

Vergaderjaar 2024–2025

28 362

Reikwijdte van artikel 68 Grondwet

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 januari 2025

Een adequate informatievoorziening is noodzakelijk voor een optimaal samenspel tussen kabinet en parlement. Het is van belang om als kabinet en Kamers samen op te trekken in het maken van afspraken die bijdragen aan een betere en effectiever samenspel de praktijk. Dit draagt bij aan het gemeenschappelijke doel van een sterke democratische rechtsstaat, met aan de basis een kwalitatief goede democratische besluitvorming. Informatievoorziening verdient daarom aandacht en het kabinet is de werkgroep Informatieafspraken dan ook zeer erkentelijk voor de verrichte inspanning. Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport Grip op informatie, dat een goed uitgangspunt vormt voor het verder bespreken van kwesties rondom informatievoorziening. De hoeveelheid informatie die door het kabinet aan de Kamers wordt gestuurd is hierbij een belangrijk aandachtspunt, evenals de hoeveelheid informatie die door de Kamers aan het kabinet wordt gevraagd. Het kabinet zoekt naar een werkwijze die voldoet aan de behoefte van de Kamers en voor de departementen hanteerbaar is. Ook in het licht van de taakstelling op apparaatsuitgaven moet zorgvuldig worden omgegaan met ambtelijke capaciteit.

De gesprekken van leden van het vorige kabinet en Rijksambtenaren met de werkgroep, waar in een open sfeer gedachten en beelden zijn gewisseld, zijn als plezierig en waardevol ervaren. In deze gesprekken is wederzijds begrip getoond voor elkaars vak en zijn de verschillende belevingswerelden nader tot elkaar gebracht. Het kabinet zou deze gesprekken graag voortzetten. Dit kan, zoals ook de werkgroep voorstelt, tussen de bewindspersonen en de vaste Kamercommissies gebeuren. Bij diverse departementen zijn reeds goede ervaringen met dit soort gesprekken. Daarnaast wenst het kabinet dit gesprek blijvend ook in breder verband met de Kamer te voeren, met zowel kabinetsleden als Rijksambtenaren. Door het voortzetten van deze gesprekken en daarmee de uitwisseling van beelden en werkwijzen, kan gewerkt worden aan gezamenlijke werkafspraken om de informatie-uitwisseling verder te

verbeteren. Hieronder wordt ingegaan op specifieke punten uit het rapport, met name de aandachtspunten en aanbevelingen die zich tot het kabinet richten.

Het tijdig verstrekken van informatie

Het tijdig aanleveren van stukken voor een debat is van belang om het debat goed te kunnen voeren. Waar gewenst kunnen hier tussen vaste Kamercommissies en bewindspersonen specifieke afspraken over worden vastgesteld. Het zal blijven voorkomen dat het niet lukt om binnen de afgesproken termijn informatie te versturen, bijvoorbeeld wanneer op korte termijn extra informatie wordt verzocht. Informatieverzoeken met dergelijke korte deadlines vragen veel van een departement. Hoewel er altijd gewerkt wordt aan zowel tijdige als volledige beantwoording, kan hier niet altijd binnen de gevraagde termijn aan voldaan worden.

Artikel 68 Grondwet en beroep op het belang van de staat

De werkgroep doet enkele aanbevelingen aan de Kamer ten aanzien van het beroep op het belang van de staat en de motiveringsgronden voor het weigeren van het ter beschikking stellen van informatie door het kabinet. Sindsdien heeft de Kamer ingestemd met het voorstel tot het oprichten van een tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing, die adviserend kan optreden bij constitutionele vraagstukken zoals de toepassing van een beroep op het belang van de staat.¹ Het kabinet heeft kennisgenomen van het voornemen om de tijdelijke commissie overzicht en expertise te laten opbouwen over dit thema en haar een adviserende rol te laten spelen ten aanzien van de deugdelijkheid van de (openbare) motivering van de regering voor beroepen op het belang van de staat. De Kamer stelt ook in haar verslag vast dat de tijdelijke commissie zich niet uitspreekt over of inlichtingen door het kabinet terecht aangeboden of geweigerd zijn.

De concretisering van artikel 68 van de Grondwet vindt plaats in de staatsrechtelijke praktijk tussen kabinet en parlement. Het kabinet hecht daarom veel waarde aan het overleg met de Kamer over de invulling van het informatierecht. Het kabinet heeft eerder aangeboden nader in gesprek te gaan met de leden van de werkgroep Informatieafspraken over het onderwerp beroep op het belang van de staat. Helaas heeft dit gesprek nog niet kunnen plaatsvinden. Het kabinet zou dit gesprek graag alsnog voeren met de leden van de werkgroep en de leden van de nieuwe tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing, om van gedachten te wisselen over de wijze waarop binnen de constitutionele kaders invulling gegeven kan worden aan het versterken van het informatierecht.

