

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011

32 500 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011

Nr. 145

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2011

De afgelopen weken zijn met enige regelmaat publicaties verschenen in Nederlandse en buitenlandse dag- en weekbladen waarin wordt bericht over documenten die zijn gepubliceerd via «Wikileaks» dat stelt door anonieme bronnen gelekte vertrouwelijke documenten te publiceren. Publicaties over deze documenten zullen in de komende tijd mogelijk blijven plaatsvinden.

In deze brief zet het kabinet uiteen dat van de zijde van het kabinet geen antwoord verwacht mag worden over de juistheid van de inhoud van de vermeende ambtsberichten. Dat laat onverlet dat het kabinet zich bewust is van de aandacht die de bedoelde berichtgeving heeft getrokken. Daarom lijkt het dienstig om enige kanttekeningen te plaatsen bij de berichtgeving. Mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie, ga ik hier op in.

Concreet wordt in deze brief ingegaan op het verzoek van het lid Timmermans (PvdA) om in te gaan op de relatie tussen ambtenaren en politiek verantwoordelijken, dit naar aanleiding van de door hem en het lid Van Dam (PvdA) opgebrachte berichtgeving.

Daarnaast wordt ingegaan op de informatievoorziening aan de Kamer, zoals door het lid Van den Berge (GroenLinks) naar voren gebracht naar aanleiding van de berichtgeving over de JSF.

De antwoorden op schriftelijke vragen van leden van uw Kamer die mede raken aan dit onderwerp, worden gelijktijdig met deze brief verzonden door de betrokken bewindspersoon. Het betreft hier

- de vragen van de leden Van Tongeren (GroenLinks) en Van Dijk (SP) inzake het bericht dat de Verenigde Staten niet bereid waren Nederland te helpen bij het beperken van geluidsoverlast van AWACS;
- de vragen van de leden Gesthuizen en Van Raak (beiden SP) over het bericht dat Nederland de Verenigde Staten nauwgezet op de hoogte houdt van lopende terreuronderzoeken;
- de vragen van de leden Gesthuizen en Van Bommel (beiden SP) over buitenlands beleid dat is afgestemd met Shell;
- de op 20 januari jl. tijdens de regeling gestelde vragen door het lid Rouvoet (ChristenUnie) met betrekking tot het optreden van Amerikaanse opsporingsdiensten in Nederland.

Ten aanzien van al deze onderwerpen spelen twee zaken een rol. Enerzijds hoe deze berichtgeving, zo zij op een meer dan een toevallige overeenkomst met de werkelijkheid zou berusten, zich verhoudt tot de bronnen die daaraan ten grondslag liggen en anderzijds tot de politiek-ambtelijke verhoudingen en het diplomatieke verkeer. Daarop ga ik in het hiernavolgende in.

Bronnen en berichtgeving

In de publicaties wordt gesteld dat de documenten ambtsberichten zouden zijn van Amerikaanse ambassades aan het «State Department» (ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten) en vice versa. Van de zijde van de Amerikaanse autoriteiten wordt de juistheid van deze claim erkend noch ontkend. De regering van de VS wenst de vertrouwelijkheid van ambtsberichten te waarborgen hetgeen zich niet verdraagt met welk commentaar dan ook van haar zijde met betrekking tot de echtheid van de documenten of de inhoud daarvan. Van Amerikaanse zijde wordt ook geen inzage verstrekt aan Nederlandse autoriteiten in de echte ambtsberichten die met het «State Department» zijn gewisseld, zodat ook van Nederlandse zijde de authenticiteit van de documenten niet kan worden vastgesteld of bevestigd. Alleen al om die reden kan de Nederlandse regering geen commentaar geven op de berichtgeving en op de inhoud van gesprekken waarover daarin melding wordt gedaan. Ieder commentaar zou immers voor waar aannemen wat onze bondgenoten niet als zodanig erkennen of bevestigen.

Maar ook indien de documenten zouden zijn wat beweerd wordt dat zij zijn, dan nog kan de Nederlandse regering geen commentaar geven op de inhoud daarvan. Het betreft immers ambtsberichten van Amerikaanse functionarissen. Ze bevatten weergaven, percepties en inschattingen van het ambassadepersoneel over de Nederlandse situatie en gesprekken die gevoerd zouden zijn met onder anderen ministers, Kamerleden en ambtenaren. De weergave van een gesprek bevat niet noodzakelijkerwijze de inhoud van dat gesprek. Dat is begrijpelijk. Het betreft immers een verslag waarin vooral nadruk wordt gelegd op wat de verslaggever begrijpt, hoort en wil weergeven. De weergave en duiding van de gewisselde informatie en ander bronmateriaal in een bericht komt enkel voor rekening van de steller ervan. Dit geldt ook voor ambtsberichten tussen ambassades en hun departement van buitenlandse zaken. Anders dan de aanduiding suggereert gaat het daarbij niet om berichten die onder ambtseed worden bevestigd. Een discussie over de juistheid van de inhoud van vermeende ambtsberichten is dan ook weinig zinvol en niet dienstig voor het algemeen belang.

