vastgesteld.

Ten aanzien van geheimhouding door niet-Kamerleden is thans het volgende geregeld:

- Voor ambtenaren in dienst van de Tweede Kamer is in de tekst van de eed of belofte krachtens artikel 86 van het Ambtenarenreglement Staten-Generaal (ARSG) een krachtige waarborg tegen lekken van geheime informatie opgenomen. De tekst van deze eed of belofte is overigens gelijk aan de eed of belofte die rijksambtenaren afleggen krachtens artikel 51 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).
- Voor fractiepersoneel en persoonlijk medewerkers van Kamerleden, maar ook voor tijdelijk personeel, stagiaires, uitzendkrachten etc., werkzaam voor de Kamer bestaat de waarborg van een dergelijke eed of belofte die is vastgelegd in een wettelijke regeling niet. Wel heeft de commissie vastgesteld dat bij enkele fracties een (privaatrechtelijke) geheimhoudingsregeling wordt gehanteerd.

7.2 Conclusies

Op grond van de hiervoor geschetste bevindingen komt de commissie tot de volgende conclusies:

7.2.1 Conclusies ten aanzien van de gang van zaken rond de embargoregeling in 2009

De commissie concludeert dat veel informatie uit de Prinsjesdagstukken 2009 reeds in augustus en begin september in de publiciteit komt (CPB-ramingen, beleidsmaatregelen, bezuinigingsmaatregelen, advies Raad van State, fiscale maatregelen), en derhalve niet afkomstig kan zijn van de Tweede Kamer. Ook van de informatie uit de berichten die zeer kort na aanvang van de embargoperiode (op vrijdag 11 september vanaf 16.00 uur) via het ANP en de NOS in de publiciteit komen, acht de commissie het niet aannemelijk dat deze afkomstig is uit de aan de Eerste en Tweede Kamer beschikbaar gestelde sets met embargostukken.

Op basis van de uitgevoerde feitenreconstructie heeft de commissie geen enkele indicatie dat door Kamerambtenaren die bij het proces van uitgifte van Prinsjesdagstukken 2009 zijn betrokken, bedoeld of onbedoeld gelekt is naar de pers. Evenmin heeft de feitenreconstructie nieuwe aanwijzingen opgeleverd voor het lekken van de Prinsjesdagstukken door leden of medewerkers van de fracties.

De commissie concludeert naar aanleiding van de gang van zaken in 2009 en op basis van de analyse die de commissie heeft opgesteld over de geschiedenis van de embargoregeling, dat een embargoregeling van vier dagen niet langer houdbaar is. In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met onder meer vertegenwoordigers van zowel de schrijvende als de audiovisuele pers, is de commissie in dit standpunt bevestigd.

7.2.2 Conclusies ten aanzien van de toekomst van de embargoregeling

De commissie concludeert dat de keuze voor al dan niet een embargoregeling voor Prinsjesdagstukken, maar ook de keuze voor de concrete invulling van een embargoregeling, primair een politiek-bestuurlijke afweging is. In de kern vereist het namelijk dat een afweging wordt gemaakt tussen verschillende – soms zelfs tegenstrijdige – waarden. Om deze afweging te faciliteren heeft de commissie vijf verschillende modellen onderscheiden (paragraaf 5.1.2), vervolgens de vijf waarden die bij de keuze voor een embargoregeling in het geding zijn in kaart gebracht (paragraaf 5.3.1) en een analysekader voor een embargoregeling geschetst (paragraaf 5.3.3).

Hoewel de keuze een primair politiek-bestuurlijke moet zijn, komt de commissie in deze ook tot een eigen oordeel. Op basis van de analyses in dit rapport en gevoed door de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, acht de commissie voor de toekomst een korte embargoregeling voor Prinsjesdagstukken, ingaande op Prinsjesdag om 6.00 uur en zowel voor leden van de Staten-Generaal als voor de pers, de beste keuze. De concretisering hiervan, in termen van het door de commissie ontwikkelde analysekader, volgt in de paragraaf hierna (de aanbevelingen van de commissie).

De belangrijkste overweging voor deze keuze is dat de commissie veel gewicht toekent aan het principe dat het debat over de Prinsjesdagstukken, het belangrijkste debat van het jaar, gevoerd dient te worden in de Tweede Kamer en niet voortijdig in de media op basis van eerder verstrekte of uitgelekte informatie. De commissie meent dat een kort embargo de beste manier is om recht te doen aan de uiteenlopende waarden die in dit verband in het geding zijn. Met behoud van het eigen karakter van Prinsjesdag en de troonrede, en verkleining van de kans op voortijdig lekken, kunnen fracties zich dan toch nog kort voorbereiden op Prinsjesdag en de APB en beschikken zij allen over dezelfde informatie. Voorts heeft de commissie geconstateerd dat een kort embargo ook op draagvlak kan rekenen bij de media. Met deze voorkeur sluit de commissie aan bij een praktijk die al gangbaar is in sommige buitenlandse parlementen, maar ook binnen de Tweede Kamer waar het de aanbieding van rapporten van parlementaire onderzoekscommissies betreft.