Beantwoording van Kamervragen

Kamerleden hebben diverse instrumenten tot hun beschikking om informatie van het kabinet te verzoeken, bijvoorbeeld via de vaste Kamercommissies, het vragen van een brief van het kabinet tijdens de regeling van werkzaamheden of het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen. Het rapport vraagt specifiek aandacht voor de tijdige beantwoording van schriftelijke vragen. Het kabinet erkent dat de tijdige beantwoording van Kamervragen beter kan. De informatierelatie tussen kabinet en Kamer is afhankelijk van interactie. De hoeveelheid informatie die door het kabinet aan de Kamer wordt gestuurd is hierbij een belangrijk aandachtspunt, evenals de hoeveelheid informatie die door de Kamer met

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 642, nr. 1

het behulp van verschillende instrumenten aan het kabinet wordt gevraagd. Het aantal informatieverzoeken, de hoeveelheid informatie en de afstemming die voor de beantwoording van deze vragen is vereist, spelen hier uiteraard een belangrijke rol in. De hoeveelheid vragen in één set Kamervragen is vaak groot, wat een hoge druk op het ambtenarenapparaat met zich meebrengt. Daarnaast wordt geregeld verzocht om een beantwoording sneller dan de gebruikelijke termijn van drie weken. Het kabinet vraagt de Kamer hier aandacht voor te hebben.

Het kabinet gaat graag met de Kamer in gesprek over de hoeveelheid en omvang van informatieverzoeken, om het samenspel te verbeteren. Het kabinet verwacht dat door het gezamenlijk werken aan een betere informatievoorziening de omvangrijke informatiestroom getemperd kan worden. Mogelijk kan meer (informeel) contact tussen departementen en de Kamer hier een bijdrage aan leveren. Zo kunnen bijvoorbeeld feitelijke vragen snel worden beantwoord via de parlementair contactpersonen. Ook is het mogelijk dat de parlementair contactpersonen contact opnemen met de indiener(s) van het informatieverzoek, om de focus en het doel achter het verzoek scherp te krijgen. Dit kan ertoe leiden dat de beantwoording sneller volgt en beter aansluit bij het verzoek. Door verschillende departementen wordt hier (in toenemende mate) positieve ervaring mee opgedaan.

Het kabinet is reeds aan de slag met het versnellen van de beantwoording van schriftelijke Kamervragen en heeft daarbij oog voor de reguliere termijn van drie weken voor de beantwoording. Hierbij houdt het kabinet ook oog voor de eenheid van kabinetsbeleid en de daarvoor benodigde interdepartementale afstemming, die tijd kost. Deze afstemming is toenemend nodig, omdat steeds meer informatieverzoeken vanuit de Kamer het beleid van meerdere departementen raken. Daarom wordt Rijksbreed gezien hoe nog efficiënter samen te werken om de onderlinge afstemming te versnellen, bijvoorbeeld door de informatiehuishouding te verbeteren.

In de praktijk komt het geregeld voor dat de beantwoording van Kamervragen grotendeels gereed is, maar dat nog niet alle gevraagde informatie beschikbaar is. Er kan vaker gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de beantwoording (gedeeltelijk) binnen de reguliere termijnen te verzenden, maar een toezegging te doen om de overige gevraagde informatie, zodra deze beschikbaar is, separaat schriftelijk aan de Kamer te zenden. Op deze wijze krijgt het parlement alvast de beschikking over de op dat moment beschikbare informatie, zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid van de beantwoording.

Het kabinet heeft begrip voor de wens van de Kamer om meer inzicht te krijgen in de redenen voor een langere beantwoordingstermijn. De departementen bekijken ieder de werkwijze van versturen van uitstelberichten. Sommige departementen sturen bijvoorbeeld uitgebreidere uitstelberichten, waar andere departementen kiezen voor contact door parlementair contactpersoon met de indiener. Er wordt door het kabinet niet lichtvaardig omgegaan met zowel tijdige beantwoording als zorgvuldige uitstelberichten. Dit blijft het uitgangspunt bij bovengenoemde initiatieven.

Het kabinet houdt de zorgvuldigheid en volledigheid van beantwoording in ogenschouw bij de verkenning naar oplossingen in het proces. Het kabinet verkent graag gezamenlijk met de Kamer hoe met de verschillende beschikbare instrumenten om informatie te verzoeken een tijdige, zorgvuldige en volledige beantwoording kan worden gewaarborgd. Het

kabinet hecht nadrukkelijk aan de ideeën en wensen vanuit de Kamer hierover.

