Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2026-0000132454

Datum
9 april 2026

Opgesteld door
[redacted]

Samengewerkt met

Bijlage(n)
0

Aan Minister van BZK
Van CZW

nota

Nader rapport grondwetsvoorstel vervolging ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen

Aanleiding

Op 17 december 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling advisering) één advies (dictum B) uitgebracht over de twee wetsvoorstellen die zien op de herziening van de procedure voor de vervolging van ambtsdelicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Deze voorstellen geven uitvoering aan de aanbevelingen van de commissie-Fokkens.

Een deel van de herziening past binnen het huidige grondwettelijk kader (aangeduid als spoor I en ook als 'Herzieningswet') en een deel vergt een grondwetswijziging (aangeduid als spoor II). U bent primair verantwoordelijk voor het spoor II voorstel (de grondwetswijziging); de minister van J&V is mede-ondertekenaar. De minister van J&V is primair verantwoordelijk voor het spoor I voorstel, dat wijzigingen aanbrengt in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie; u bent hiervan tweede ondertekenaar.

Hoewel de Afdeling advisering één advies heeft uitgebracht over de beide wetsvoorstellen is ervoor gekozen voor beide voorstellen een afzonderlijk nader rapport te maken. De nadere rapporten, waarin gereageerd wordt op het advies van de Afdeling advisering, zijn nu gereed.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met:

- het nader rapport, het grondwetsvoorstel en de aangepaste memorie van toelichting (spoor II);
- indiening van het grondwetsvoorstel bij de Tweede Kamer en hiertoe te ondertekenen:
  - het nader rapport; en
  - de memorie van toelichting.
- het nader rapport, het aangepaste wetsvoorstel en de aangepaste memorie van toelichting (spoor I);
- indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer (op voordracht van MJ&V).

Kern

- De commissie-Fokkens was ingesteld door de toenmalige ministers van BZK en J&V en had tot taak om aan de beide ministers advies uit te

brengen "over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten". De commissie heeft in juli 2021 rapport uitgebracht en verschillende aanbevelingen gedaan voor herziening van de procedure voor de vervolging van ambtsdelicten.
- Het toenmalige kabinet (Rutte IV) heeft in een hoofdlijnenbrief d.d. 12 april 2024 positief gereageerd op de aanbevelingen van de commissie-Fokkens en een wijziging van de betreffende wetgeving aangekondigd.
- In uw (concept) Beleidsbrief staat – onder het kopje 'weerbaar bestuur' – dat het streven is om beide voorstellen in de loop van het voorjaar bij de Tweede Kamer in te dienen.

Toelichting

Huidige situatie
- De vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindslieden is geregeld in artikel 119 van de Grondwet en verder uitgewerkt in diverse wetten. In artikel 119 van de Grondwet is geregeld dat ministers, staatssecretarissen en Kamerleden wegens ambtsmisdrijven – hierin wordt mede gelezen ambtsovertredingen – in die betrekking gepleegd, ook na hun aftreden, terecht staan voor de Hoge Raad.
- De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer. De procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PGHR) is belast met de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen (dus niet het OM, zoals in normale strafzaken het geval is). Voorbeelden van ambtsmisdrijven zijn: (passieve) omkoping, verduistering, lekken van staatsgeheime informatie.

Commissie-Fokkens: knelpunten
- De commissie concludeert dat modernisering van wetgeving noodzakelijk is, omdat de vervolgingsbeslissing is opgedragen aan politieke organen (Tweede Kamer en regering). Dat maakt dat de vervolgingsbeslissing politiek kan worden, wat het verwijt van vriendjespolitiek of politieke afrekening kan opleveren.
- Berechting van ambtsdelicten in eerste en enige instantie voor de Hoge Raad is een fundamentele afwijking van het beginsel van berechting in twee instanties uit het IVBPR (op dit moment geldt dat Nederland daartoe een voorbehoud heeft gemaakt bij de ratificatie van het IVBPR).
- De strafbaarstelling van ministers in de artikelen 355/356 in het Wetboek van strafrecht (hierna: WvSr) voor schending van de Grondwet, wet of AMvB is zeer ruim en voldoet niet aan vereisten van rechtszekerheid. Bovendien hoort de politieke ministeriële verantwoordelijkheid daar een rol te vervullen.
- De Tweede Kamer is onvoldoende toegerust om onderzoek te doen naar vermeende ambtsdelicten en de rol te vervullen die het OM in gewone strafprocedures toekomt, onder meer door beperkte bevoegdheden en middelen en zeer korte termijnen voor onderzoek. Dat is gebleken toen in het verleden onderzoek is gedaan door TK-commissies naar vermeende ambtsdelicten (o.a. commissie-Schouten bij lekken uit de CIVD in 2016).