De commissie acht het verstandig dat bij het handhaven van een embargoregeling in de toekomst, ongeacht in welke vorm, in ieder geval ook expliciet(er) keuzes worden gemaakt ten aanzien van het embargoregime. Dat wil zeggen dat er helder wordt vastgelegd en gewaarborgd onder welke randvoorwaarden stukken onder embargo beschikbaar worden gesteld.

7.2.3 Conclusies ten aanzien van juridische aspecten

De commissie concludeert, op basis van de analyse van de gang van zaken in 2009 rond de Prinsjesdagstukken, dat er ten aanzien van de omgang met stukken waarop geheimhouding rust, verbeteringen mogelijk zijn in de in dit kader relevante wet- en regelgeving. Deze mogelijke verbeteringen variëren van de wetgeving die ziet op de strafbaarheid en vervolging van Kamerleden bij ambtsmisdrijven tot interne regelingen binnen de Tweede Kamer. Het totaalpalet van wet- en regelgeving in deze overziend, komt de commissie tot de volgende conclusies:

1. De commissie heeft geconstateerd dat de tekst van de eed of belofte die Kamerleden afleggen bij de aanvaarding van hun ambt, in tegenstelling bijvoorbeeld tot de eed of belofte die (Kamer)ambtenaren afleggen, geen bepaling inzake geheimhouding kent. De commissie is evenwel van mening dat deze tekst geen aanpassing behoeft. Wel acht de commissie het raadzaam in de voorlichtingsbijeenkomsten voor nieuwe Kamerleden expliciet aandacht te besteden aan het belang van geheimhouding.
2. De commissie heeft geconstateerd dat de toepassing van het Wetboek van Strafrecht voor wat betreft de strafbaarheid bij schending van de geheimhoudingsverplichting van Kamerleden en zeker ook andere betrokkenen voetangels en klemmen kent. Daarbij is het in deze context toepasselijke artikel 272 Sr heel globaal. Daarom zou naar het oordeel van de commissie uit het oogpunt van rechtszekerheid een zelfstandige wettelijke regeling, waarin de aard en omvang van de geheimhoudingsverplichting van alle betrokkenen worden vastgelegd, wenselijk kunnen zijn.
3. De commissie stelt vast dat de wetgeving op grond waarvan ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor ambtsmisdrijven terechtstaan voor de Hoge Raad is verouderd. De commissie concludeert dat de weg van een strafrechtelijke vervolging van een Kamerlid, hoezeer een gedraging van een Kamerlid ook strafbaar is, in de praktijk onbegaanbaar is. Daarom verdient naar het oordeel van de commissie uit het oogpunt van rechtszekerheid modernisering van de wetgeving op grond waarvan ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor ambtsdelicten kunnen worden vervolgd de voorkeur.
4. In het Reglement van Orde Tweede Kamer wordt onvoldoende basis geboden voor het beschermen van geheimhouding waar nodig. De reikwijdte van het huidige artikel 38 dat ziet op geheimhouding is beperkt omdat het alleen van toepassing is op schending van de geheimhouding in (besloten) commissieverband.
5. Het ontbreekt binnen de Tweede Kamer aan een regeling voor de omgang met vertrouwelijke stukken waarvoor geldt dat deze op het niveau van het Presidium (de Tweede Kamer) is vastgesteld en die qua reikwijdte ook ziet op de omgang met embargostukken. De bestaande interne voorschriften voor vertrouwelijk stukken hebben een informele status en voorzien niet in de mogelijkheid van een verdergaand regime, waarbij stukken intern kunnen worden vermenigvuldigd danwel in meer exemplaren worden ontvangen en verspreid (zoals met Prinsjesdagstukken het geval is).
6. Het ligt in de rede dat indien strafbaarheid en vervolgbaarheid van Kamerleden bij schending van geheimhouding onder de loep wordt genomen, er ook kritisch gekeken wordt welke waarborgen er zijn bij anderen (Kamerpersoneel, fractiepersoneel) die in aanraking (kunnen) komen met aan de Tweede Kamer beschikbaar gestelde vertrouwelijke stukken. In tegenstelling tot Kamerambtenaren wordt door fractiepersoneel en persoonlijk medewerkers van Kamerleden, alsmede voor tijdelijk personeel, stagiaires, uitzendkrachten etc., werkzaam voor de Kamer, geen

eed of belofte afgelegd en is geheimhouding voor deze categorieën medewerkers ook niet in een algemene regeling vastgelegd. De commissie acht het in ieder geval wenselijk dat bij elke tewerkstelling de betreffende persoon een speciaal op de Tweede Kamer gerichte verklaring – dus geen standaardclausule – over de vertrouwelijkheid ondertekent waaraan hij of zij meteen vanaf het begin gebonden is. Indien van toepassing, zou dit ook onderdeel kunnen zijn van de arbeidsovereenkomst. Genoemde verklaring zou ook sanctiebepalingen moeten bevatten. Handhaving ervan geschiedt door het bevoegd gezag (bij personeel werkzaam voor de Tweede Kamer), respectievelijk door de fractie en/of het desbetreffende Kamerlid dat als werkgever optreedt (in geval van fractiepersoneel en persoonlijk medewerkers).