Meer direct contact

Een goed samenspel tussen kabinet en parlement maakt verschillende vormen van informatie-uitwisseling mogelijk. Niet alleen schriftelijk, maar juist ook mondeling. Een goed gesprek kan soms meer inzicht geven dan een brief. Het is van toegevoegde waarde wanneer ambtenaren zelf technische uitleg kunnen geven over onderwerpen waar zij inhoudelijk specialist op zijn. Het biedt tevens de mogelijkheid tot het stellen van verduidelijkende vragen. Democratie is uiteindelijk mensenwerk. Goede informatie-uitwisseling kan pas plaatsvinden als kabinet, ambtenaren en Kamerleden elkaar weten te vinden. Het is van belang dat niet alleen de schriftelijke informatiestroom op orde is, maar ook met elkaar gesproken wordt.

Net als de werkgroep pleit ook het kabinet voor meer direct contact tussen de Kamers en ambtenaren, zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de brief van de Kamervoorzitter inzake informatie- en werkafspraken van 4 mei 2022.² Dit kan op initiatief van Kamerleden of hun medewerkers, en ook op initiatief van ambtenaren. Aanwijzing 6 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren, waarin is opgenomen dat ambtenaren slechts op aanwijzing van de betrokken Minister contact opnemen met een Kamerlid, sluit dit niet uit. De reden achter aanwijzing 6 is de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is voor het parlement essentieel om de controlerende functie uit te oefenen: de Minister is het scharnier tussen de gekozen volksvertegenwoordiging en de onder hem ressorterende ambtenaren. Contact op eigen initiatief van ambtenaren en zonder toestemming van de betrokken Minister brengt het risico met zich dat er directe verantwoordingslijnen ontstaan met ambtenaren. Dat verhoudt zich niet tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom vindt het kabinet het niet wenselijk dat (alle) ambtenaren op eigen initiatief contact kunnen opnemen met Kamerleden. Om deze reden is deze rol belegd bij de parlementair contactpersonen en de politiek adviseurs.

Sinds de herziening van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren in december 2020 zijn goede ervaringen opgedaan met contacten tussen ambtenaren en Kamerleden, waaronder contacten waarbij het initiatief bij ambtenaren lag. Uitgangspunt is dat deze contacten technisch van aard zijn. De parlementair contactpersoon is hierbij altijd het aanspreekpunt tussen de Kamers en het ministerie. Het kabinet is het eens met het in het rapport genoemde belang van goed contact tussen de ambtelijke staf van Kamercommissies en ambtenaren, via de parlementair contactpersonen. Naast het feit dat de parlementair contactpersoon het aanspreekpunt voor beide kanten is, heeft deze ook aandacht voor het gelijkelijk informeren van alle Kamerleden binnen een commissie. Met de invoering van de parlementair contactpersoon bij ieder departement is een praktijk ontstaan waarbij de parlementair contactpersoon met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid ook op verzoek van ambtenaren contact kan opnemen met Kamerleden, zoals ingeval van verduidelijkende vragen bij de beantwoording van Kamervragen. Binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid ziet het kabinet daarom ruimte voor (technische) contacten tussen ambtenaren en Kamerleden en zet het zich er voor in dat de bestaande mogelijkheden in de toekomst nog meer benut worden. Om te benadrukken dat de Aanwijzingen reeds voorzien in de mogelijkheid dat ook ambtenaren via

² Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VII, nr. 148

de parlementair contactpersoon contact kunnen opnemen met Kamerleden, past het kabinet bij een volgende herziening van de Aanwijzingen de toelichting aan met deze verduidelijking.

Binnen alle departementen is de rol van parlementair contactpersoon belegd. Feit is dat de invulling van deze rol niet uniform is. Dit heeft te maken met verschillende organisatiestructuren van departementen. Het doel is echter hetzelfde, namelijk voorzien in de informatiebehoefte van de Kamer én het departement. De invulling van de rol zal duidelijk worden gecommuniceerd tussen departement en de vaste Kamercommissie(s). De rol kan vervolgens verder (per departement) worden ontwikkeld, waarbij ervaringen over en weer worden meegenomen.