Commissie-Fokkens: aanbevelingen en uitwerking wetsvoorstellen

- De belangrijkste aanbeveling voor spoor I (aanpassing van de gewone wetgeving binnen het nu nog bestaande grondwettelijk kader) betreft de aanbeveling om de PGHR te belasten met de opsporing van ambtsdelicten en ook ambtshalve de mogelijkheid te geven om tot opsporing over te gaan. Wel moet de regering of TK de bevoegdheid krijgen om een lopend opsporingsonderzoek van de PGHR te beëindigen of niet in te stellen en blijft de uiteindelijke beslissing om over te gaan tot vervolging bij de regering of de TK. Daarnaast worden de artikelen 355/356 WvSr geschrapt.
- Ten aanzien van spoor II (Grondwet) wordt aanbevolen om artikel 119 van de Grondwet te schrappen en de 'gewone' strafvorderlijke procedure van toepassing te verklaren, zodat berechting in twee feitelijke instanties mogelijk wordt. Daarnaast beveelt de commissie aan om de PGHR te belasten met de opsporing, en de bevoegdheid om opdracht tot vervolging te geven bij ambtsdelicten bij hem neer te leggen. De PGHR is een onafhankelijk orgaan en heeft een grondwettelijk geborgde benoeming voor het leven. De vereiste vervolgingsopdracht van de PGHR is een bijzondere waarborg gelet op de (mogelijk) vergaande gevolgen van de vervolging van een bewindspersoon of Kamerlid. De PGHR kan zich zo nodig laten bijstaan door het OM, die voor die zaken geen aanwijzingen kan krijgen van MJenV (om politieke beïnvloeding te voorkomen). Daarnaast wordt een klachtprocedure bij sepot (art. 12 WvSv) mogelijk.
- Het kabinet-Rutte VI besloot alle aanbevelingen van de commissie over te nemen, behalve de aanbeveling om artikel 119 van de Grondwet te schrappen. De toenmalige minister van BZK (Bruins Slot) stelde voor om in de Grondwet (en dus niet slechts op wetsniveau) de waarborg vast te leggen dat het OM alleen tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict mag overgaan als de PGHR daartoe opdracht geeft. Gelet op het bijzondere politieke karakter van de delicten en personen die onder het bereik van de regeling vallen, en de bijzondere staatkundige positie die deze regeling inneemt, wordt wenselijk geacht deze regeling met meer waarborgen te omkleden dan de gewone strafvorderlijke procedure. Dat geldt zowel ten aanzien van de inhoud van de regeling als de wijze waarop die regeling kan worden aangepast.

Inhoud advies en reactie in nader rapport

Spoor II voorstel

- De Afdeling advisering onderschrijft de bezwaren bij de huidige procedure uit artikel 119 Grondwet en daarmee de motivering om deze te wijzigen.
- De Afdeling advisering volgt de regering in haar argumentatie om de vervolgingsbeslissing in de Grondwet te verankeren en niet slechts in de gewone wet (anders dan de commissie-Fokkens adviseerde).
- De Afdeling advisering is nog niet overtuigd door de argumentatie voor berechting in drie instanties, en ziet met name een bezwaar in het tijdselement dat kwesties hierdoor lang boven de markt blijven hangen, en daarmee langdurig impact hebben op de werking van het parlementair stelsel en vertrouwen in de overheid.
    - Reactie: In de MvT wordt uitgebreid ingegaan op de bezwaren bij berechting door de Hoge Raad in eerste en enige instantie en is uiteengezet waarom de voordelen van aanpassing zwaarder wegen