7.3 Aanbevelingen

Op grond van de hiervoor geschetste bevindingen en conclusies komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling ten aanzien van een embargoregeling

1. De verspreiding van Prinsjesdagstukken voortaan vormgeven door een kort embargo (Model 4 in termen van de in hoofdstuk 5 geschetste modellen)
2. Dit embargo in laten gaan op de dinsdag van Prinsjesdag vanaf 6.00 uur. De betreffende stukken (in ieder geval de Miljoenennota, de MEV, de begrotingen en het Belastingplan) onder heldere geheimhoudingsvoorwaarden beschikbaar stellen aan zowel Kamerleden als de pers. In termen van het door de commissie geschetste analysekader is deze aanbeveling grafisch als volgt weer te geven:

	Laag				Hoog
Lengte embargo	A. 0 dagen (geen embargo)	B. Op Prinsjesdag om 6.00 uur	C. Maandag voor Prinsjesdag	D. Vrijdag voor Prinsjesdag	E. Week voor Prinsjesdag
Reikwijdte embargo	I. Niemand krijgt de stukken vooraf (geen embargo)	II. Alleen fractievoorzitters	III. Alleen Kamerleden	IV. Kamerleden en pers	V. Kamerleden, pers en belangengroepen
Omvang embargo	1. Geen enkel stuk (geen embargo)	2. Alleen Miljoenennota en MEV	3. Alle begrotingsstukken *)	4. Alle begrotingsstukken en persberichten	5. Alle begrotingsstukken, persberichten en troonrede
Regime embargo	α. Ter vertrouwelijke inzage leggen	β. Tekenen voor geheimhouding met voorwaarden	γ. Tekenen voor geheimhouding zonder voorwaarden	δ. Tekenen voor bekendheid met geheimhouding	ε. Uitreiken in vertrouwen

*) Miljoenennota, MEV, begrotingen en Belastingplan

3. Komen tot een geheimhoudingsverklaring, bij voorkeur in overleg tussen kabinet en beide Kamers der Staten-Generaal, die voor iedere ontvanger van stukken individueel van toepassing is en helder maakt onder welke condities de stukken verstrekt worden. In overweging wordt gegeven om, als het wordt toegestaan om derden te raadplegen over de inhoud van de stukken, hiervoor dezelfde geheimhoudingsvereisten van toepassing te verklaren.
4. Bij toekomstige embargoregelingen – in welke vorm dan ook – rekening houden met de praktische en operationele aanbevelingen die zijn gedaan in het kader van de feitenreconstructie.

Samengevat zijn deze aanbevelingen (in staccato):

- uitreiking embargostukken baseren op gebleken behoefte in plaats van vaste verdeelsleutel;
- alle embargostukken van watermerk per pagina voorzien, óók de kaft;
- vervoer van stukken, waaronder de verzegeling, nog beter waarborgen;
- proces van uitreiken, vermenigvuldigen en lezen embargostukken organiseren zonder aanwezigheid media;
- verspreidingsproces embargostukken systematisch registreren (personen én tijdstippen, zowel door Griffie als – indien van toepassing – de verdere verspreiding binnen fracties);
- bij verzending naar huisadressen van embargostukken werken met één gekwalificeerd; koeriersbedrijf en geadresseerden persoonlijk voor ontvangst en geheimhouding laten tekenen;
- fracties faciliteren bij omgang met vertrouwelijke (embargo)stukken, afhankelijk uiteraard van gekozen regime (bijvoorbeeld: zorgen voor deugdelijke afsluitbare kasten per fractie; centraal georganiseerde en gewaarborgde vermenigvuldiging van stukken).

In hoofdstuk 6 van de feitenreconstructie (bijlage 4, pp. 55-58) worden deze aanbevelingen nader uiteengezet.

Aanbevelingen ten aanzien van relevante wet- en regelgeving

5. Overwegen of een zelfstandige wettelijke regeling, waarin de aard en omvang van de geheimhoudingsverplichting van Kamerleden maar zeker ook van andere betrokkenen worden vastgelegd, wenselijk is.
6. Streven naar een modernisering van de wetgeving op grond waarvan ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor ambtsdelicten kunnen worden vervolgd.
7. In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer eenduidige bepalingen opnemen inzake geheimhouding van stukken, alsmede sanctiebepalingen bij schending van de geheimhouding. De commissie heeft hiertoe, aansluitend aan dit hoofdstuk, twee concrete voorstellen bijgevoegd.

Addendum I

Wijziging van het Reglement van Orde in verband met het beschermen van de vertrouwelijkheid

Het Reglement van Orde wordt als volgt gewijzigd:

I

In artikel 38 vervallen het derde, vierde, vijfde en zesde lid.

II

Na artikel 46 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 46a. Openbaarheid

De vergaderingen van de Kamer zijn openbaar. De deuren worden gesloten wanneer een tiende deel van het aantal aanwezige leden het vordert of de voorzitter het nodig oordeelt. De Kamer beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd en besloten.

III

Artikel 88 komt te luiden:

Artikel 88. Vergadering met gesloten deuren

1. De Kamer, met gesloten deuren vergaderend, kan omtrent het aldaar behandelde geheimhouding opleggen.

2. De geheimhouding wordt door alle leden, ook door hen die later van het verhandelde kennis hebben genomen, bewaard. Zij kan door de Kamer, met gesloten deuren vergaderend, worden opgeheven.

3. De Kamer kan besluiten, dat in een vergadering met gesloten deuren medewerkers van de Dienst Verslag en Redactie aanwezig mogen zijn. In dat geval wordt van het verhandelde overeenkomstig de daarvoor geldende regels een stenografisch verslag gemaakt, dat echter, tenzij de Kamer dadelijk of later anders besluit, niet wordt gedrukt, doch in het Centraal Archief van de Tweede Kamer achter slot wordt bewaard, tenzij de Kamer anders besluit.

4. Heeft de Kamer niet besloten, dat medewerkers van de Dienst Verslag en Redactie aanwezig mogen zijn, dan maakt de Griffier notulen. Deze worden dadelijk of in een volgende vergadering met gesloten deuren gelezen en aan goedkeuring onderworpen. Behalve hetgeen in artikel 87, tweede lid, tweede volzin, is vermeld, behelzen deze notulen een beknopt verslag van de beraadslagingen. Zij worden in het Centraal Archief van de Tweede Kamer achter slot bewaard, tenzij de Kamer anders besluit.

IV

Artikel 89 vervalt.

V

Na hoofdstuk XII wordt, onder vernummering van hoofdstuk XIIA tot XIIB, een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK XIII. VERTROUWELIJKHEID VAN VERGADERINGEN EN VAN STUKKEN

Artikel 143 Vertrouwelijke stukken

1. Ter griffie wordt een register bijgehouden van bij de Kamer dan wel bij commissies ingekomen vertrouwelijke stukken.

2. Het Presidium stelt een regeling vast met betrekking tot dit register en alles wat de omgang met deze stukken betreft.

Artikel 144 Schending van vertrouwelijkheid

1. Het Presidium kan de Kamer voorstellen om een lid dat de geheimhouding, bedoeld in de artikelen 38 en 88, van hetgeen gezegd is in een vergadering dan wel de vertrouwelijkheid van een stuk heeft geschonden voor ten hoogste een maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies.

2. Het Presidium kan de Kamer eveneens voorstellen om een zodanig lid voor ten hoogste de verdere duur van de zitting uit te sluiten van de kennisneming van vertrouwelijke stukken.

3. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt niet gedaan dan nadat het Presidium het betrokken lid heeft gehoord, althans dit lid behoorlijk heeft opgeroepen om te worden gehoord.

4. Het voorstel wordt in stemming gebracht bij de aanvang van de eerste vergadering na de dag waarop het Presidium tot het doen van het voorstel heeft besloten. Over dit voorstel wordt niet beraadslaagd.

5. Een besluit van de Kamer ingevolge dit artikel wordt door de Voorzitter onverwijld ter kennis gebracht van de leden.

VI

Artikel 151, eerste lid, komt te luiden:

1. Alle tussen regering en Kamer gewisselde documenten die niet zijn geclassificeerd als vertrouwelijk, worden voor zover mogelijk terstond digitaal gepubliceerd.

Toelichting

I

De sancties geregeld in de leden 3, 4 en 5 van artikel 38 worden volgens het voorstel geregeld in het nieuwe artikel 144.

II

In het nieuwe artikel 46a wordt voor de Tweede Kamer herhaald wat in artikel 66 van de Grondwet wordt bepaald voor de beide Kamers en voor de Verenigde Vergadering.

III en IV

In het nieuwe artikel 88 zijn de bepalingen van de huidige artikelen 88 en 89 samengebracht.

V

In het nieuwe hoofdstuk XIII A worden voorzien in een register voor vertrouwelijke stukken (nieuw artikel 143), sancties voor schending van de vertrouwelijkheid (nieuw artikel 144, eerste en tweede lid) en de procedure voor deze sancties (nieuw artikel 144, derde, vierde en vijfde lid). Zowel de

sancties als de procedure zijn overgenomen uit het huidige artikel 38. In het tweede lid van het voorgestelde artikel 143 wordt de basis gelegd voor het register voor vertrouwelijke stukken.

VI

Aan artikel 151, eerste lid, wordt een uitzondering toegevoegd voor vertrouwelijke stukken.

Addendum II

Mogelijke bestanddelen Regeling vertrouwelijke stukken Tweede Kamer

(Inleiding)

In paragraaf 6.4 wijst de commissie op de wenselijkheid van een door (het Presidium van) de Tweede Kamer vast te stellen Regeling vertrouwelijke stukken, waarbij de huidige interne bepalingen als uitgangspunt kunnen gelden. In het voorstel dat de commissie doet tot wijziging van het Reglement van Orde Tweede Kamer (addendum I) is daartoe een "kapstokartikel" opgenomen (nieuw artikel 143).

In het navolgende wordt – nadrukkelijk niet limitatief – een aantal elementen opgesomd dat wat de commissie betreft in de Regeling vertrouwelijke stukken zou kunnen worden opgenomen. De elementen zijn overigens voor een belangrijk gedeelte al verwerkt in bovengenoemde interne bepalingen.

(Definities)

- a) Onder "stukken" worden verstaan papieren documenten, digitaal aangeleverde teksten, beeld- en geluidsmateriaal, en de bijlagen bij die stukken.
- b) Onder "vertrouwelijke stukken" worden in ieder geval verstaan stukken die door de afzender zijn geclassificeerd als vertrouwelijk, geheim of staatsgeheim. Ook zou kunnen worden vermeld dat de termijn van vertrouwelijkheid er in dit kader niet toe doet (dus van embargo tot vertrouwelijkheid zonder expiratietermijn).
- c) Onder "stukken afkomstig van de regering" kunnen worden verstaan stukken afkomstig van het Kabinet van de Koningin, van individuele ministers of staatssecretarissen, van ambtenaren van ministeries of van zelfstandige bestuursorganen.
- d) Onder "stukken ingekomen bij de Kamer" kunnen worden verstaan stukken gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, aan (voorzitters van) commissies uit de Tweede Kamer en aan de Griffier van de Tweede Kamer dan wel diens plaatsvervangers.

(Registratie)

- a) Alle vertrouwelijke stukken die inkomen bij de Kamer worden door de Griffie geregistreerd.
- b) In het register wordt een aantal basisgegevens geregistreerd, zoals de datum van ontvangst van het stuk, de afzender, het onderwerp en, indien van toepassing, het aantal bladzijden.
- c) Tegelijk met de registratie worden het stuk en de eventuele bijlagen genummerd en, voor zover al niet door de afzender gedaan, van een duidelijke aanduiding "vertrouwelijk" voorzien.
- d) Wanneer sprake is van een kortdurende vertrouwelijkheid (bij voorbeeld een embargo), voorziet de Griffie het stuk en de bijlagen van een duidelijke aanduiding daarvan, voor zover de afzender dat al niet heeft gedaan.

- e) Indien er onduidelijkheid bestaat over de vertrouwelijkheid, treedt de Griffie met de afzender in overleg om duidelijkheid te verkrijgen.

(Kennismening door de Kamer: normale procedure)

- a) Conform de huidige praktijk wordt, tenzij de afzender een andere wijze van kennisgeving heeft aangegeven, een vertrouwelijk stuk ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt (CIP).
- b) Een vertrouwelijk stuk bij het CIP kan slechts worden ingezien door leden van de Kamer, door de Griffier, zijn plaatsvervangers en hun adjuncten, door het hoofd Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) en de inhoudelijk medewerkers BOR. Er mag niet uit het stuk worden overgeschreven of gekopieerd.
- c) Als een ter inzage gelegd vertrouwelijk stuk op de agenda staat van een commissievergadering dan wel de plenaire vergadering, kan de desbetreffende griffier het stuk ophalen bij het CIP en na de vergadering terugbrengen tegen een ontvangst- resp. retourbewijs.

(Kennismening door de Kamer: bijzondere procedure)

- a) Indien de afzender heeft aangegeven dat een vertrouwelijk stuk mag worden gekopieerd, dan wel zelf een stuk in meerdere kopieën aanlevert, wordt één exemplaar ter inzage gelegd conform de normale procedure zoals hierboven beschreven en worden verdere exemplaren – zo nodig door bijkopiëren – door de Griffie ter beschikking gesteld van de fracties. Bepaald zou daarbij kunnen worden dat voor elke fractie dan één exemplaar beschikbaar wordt gesteld, tenzij de afzender zelf meer exemplaren voor een ruimere verspreiding heeft aangeleverd (bij voorbeeld in het geval van een embargoregeling voor Prinsjesdagstukken).
- b) De Griffie verzorgt de verspreiding naar de fracties, hetzij door aangetekende verzending naar het privéadres van een lid, hetzij door overhandiging tegen een getekend bewijs van ontvangst aan een lid dan wel aan een medewerker van een fractie die een door een lid getekende volmacht kan tonen.
- c) Het is de leden niet toegestaan om een aan een fractie ter beschikking gesteld stuk te kopiëren, dan wel hieruit passages over te schrijven, en daar anderen buiten de fractie over in te lichten. Overtreding van deze regel wordt beschouwd als een schending van de vertrouwelijkheid als bedoeld in het Reglement van Orde.

(Positie niet beëdigde medewerkers)

- a) Niet-beëdigde medewerkers (zowel fractiemedewerkers en persoonlijk medewerkers als tijdelijke medewerkers van de ambtelijke diensten van de Tweede Kamer) dienen voorafgaande aan elke tewerkstelling bij de Tweede Kamer een verklaring omtrent geheimhouding te ondertekenen, waaraan hij of zij meteen vanaf het begin gebonden is.
- b) De verplichting tot ondertekening van een verklaring omtrent geheimhouding geldt zowel voor bezoldigde als voor onbezoldigde medewerkers.
- c) Als fractie- of persoonlijk medewerkers de regels van geheimhouding overtreden, dienen zij door de fractie c.q. het betreffende Kamerlid ter verantwoording te worden geroepen, inclusief eventuele sanctie op grond van de door de betreffende medewerker ondertekende geheimhoudingsverklaring. Dit geldt ook voor medewerkers van ambtelijke diensten, met dien verstande dat die door de dienstleiding ter verantwoording worden geroepen.

(Einde van de vertrouwelijkheid)

- a) Zodra de termijn van de vertrouwelijkheid is afgelopen, doet de Voorzitter aan de Kamer mededeling van het ingekomen stuk.
- b) De Griffie regelt de openbaarmaking van deze stukken, langs digitale weg en zo nodig door vermenigvuldiging in gedrukte vorm.

Geraadpleegde bronnen

In onderstaand overzicht vindt u verwijzingen naar de belangrijkste bronnen die de commissie Prinsjesdagstukken heeft geraadpleegd.
Het overzicht is geordend op alfabetische volgorde, en daarbinnen op chronologische volgorde, van nieuw naar oud.

Algemeen Nederlands Persbureau ANP, 11 september 2009, 16:03 uur, *Kabinet bereidt burger voor op zware jaren*

Berg, J.Th.J. van den, (2009), *Wat te doen met de troonrede?*
In: Parlement.com, 11 september 2009

Berg, J.Th.J. van den, (2009), *Embargo's zijn niet meer van deze tijd. Al lang is Prinsjesdag niet meer hét moment waarop beleid wordt bekendgemaakt*
In: NRC Handelsblad, 28 augustus 2009

Berg, J.Th.J. van den, (2008), *Nieuws op Prinsjesdag*
In: Parlement.com, 12 september 2008

Berg, J.Th.J. van den, (2005), *Lekken of openbaren?*
In: Parlement.com, 16 september 2005

Boulton, C.J. (ed.), (1989), *Erskine May's treatise on law, privileges, proceedings and usage of parliament*, London : Butterworths

Bovend'Eert, P.P.T., (2004), *Grondwet : Tekst & Commentaar : de tekst van de Grondwet, voorzien van commentaar.* – 2^e dr. – Kluwer : Deventer

Brader, T., (2005), *Moeder aller embargo's op sterven na dood. Na primeurs hacker en RTL*
In: Nieuwspoort Forum, Jrg. 43, nr. 4 (december 2005), p. 14-15

Buruma, Y., (2008), *Strafvervolgning van een Kamerlid*
In: Nederlands Juristenblad, Jrg. 83, nr. 13 (28 maart 2009), p. 749-750

Cammelbeeck, T.D., (2009), *Gemeentewet, Provinciewet, Wet Gemeenschappelijke regelingen : tekst & commentaar : de tekst van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet Gemeenschappelijke regelingen voorzien van commentaar / onder red. van T.D. Cammelbeeck en H.R.B.M. Kummeling.* – 5^e dr. – Kluwer : Deventer

Chavannes, M., (2006), *Moet het embargo op prinsjesdag blijven? Vakantieregeling voor Kamer en pers*
In: NRC Handelsblad, 16 juni 2006

Cleiren & Nijboer, (2009), *Strafvordering : tekst & commentaar : de tekst van het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten voorzien van commentaar / Onder red. van C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer.* – 8^e dr. – Kluwer : Deventer

Cleiren & Nijboer, (2008), *Strafrecht : tekst & commentaar : de tekst van het Wetboek van Strafrecht en enkele aanverwante wetten voorzien van commentaar / onder red. van C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer.* – 7^e dr. – Kluwer : Deventer

- Dirks, B., (2009), *Het lek kwam van links. Achtergrond uitlekken Miljoenennota*
In: De Volkskrant, 15 september 2009
- Donker, B., (2008), *[Artikel hoofdredactie]*
In: NRC Handelsblad, 16 september 2008
- Elzinga, D.J., (2009), *Ongelijke behandeling bij niet-vervolgen Paul Tang*
In: Binnenlands Bestuur, 2 oktober 2009, p. 21
- Elzinga, D.J., (1994), *De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid*
In: Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle : W.E.J. Tjeenk Willink, p. 65-78
- Elzinga, D.J., (1985), *Over de Hoge Raad als 'forum privilegiatum', voor parlementariërs en bewindslieden : een speciale procedure met verschillende inconsistenties*
In: Tijdschrift voor Openbaar Bestuur, Jrg. 11, nr. 20 (21 november 1985), p. 424-428
- Hillen, J.S.J., (2009), *Strijd om de publiciteit*
In: Katholiek Nieuwsblad, 24 juli 2009
- Jensma, F., (2009), *De stelling van Douwe Jan Elzinga: een Kamerlid dat geheimen lekt, moet strafrechtelijk vervolgd*
In: NRC Handelsblad, 10 oktober 2009
- Jurgens, E.C.M., (2009), *Blik niet vooruit, maar kijk terug in de Troonrede*
In: NRC Handelsblad, 5 september 2009
- Kortmann, C.A.J.M., (1991), *De nieuwe Gemeentewet; een voorlopig verslag voor de Eerste Kamer*
In: Gemeentestem, Jrg. 141, nr. 6915 (15 februari 1991), p. 61-66
- NOS Teletekst, 11 september 2009, 16.19 uur, *Nederlander levert kwart procent in*
- Oomkes, L., (2004), *150 kamerleden, 150 potentiële lekken : analyse. Vroegtijdig publiceren baat alleen de media*
In: Trouw, 17 september 2004
- Pechtold, A. en Engels, J.W.M., (2009), *Andere Troonrede kan wel*
In: De Volkskrant, 17 juli 2009
- Reglement van Orde Tweede Kamer (2009), versie 6 oktober 2009
- Roethof, G. (2007), *Prinsjesdag achter de schermen*
In: PM, 13 september 2007
- Schinkelshoek, J., (2009), *Lang leve embargo Prinsjesdag*
In: De Volkskrant, 5 september 2009
- Schnabel, P., (2008), *Bewaar embargo op Miljoenennota*
In: NRC Handelsblad, 16 september 2008
- Scholten, P., (2009), *Justitie moet 'lekkend' Kamerlid vervolgen*
In: De Volkskrant, 17 september 2009
- Schutte, G.J., (2009), *Troonrede moet anders en beter*
In: Nederlands Dagblad, 8 augustus 2009

- De Telegraaf, 11 juli 2009, *Troonrede straks meer bespiegeling. Commentaar: Afblijven*
- Timmermans, F.C.G.M., (2004), *Er is geen vergiet zo lek als dat van de Haagse politiek*
In: Dagblad De Limburger, 17 september 2004
- Trouw, 17 juli 2009, *Commentaar: 'Staat van de natie' kan meer inhoud aan Prinsjesdag geven*
- Trouw, 16 september 2008, *"Alleen Troonrede geheimhouden". Kamervoorzitter Verbeet wil ook van embargoregeling af*
- Verbeet, G.A., (2009), *Weekblog Verbeet (PvdA): Lekken*
In: Trouw.nl, 14 september 2009
- Vis, J.J., (2009), *Ik zie, ik zie ... geen visie. Een visionaire rede is in dit coalitieland onmogelijk*
In: NRC Handelsblad, 15 juli 2009
- Vlaar, S.N., (1985), *De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid*
In: Tijdschrift voor Openbaar Bestuur, Jrg. 11, nr. 14 (8 augustus 1985), p. 287-291, 293
- De Volkskrant, 8 september 2009, *Embargoregeling stuit op verzet*
- De Volkskrant, 15 augustus 2009, *Senaat: begroting pas op Prinsjesdag. Eerste Kamer vindt dat het vóór Prinsjesdag vrijgeven van rijksbegroting de positie van de koningin aantast*
- De Volkskrant, 18 juli 2009, *Commentaar: Hou Prinsjesdag in ere. Verspreid begroting pas als koningin heeft gesproken*
- De Volkskrant, 15 juli 2009, *Visionaire Troonrede is 'gevaarlijk'. "Koningschap niet politiseren"*
- De Volkskrant, 16 september 2008, *Interview Gerdi Verbeet. "Triest dat Kamerleden het embargo schenden"*
- Wagenaar, M., (2008), *Media verkiezen macht boven inlichten burger. Embargoregeling: is de lezer gebaat bij een publicatiebeperking rond Prinsjesdag?*
In: NRC Handelsblad, 15 september 2008
- Wagenaar, M., (2006), *Kamer monddood zonder embargo. Door geheimhouding van de stukken heeft parlement weinig meer te zeggen*
In: NRC Handelsblad, 20 september 2006
- Wagenaar, M., (2004), *Pers en politiek zijn hard toe aan gesprek over openbaarheid*
In: NRC Handelsblad, 17 september 2004
- Warbroek, B., (2009), *Lek in geheimhoudingsplicht. "Doe aangifte tegen Paul Tang"*
In: Binnenlands Bestuur, 25 september 2009, p. 7
- Weisglas, F.W., (2006), *Moet het embargo op prinsjesdag blijven? Tweede Kamer wordt de dupe*
In: NRC Handelsblad, 16 juni 2006
- Wiegel, H., (2009), *Prinsjesdag : column*
In: Dagblad De Pers, 15 juli 2009

Wijkerslooth de Weerdesteijn, J.L. de, (2004), *De vervolgbaarheid van ministers en staatssecretarissen*

In: Nederlands Juristenblad, Jrg. 79, nr. 13 (26 maart 2004), p. 672-678

Overig:

De commissie Prinsjesdagstukken heeft tevens een brief d.d. 18 oktober 2009 ontvangen van de heer P. Scholten, met een bijdrage zijnerzijds aan de meningsvorming over de strafbaarheid van lekken van Prinsjesdagstukken.

Bijlagen bij het eindrapport

1. Persbericht van de Tweede Kamer d.d. 15 september 2009; mededeling van het Presidium
2. Persbericht van de Tweede Kamer d.d. 30 september 2009; Presidiumbesluit over onderzoeken naar uitlekken Prinsjesdagstukken
3. Brief Presidium (gedrukt als TK 2009-2010, 32 173, nr. 1) met de opdracht van het Presidium aan de commissie en het onderzoeksvoorstel van de commissie
4. Feitenreconstructie Prinsjesdagstukken 2009
5. Verslagen van de door de commissie Prinsjesdagstukken gevoerde gesprekken:
 - a. prof. dr. J.Th.J. van den Berg, honorair hoogleraar parlementair stelsel Universiteit Maastricht (9 november 2009)
 - b. mr. H.N. Brouwer, voorzitter van het College van procureurs-generaal (18 november 2009)
 - c. prof. mr. Y. Buruma, hoogleraar straf- en strafprocesrecht Radboud Universiteit Nijmegen (18 november 2009)
 - d. mr. E.J. Daalder, plaatsvervangend landsadvocaat (2 november 2009)
 - e. prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staats- en bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen (9 november 2009)
 - f. drs. S. de Jong, plaatsvervangend hoofdredacteur van NRC Handelsblad (2 december 2009)
 - g. J.A.S. Joustra, voorzitter van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren; hoofdredacteur van Elsevier (2 december 2009)
 - h. H. Laroes, hoofdredacteur van NOS Nieuws (2 december 2009)
 - i. mevrouw M.F. Stein, vicevoorzitter van de Vereniging van Griffiers; griffier van de gemeente Den Haag en mr. H.R. Lingen, plaatsvervangend griffier van de gemeente Den Haag (4 november 2009)
 - j. H. Taselaar, hoofdredacteur van RTL Nieuws (2 december 2009)
 - k. mevrouw G.A. Verbeet, Voorzitter van de Tweede Kamer, en mevrouw mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden, Griffier van de Tweede Kamer (8 december 2009)
6. Embargo-overeenkomst tussen Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) en diverse vertegenwoordigers van de pers, 15 augustus 1974
7. Embargo-overeenkomst begrotingsstukken 2004 tussen RVD/Voorlichtingsraad en Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, Prinsjesdag 2003
8. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken d.d. 3 september 2009, met het besluit over de uitreiking van embargo-exemplaren begrotingshoofdstukken en Miljoenennota aan fracties Eerste en Tweede Kamer (TK 2008-2009, 30 539, nr. 10)
9. Motie van het lid Van Gent over het moment van openbaarmaking van de begrotingsstukken (TK 2009-2010, 32 123 III, nr. 7)
10. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met de Eerste Kamer:
 - Brief commissie Prinsjesdagstukken aan Voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 2 november 2009, met feitelijke vragen over procedures, processen en ervaringen met betrekking tot Prinsjesdagstukken
 - Brief van de Griffier van de Eerste Kamer d.d. 17 november 2009, met beantwoording vragen commissie Prinsjesdagstukken

11. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met het ministerie van Algemene Zaken:
 - Brief commissie Prinsjesdagstukken aan de minister-president, minister van Algemene Zaken d.d. 2 november 2009, met feitelijke vragen over procedures, processen en ervaringen met betrekking tot Prinsjesdagstukken
 - Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken d.d. 23 november 2009, met beantwoording vragen commissie Prinsjesdagstukken
12. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met het ministerie van Financiën:
 - Brief commissie Prinsjesdagstukken aan de minister van Financiën d.d. 2 november 2009, met feitelijke vragen over procedures, processen en ervaringen met betrekking tot Prinsjesdagstukken
 - Brief van de minister van Financiën d.d. 23 november 2009, met beantwoording vragen commissie Prinsjesdagstukken
13. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met Sdu Uitgevers:
 - Brief commissie Prinsjesdagstukken aan de directeur van Sdu Uitgevers d.d. 2 november 2009, met feitelijke vragen over procedures, processen en ervaringen met betrekking tot Prinsjesdagstukken
 - Brief van de directeur van Sdu Uitgevers d.d. 18 november 2009, met beantwoording vragen commissie Prinsjesdagstukken
14. Briefwisseling commissie Prinsjesdagstukken met het Centraal Planbureau (CPB):
 - Brief commissie Prinsjesdagstukken aan de directeur van het Centraal Planbureau d.d. 4 december 2009, met feitelijke vragen over procedures, processen en ervaringen met betrekking tot Prinsjesdagstukken, in het bijzonder de Macro Economische Verkenning
 - Brief van de directeur van het Centraal Planbureau d.d. 9 december 2009, met beantwoording vragen commissie Prinsjesdagstukken
15. ANP-bericht, 11 september 2009, 16.03 uur: "Kabinet bereidt burger voor op zware jaren"
16. NOS Teletekst, 11 september 2009, 16.19 uur: "Nederlander levert kwart procent in"
17. Transcript: TV, Nederland 1, NOS Journaal, 11 september 2009, 18.00 uur