Politiek-ambtelijke verhoudingen

Een belangrijk onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van ambtenaren is de contacten met derden. In de praktijk zullen de aard en

frequentie van externe contacten per ambtenaar verschillen. Van de leidinggevende ambtenaren op het niveau van de Algemene bestuursdienst wordt onder meer verwacht dat zij contacten leggen en onderhouden met voor de eigen functie belangrijke personen en organisaties, niet alleen om te weten waar anderen binnen en buiten de rijksoverheid zich mee bezighouden, maar ook om steun en medewerking te verkrijgen voor het beleid van hun minister of, zodra daarvan sprake is, het algemeen regeringsbeleid. Voor de externe contacten van ambtenaren bevatten de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren een nadere invulling en houvast. In de contacten met derden in het kader van de functievervulling moet de ambtenaar zich, ingevolge die aanwijzingen, rekenschap geven dat hij als zodanig optreedt namens of ten behoeve van de minister. Daarbij gelden voor de ambtenaar de «in het algemeen voor werknemers geldende eisen die met het oog op het goed functioneren van een werkverband aan de leden van dat verband moeten worden gesteld ten opzichte van het door dat verband gevoerde beleid» (Aanwijzing 11, tweede lid, Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren). Dit geldt evenzeer bij contacten in het internationale verkeer.

De onderlinge informatie-uitwisseling tussen ambassades en de betrokken departementen is essentieel voor het bewaren van de internationale orde en vrede. In de gepubliceerde documenten wordt veel aandacht besteed aan de discussie over de eventuele voortzetting van de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Afghanistan. Daarin gaat het over wat de standpunten van bewindslieden zouden zijn en wat uit contacten met ambtenaren zou blijken. In het moderne verkeer tussen landen vinden op talloze plaatsen en niveaus contacten plaats. Deze zijn soms rechtstreeks maar veelal zullen die lopen via het ambassadepersoneel. De tijd dat contacten zich uitsluitend beperkten tot ministers en gevolmachtigde ministers ligt ver achter ons. Het is de bestaansreden van ambassades; luisteren, informatie verstrekken en waar mogelijk de mening en het oordeel gunstig beïnvloeden.

De vertrouwelijkheid van deze communicatie moet gewaarborgd zijn. Ook om die reden past geen commentaar van de zijde van de Nederlandse regering op de juistheid of onjuistheid van de inhoud van de vermeende ambtsberichten. Ook commentaar op de inhoud van de berichten door personen die daarin ambtshalve worden genoemd kan schadelijk zijn voor het algemeen belang en ware om die reden beter achterwege te laten. Voor de werkzaamheden van ambtenaren is de minister waaronder zij ressorteren het hoogste gezag. Voor de ministeriële verantwoordelijkheid is niet bepalend of de minister vooraf op de hoogte was of instemde met al hetgeen zijn ambtenaren deden of nalieten. Wel moet de minister erop kunnen vertrouwen dat het ministerie volgens zijn aanwijzingen functioneert, overeenkomstig de wettelijke voorschriften handelt en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid zodat de minister zijn staatsrechtelijke verantwoordelijkheid kan dragen. De ambtenaren zijn in de uitoefening van hun functie werkzaam voor de betrokken minister en zijn gehouden zich loyaal en dienstbaar op te stellen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. De normen daarvoor zijn onder meer neergelegd in de Ambtenarenwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement en de modelgedragscode Rijk. Ambtenaren handelen of spreken niet voor zichzelf, maar met het oog op het door de minister vastgestelde beleid of, zodra daarvan sprake is, het door de ministerraad vastgestelde algemene regeringsbeleid. Voor dit handelen of spreken is niet altijd een directe instructie nodig, zolang ambtenaren zich bewust zijn van de staatsrechtelijke en rechtspositionele kaders waarbinnen zij dienen te opereren. In een onderhandelingssituatie zal een ambtenaar binnen deze kaders in het algemeen meer ruimte voor initiatief hebben dan bij gebonden uitvoering van wet- en regelgeving.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het handelen en nalaten van ambtenaren valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Van deze verantwoordelijkheid kan de vertrouwensregel worden onderscheiden. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt ertoe parlementaire controle mogelijk te maken door het afleggen van verantwoording in de vorm van inlichtingen en uitleg terwijl de vertrouwensregel inhoudt dat het parlement beoordeelt of het vertrouwen in de drager van het ambt aanwezig is.