dan de nadelen van het afschaffen van de bijzondere procedure. Kortgezegd: Het in het IVBPR opgenomen fundamentele recht op rechtspraak in twee instanties geldt nu niet voor Kamerleden en bewindspersonen. Bovendien past de taak om op te treden als feitenrechter niet bij de normale werkzaamheden van de Hoge Raad (cassatierechtspraak), en is de organisatie hiervoor onvoldoende ingericht. Het klopt dat een strafzaak hierdoor langer boven de markt kan blijven hangen, maar dit geldt in beginsel voor elke strafzaak, en in het bijzonder ook bij de vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon voor andere (gewone) delicten (zoals diefstal) of de vervolging van lokale volksvertegenwoordigers of bestuurders waarbij de normale strafrechtelijke procedure wordt gevolgd. Niet valt in te zien waarom dit principiële argument in die gevallen geen rol zou spelen, maar wel doorslaggevend zou moeten zijn waar het gaat om ambtsdelicten van Kamerleden of bewindspersonen.

- De Afdeling advisering meent dat het in de rede ligt ook de opsporingsfase in de Grondwet te verankeren (wie hiertoe kan beslissen) gelet op de ingrijpende bevoegdheden jegens Kamerleden en bewindspersonen waarmee deze fase gepaard kan gaan.
    - Reactie: De regering past het voorstel niet aan, maar legt dit wel uit in de MvT. Dat de opsporingsfase een grote impact heeft en gepaard kan gaan met ingrijpende bevoegdheden is inherent aan deze fase van het strafproces. Dit geldt voor elke persoon die onderwerp is van een opsporingsonderzoek. Toch bevat de Grondwet in algemene zin geen bepalingen over de opsporingsfase in het gewone strafrecht (en wel over de vervolging). Het is niet uitlegbaar waarom dit in algemene zin niet nodig wordt geacht, maar dat de opsporingsfase in het kader van ambtsdelicten wel grondwettelijke waarborging zou vergen. Ook hier kan het in het bijzonder gewezen worden op de vergelijking met de opsporing van commune delicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen en bestuurders en volksvertegenwoordigers op decentraal niveau.
- De Afdeling advisering adviseert (hoewel de uitwerking pas t.z.t. volgt in de uitvoeringswet) in de MvT nader in te gaan op hoe de opsporing en vervolging in de gewone wetgeving onder het nieuwe artikel 119 Grondwet zullen worden georganiseerd.
    - Reactie: Het kabinet heeft dit advies ter harte genomen en de MvT aangevuld.

Spoor I voorstel

- De Afdeling plaatst ten eerste vraagtekens bij de opportuniteit van de Herzieningswet als tijdelijke oplossing en wijst op diverse nadelen ervan. De Afdeling vraagt om een nadere onderbouwing van de opportuniteit van de Herzieningswet in de memorie van toelichting. Dit adviespunt is opgevolgd door in de toelichting nader af te wegen waarom de Herzieningswet wenselijk wordt geacht, hoewel deze ertoe leidt dat de procedure in relatief korte tijd tweemaal wordt gewijzigd (nu binnen het kader van de huidige grondwettelijke bepaling en t.z.t. ter verdere uitwerking van de nieuwe grondwettelijke bepaling). Behalve naar de bevindingen van commissie-Fokkens is daarbij verwezen naar de kritiek

van de Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa op het huidige Nederlandse stelsel, alsmede naar de meermalen geuite bezwaren van beide Kamers tegen de huidige procedure. In dit kader is ook vermeld dat de commissie voor de Werkwijze recent per brief heeft gewezen op de aanbevelingen van de door de TK ingestelde en uit Kamerleden bestaande Voorbereidende groep uitvoering motie Wijen-Nass 10 februari 2026 n.a.v. de gang van zaken, feiten en omstandigheden rondom het onderzoek naar voormalig Kamervoorzitter Arib (zie Kamerstukken II 2025/26, 36221, nr. 26, p. 3).

- De Afdeling adviseert ten tweede de termijn voor het opsporingsonderzoek te verruimen, vanuit de gedachte dat in veel zaken het opsporingsonderzoek niet in drie maanden kan worden afgerond. Dit adviespunt is opgevolgd door artikel 485d, eerste lid, Sv aan te passen zoals door de Afdeling geadviseerd.
- Ten derde adviseert de Afdeling om in de toelichting bij de Herzieningswet in te gaan op de keuze om de Hoge Raad en de PGHR aan te wijzen in procedures in het strafproces die niet direct verband houden met de opsporing of berechting, zoals beklag tegen beslag of procedures in het kader van de tenuitvoerlegging van sancties. Ook dit adviespunt is opgevolgd door de toelichting op dit onderdeel aan te vullen.
- Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele en technische wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. De belangrijkste wijziging is dat de samenloopbepaling, waarmee het recent vastgestelde nieuwe Wetboek van Strafvordering (Stb. 2026, 56 en 57) zou worden gewijzigd, is geschrapt. Omdat de eerste aanvullingswet, die op dit moment in behandeling is bij de Tweede Kamer, gevolgen heeft voor dit wetsvoorstel, en de tweede aanvullingswet nog wordt voorbereid, leidt het opnemen van samenloopbepalingen die vervolgens nog zullen moeten worden aangepast, tot onnodig complexe wetgeving. In plaats daarvan zal op een later moment worden voorzien in een technische omzetting van dit wetsvoorstel naar het nieuwe Wetboek.

Politieke context

- Beide wetsvoorstellen geven opvolging aan de aanbeveling van de GRECO om – kort samengevat – belemmeringen in strafrechtelijke onderzoeken naar ambtsdelicten van bewindspersonen weg te nemen.
- Door beide Kamers is diverse malen gewezen op de bezwaren van de huidige regeling, waarbij tevens de wens is uitgesproken op voortvarende wijze tot een aanpassing te komen; in 2024 werden in de Tweede Kamer twee moties (Koekkoek c.s. en Omtzigt c.s.) van deze strekking aangenomen en spraken de commissies Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer uitdrukkelijk de wens uit voor een snelle behandeling van dit onderwerp. Een recente ervaring van de Tweede Kamer met de huidige procedure (n.a.v. de gang van zaken, feiten en omstandigheden rondom het onderzoek naar voormalig Kamervoorzitter Arib) heeft de commissie voor de Werkwijze aanleiding gegeven de wetgever aan te sporen om de wetswijzigingen "voortvarend ter hand te nemen".
- Uit het verslag dat de Tweede Kamer in 2024 over de hoofdlijnenbrief uitbracht, kan breed draagvlak voor beide wetsvoorstellen worden afgeleid. Wel was de fractie van GL-PvdA kritisch op het schrappen van de artikelen 355 en 356 Sr**,** de artikelen waarin kort gezegd het handelen van

bewindspersonen in strijd met de Grondwet, wetten en amvb's strafbaar werd gesteld. Over dit onderdeel wordt ook in de literatuur uiteenlopend gedacht.[1] Deze schrapping is overeenkomstig het advies van de commissie-Fokkens mede ingegeven door de onbepaaldheid van deze strafbaarstellingen. De Afdeling advisering heeft over deze voorgenomen schrapping geen opmerkingen gemaakt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Motivering
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	**Naam**	**Informatie**
1	Advies Afdeling advisering Raad van State (sporen I en II)	
2a	Nader rapport (spoor II)	
2b	Grondwetsvoorstel (spoor II)	
2c	Memorie van toelichting (spoor II)	
3a	Nader rapport (spoor I)	
3b	Wetsvoorstel (spoor I)	
3c	Memorie van toelichting (spoor I)	
4a t/m 4g	Adviezen	
5	Begeleidend memo KvdK	
6	Begeleidend memo griffie TK	

[1] Zie voor een overzicht par. 5.13 van het rapport van de commissie-Fokkens, en voor twee recente kritische reacties P.P.T. Bovend'Eert, 'Handen af van de rechterlijke macht', *NJB* 2026-40, p. 3454-3455; S.P. van Oort, 'Kun je met een Raad van State-advies 'doen wat je wilt'?', *Ars Aequi* 2025, p. 817-820, p. 820.