Het kabinet sluit zich aan bij het aandachtspunt meer bekendheid te geven aan de rol van parlementair contactpersonen en deze nog beter aan te laten sluiten bij de behoeften van het parlement. Ook de kabinetsleden zetten zich hier voor in, door aan de vaste Kamercommissies verschillende mogelijkheden aan te bieden waarop over onderwerpen van het betreffende departement informatie uitgewisseld kan worden. Het kabinet nodigt uw Kamer uit om deze mogelijkheden, zoals de technische briefings, werkbezoeken aan ambtelijke diensten als ook het stellen van inhoudelijke en procesmatige vragen aan de parlementair contactpersonen, te blijven verkennen en benutten. Om het zicht op de uitvoering verder te verbeteren is het belangrijk om het contact tussen de Tweede Kamer en ambtenaren van uitvoeringsorganisaties laagdrempeliger te maken, zo concludeert ook de Parlementaire Enquête Fraudebeleid en Dienstverlening. Het programma Werk aan Uitvoering werkt aan het versterken van de relatie tussen politiek, beleid en uitvoering, onder meer door te stimuleren dat uitvoeringsorganisaties en parlement met elkaar in gesprek gaan over de uitvoerbaarheid van beleidskeuzes.

Vragenuur

De Kamer doet in het rapport de suggestie om het vragenuur te evalueren. Het kabinet stelt voor bij deze evaluatie ook het perspectief van de ambtenaren mee te nemen, door bijvoorbeeld gesprekken te voeren met parlementair contactpersonen en beleidsambtenaren om hun ervaringen met (de voorbereiding van) het vragenuur mee te nemen in deze evaluatie. Het is voor de departementen behulpzaam dat sinds enige tijd de Kamer eerder op de dinsdagochtend besluit over de aangemelde onderwerpen voor het mondelinge vragenuur. Indien de Kamer verdere afspraken zou willen verkennen, dan staat het kabinet daar positief tegenover. Op dit moment is het zo dat wekelijks circa veertig dossiers worden voorbereid, waarvan er slechts twee of drie aan de orde komen. Indien bijvoorbeeld op maandagmiddag de selectie van twee of drie vragen al bekend zou zijn (met de mogelijkheid één of meerdere van die vragen op dinsdagochtend door een nieuw ingediende vraag te vervangen) zou dat veel werk schelen.

Naar een betere en effectievere informatievoorziening

Het kabinet neemt de aanbeveling ter harte om nieuwe stappen ten aanzien van de informatievoorziening aan de Kamer in samenspraak met de Kamer te zetten. Zo kan worden gezien in hoeverre een voorgenomen stap voorziet in een behoefte aan de zijde van de Kamer. Van geval tot geval zal bepaald moeten worden of en in welke vorm overleg mogelijk is. Het werken met een hoofdlijnenbrief, zoals de werkgroep voorstelt, is daarbij een goed denkbare mogelijkheid. Daarnaast is het kabinet altijd bereid het gesprek te voeren over genomen maatregelen.

De werkgroep noemt het actief verstrekken van beslisnota's als voorbeeld van een stap die onvoldoende in samenspraak met de Kamer is gezet, waardoor het de vraag is of deze stap voldoende aansluit bij de wensen van de Kamer. De vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken heeft besloten de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 juni 2022 over de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022 te agenderen voor een commissiedebat over informatie- en werkafspraken op 22 januari 2025.³ Tevens is op dit moment een evaluatie naar de actieve openbaarmaking van beslisnota's gaande, waarbij ook Kamerleden worden bevraagd naar hun ervaringen.⁴ De Kamer is nadrukkelijk uitgenodigd zich bij deze gelegenheden uit te spreken over de vraag of het actief verstrekken van beslisnota's voorziet in een behoefte. De evaluatie wordt naar verwachting in het voorjaar van 2025 afgerond en aan de Kamer aangeboden.

Tot slot

Het kabinet acht een optimaal samenspel tussen kabinet en parlement van groot belang voor de opgaven waar we gezamenlijk voor staan. Een constructieve samenwerking, waarin ieder zijn grondwettelijke rol speelt, komt goed bestuur en de democratische besluitvorming ten goede. Het kabinet staat positief tegenover meer direct contact tussen ambtenaren en parlement, maar hecht ook aan het beschermen van de positie van de ambtelijke dienst. Voorkomen dat ambtenaren onderdeel worden van het publieke debat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en parlement.

Laat dit rapport, en de gesprekken die hier onder andere aan ten grondslag liggen, het startpunt zijn voor het verder wegnemen van knelpunten rond informatievoorziening bij zowel kabinet als Kamer, het maken van verbeterde afspraken daarover en het versoepelen van de onderlinge samenwerking. Sinds enige tijd worden periodiek gesprekken gevoerd tussen de Minister-President, de Minister van Binnenlandse Zaken en de voorzitter van de Tweede Kamer. Het kabinet zou deze gesprekken graag voortzetten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

³ Kamerstukken II 2021/22, 28 362, nr. 59

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 2024D25313