Behalve dat een minister verantwoordelijk is voor het handelen en nalaten van de ambtenaren geldt de ministeriële verantwoordelijkheid uiteraard ook het eigen handelen en nalaten van de ambtsdrager. Een minister neemt voorts met het aantreden in zijn ambt van rechtswege de verantwoordelijkheid over voor hetgeen zijn voorgangers in dit ambt hebben gedaan of nagelaten. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt ook voor het lidmaatschap van de ministerraad. De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid daarvan (artikel 45 Grondwet). In de aanloop naar een besluit zullen ministers in de ministerraad steeds met kracht van argumenten hun eigen beleid en standpunten naar voren brengen. Dit zal zich ook uiten in de overleggen die buiten de ministerraad worden gepleegd om tot een door de ministerraad gedragen besluit te komen. Bestaande verschillen van inzicht tussen ministers dienen daarbij zo min mogelijk publiekelijk naar buiten te worden gebracht. Als er nog geen besluit is genomen is er wel een beperkte ruimte voor publieke discussie, zolang deze geen afbreuk doet aan het feit dat naar eenheid moet worden toegewerkt. Zodra de ministerraad een besluit genomen heeft, is er eenheid van regeringsbeleid. Elk van de ministers is dan gehouden aan de gezamenlijk bepaalde lijn.

In de berichten wordt gesproken over uitingen van bewindspersonen ten aanzien van het regeringsbeleid. Ook indien deze plaats hebben gevonden en de weergave in overeenstemming zou zijn met de werkelijkheid, dan moet nog worden vastgesteld dat deze geheel in overeenstemming waren met het gestelde in het voorgaande. Gegeven de dagtekening van de bedoelde berichten zou het gaan om opmerkingen die gemaakt werden op een moment dat de ministerraad nog geen besluit had genomen over het beleid terzake. De eenheid van het regeringsbeleid verdraagt zich heel wel met verschillende opinies op een moment dat het beleid nog niet is vastgesteld door de regering. In vertrouwelijkheid gedane persoonlijke kanttekeningen van bewindspersonen bij genomen besluiten verdragen zich daar ook mee.

De leden Timmermans en Van Dam (beiden PvdA) hebben geïnformeerd naar contacten inzake een verlenging van de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Afghanistan waaraan in de berichten wordt gerefereerd. Uit eigen bron kan het kabinet vaststellen dat contacten van ambtenaren met Amerikaanse functionarissen hebben plaatsgevonden. Uit de ambtelijke weergave over deze contacten is gebleken dat zij plaatsvonden voordat de ministerraad een besluit genomen had over het regeringsbeleid en dat daarbij geen uitlatingen zijn gedaan die niet in lijn waren met het beleid van de ministers dat gericht was op voortgezette betrokkenheid van Nederland in Afghanistan. In de berichtgeving dat in deze contacten zou zijn opgeroepen om druk uit te oefenen, herkent het kabinet zich niet. Zelfs in wat zou zijn gesteld kan geen oproep aan derden worden gelezen om druk te zetten op leden van het kabinet. Er kan niet meer in worden gelezen dan dat ambtenaren die in contacten gewezen werden op mogelijke consequenties van standpunten van andere bewindslieden dan de eigen minister, hun gesprekspartner wezen op de verantwoordelijkheid

en positie van de betrokken bewindspersoon. De inhoud van die contacten heeft voldaan aan hetgeen in de Aanwijzingen is opgenomen en past ook overigens binnen de vastgestelde kaders.

Informatievoorziening aan de Kamer

Een ander aspect waarover vragen zijn gesteld betreft de informatievoorziening aan de Kamer. Het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid gaat ervan uit, dat de bewindspersoon over de informatie beschikt die relevant is om het beleidsproces te kunnen sturen en dat het parlement juist en volledig is geïnformeerd. Deze informatieverplichting aan het parlement volgt uit artikel 68 Grondwet, en vloeit voort uit de verantwoordingsplicht die in het parlementaire stelsel ligt besloten.

Door het lid Van den Berge (GroenLinks) is een spoeddebat aangevraagd over het bericht dat de Verenigde Staten beter geïnformeerd zou zijn over de JSF dan de Tweede Kamer. De vraag van het lid Van den Berge of het klopt dat het ministerie van Defensie al in 2007 ervan op de hoogte was dat er te weinig geld beschikbaar was om 85 JSF-vliegtuigen aan te schaffen terwijl het ministerie altijd tegen de Kamer heeft gezegd dat de planning was om 85 JSF-vliegtuigen aan te schaffen, kan op basis van de feiten ontkennend worden beantwoord. Daarbij kan worden verwezen naar de brief van de voormalige staatssecretaris van Defensie van 7 september 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 26 488, nr. 196).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner