

Vergaderjaar 2022–2023

28 362

Reikwijdte van artikel 68 Grondwet

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 november 2022

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning¹ hebben kennisgenomen van de brief van 13 juni 2022 over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet. De leden van de fracties van de **SP** en de **PvdD** hebben naar aanleiding daarvan bij brief van 21 september 2022 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties enkele vragen gesteld.

De Minister heeft op 8 november 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van den Berg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (Fractie-Frentrop), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Talsma (CU) en Dessing (FVD).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONING

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 21 september 2022

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning hebben kennisgenomen van uw brief van 13 juni 2022 over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet. De leden van de fracties van de **SP** en de **PvdD** hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben over het onderwerp nog enige vragen en opmerkingen. Zij zullen dat tevens doen onder verwijzing naar een recente casus.

U geeft in uw brief duidelijk aan dat de ministeriële verplichtingen richting het parlement uit artikel 68 Grondwet (Gw) te onderscheiden zijn van de Wet open overheid (Woo) die het recht op overheidsinformatie regelt voor iedere burger. Betekent dit dat indien (een lid van) het parlement verzoekt om informatie dit verzoek wordt beheerst door de werking van artikel 68 Gw en niet door de Woo?

In de beleidslijn wordt in Hoofdstuk 1 uitgebreid betoogd waarom actieve openbaarmaking van belang is voor het parlement om besluitvorming navolgbaar te maken. Op pagina 9 wordt gesteld: «Uitgangspunt dat hier voor ogen moet worden gehouden is dat met de besluitnota zo volledig mogelijk inzicht wordt geboden in de afwegingen bij besluitvorming». Bent u het eens met de leden van de SP-fractie dat politieke sondering een belangrijke afweging kan zijn bij de uiteindelijke besluitvorming? Zo ja, moet dit onderdeel uitmaken van de besluitvorming? Zo nee, hoe kan het parlement zich een beeld vormen van de besluitvorming als een belangrijke afweging niet inzichtelijk wordt gemaakt? Hoe is binnen de regering geborgd dat alle relevante informatie actief openbaar wordt gemaakt? Deelt u de mening van de leden dat het onvoldoende is dat de «regering oprecht en zichtbaar moeite doet het parlement de benodigde informatie te verstrekken»? Deelt u de mening van de leden dat het voldoen aan artikel 68 Gw en de in de beleidslijn voorziene actieve informatieplicht een resultaatverplichting vergt en niet slechts een inspanningsverplichting?

De leden zijn verontrust over de invulling van het criterium «belang van de staat» als verschoningsgrond om informatie openbaar te maken. De indruk bestaat bij de leden dat dit criterium in de beleidslijn eerder wordt opgerekt en uitgebreid dan ingeperkt. Met name de «eenheid van kabinetsbeleid» lijkt een vangnetcriterium te worden gemaakt voor het niet willen openbaar maken van informatie. Hoe verhoudt het in de beleidslijn uitgewerkte criterium «belang van de staat» zich tot de huidige praktijk? Op welke wijze wordt de informatievoorziening verruimd of ingeperkt?

Voor wat betreft «eenheid van kabinetsbeleid» hebben de leden de volgende vragen. Is het niet zo dat dit criterium vooral dient om het interne functioneren van het kabinet te bevorderen? In de beleidslijn wordt op pagina 16 gesteld dat het openbaar maken van de opvattingen van Ministers de eenheid van het kabinetsbeleid in gevaar kan brengen. Daarnaast is controle door het parlement niet goed mogelijk, omdat niet

duidelijk is wie op welk standpunt kan worden aangesproken. De leden vragen om een nadere duiding van «eenheid van kabinetsbeleid» nu in de praktijk kabinetsleden als politiek leider van hun partij blijkbaar wel opvattingen kunnen uiten in het openbaar die onder de beleidslijn als weigeringsgrond voor informatie zijn opgenomen. Wordt de beleidslijn hier op aangepast? Acht u het gewenst dat een weigeringsgrond om informatie te verstrekken aan het parlement eenzijdig door leden van het kabinet als voor hen niet geldend kan worden verklaard?

Over een recente concrete casus waarin verwezen wordt naar de beleidslijn hebben de leden nog enige vragen om de beleidslijn verduidelijkt te krijgen. In een door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening toegezonden beslisnota waren passages weggelakt. De Minister weigerde tijdens het debat op 28 juni 2022² desgevraagd de weggelakte passage openbaar te maken. In eerste instantie met een beroep op de Woo en vervolgens staande het debat met een beroep op «belang van de staat». Bij motie van het lid Janssen c.s.³ is op 28 juni 2022 gevraagd om openbaarmaking van de passage, met daarnaast een verzoek om een reactie per brief over de onderbouwing van de weigering. Bij brief van 1 juli 2022⁴ heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening per brief een inhoudelijke onderbouwing gegeven van de weigering de gelakte passages openbaar te maken. Na het bij stemming aannemen van de motie Janssen c.s. heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening per brief gereageerd en aangekondigd de gelakte passages openbaar te maken. Naar aanleiding van deze casus hebben de leden de volgende vragen. Wat is de procedure voor het door een Minister met een beroep op het belang van de staat weigeren om – met een beroep op artikel 68 Gw gevraagde – informatie openbaar te maken?

Is de brief van 1 juli 2022 mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzonden zoals door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gemeld is in zijn brief van 5 juli 2022.⁵ Zo ja, waarom is de brief van 1 juli 2022 dan niet door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede ondertekend en is er in de brief van 1 juli geen melding gemaakt van het feit dat de brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verzonden? In de brief van 1 juli 2022 wordt als onderliggend criterium bij belang van de staat het parlementaire proces als weigeringsgrond opgevoerd. Waar kunnen de leden het parlementaire proces als weigeringsgrond terugvinden in de beleidslijn? En als dit niet in de beleidslijn is vermeld hoe kunnen de leden er dan op vertrouwen dat er niet bij voortdurend ad hoc weigeringsgronden worden aangedragen door het kabinet om informatie niet openbaar te maken?

Hoe moeten de leden de aanzegging in de brief van 1 juli 2022 duiden dat als er om openbaarmaking wordt gevraagd dat dit er toe zal leiden dat dergelijke informatie niet meer in beslisnota's zal worden opgenomen? In de brief van 1 juli 2022 wordt tevens aangekondigd dat indien de Eerste Kamer zou volharden in openbaarmaking «het kabinet op dit principiële punt de beleidslijn opnieuw zal bezien». Dit wordt nog eens herhaald in de brief van 5 juli 2022. De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet inderdaad voornemens is de beleidslijn opnieuw te bezien en vragen wanneer de Kamer de gewijzigde beleidslijn tegemoet kunnen zien?

² Debat naar aanleiding van een mondeling overleg Omgevingswet (*Handelingen I* 2021/22, nr. 35, item 8).

³ *Kamerstukken I* 2021/22, 33 118, EA.

⁴ *Kamerstukken I* 2021/22, 33 118, EB.

⁵ *Kamerstukken I* 2021/22, 33 118, EC.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie onderschrijven het belang van het openbaar maken van departementale nota's. Met de wens van het kabinet om «inzicht (te) bieden in de feiten, de risico's, de alternatieven en de argumenten voor en tegen en daarmee navolgbaar (te) maken hoe de besluitvorming die ten grondslag ligt aan een brief of een voortel tot stand is gekomen» wordt een nieuwe weg ingeslagen die voor het functioneren van de parlementaire controle onmisbaar is. In het licht daarvan hebben deze leden de volgende vragen over de inhoud van de «Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022».

Waarom wordt uitdrukkelijk vermeld dat die beleidslijn geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is? Op grond waarvan concludeert u dat deze beleidslijn niet voldoet aan de begripsomschrijving van beleidsregel?

De beleidslijn – zo is aangegeven op bladzijden 5 en 6 – vereist dat «inzichtelijk» en «navolgbaar» wordt wat de afwegingen zijn geweest om tot een besluit te komen. Daarop zullen de beslisnota's – «eventueel met een set van voorafgaande (deel)beslisnota's als bijlagen» – moeten zijn gericht.

Waarom is niet voorgeschreven dat voorafgaande beslisnota's – zo deze nog niet openbaar zijn gemaakt – standaard dienen te worden meegezonden?

Bent u het met de aan het woord zijnde leden eens dat het van belang is om ook conceptbeslisnota's bekend te maken indien een Kamerlid daarom verzoekt, omdat daaruit blijkt welke eventuele veranderingen in afwegingen (welke feiten, risico's, alternatieven en argumenten pro en contra) in de loop van de totstandkoming van de definitieve beslisnota aan de orde zijn geweest?

Bent u bereid om het «format», d.w.z. de «standaardbeslisnota» als bedoeld op bladzijde 8 met de Kamer te delen?

In gevallen van spoed zullen andere vormen dan de standaardbeslisnota (kunnen) worden gebruikt. De beleidslijn behandelt ook het geval dat «overwegingen voor de besluitvorming mondeling met de bewindspersoon zijn besproken.»

In zo'n geval wordt in de beleidslijn aangegeven dat het «raadzaam» is deze overwegingen toe te lichten in de beslisnota.

Waarom wordt niet voorgeschreven dat in zo'n geval de mondeling besproken overwegingen altijd (achteraf) op papier dienen te worden gezet en met de Kamer – al dan niet actief – dienen te worden gedeeld?

Op bladzijde 9 wordt een onderscheid gemaakt tussen «nota's met een puur procedureel karakter» en «inhoudelijke nota's». Zien de leden het goed dat in alle gevallen waarin de bewindspersoon keuzes maakt (moet maken) waarbij belangen aan de orde zijn, er sprake is van een «inhoudelijke» nota?

Als de bewindspersoon een beslisnota wordt aangeboden die betrekking heeft op de termijn waarbinnen of de datum waarop de Kamer een bepaald stuk zal krijgen, is dat dan een nota met een «procedureel» karakter? In de visie van de leden behoort zo'n beslisnota wel met de Kamer te worden gedeeld. Onderschrijft u die visie?

Blijkens het bepaalde op bladzijde 9 dienen de aantekeningen van de bewindspersoon betreffende de inhoud van de beslisnota openbaar te worden gemaakt, zowel digitale aantekeningen als schriftelijk aantekeningen.

Deelt u het oordeel van de leden dat ook ambtelijke aantekeningen een onderdeel vormen van de besluitvorming en dus openbaar dienen te worden gemaakt?

Kunt u toelichten wat bedoeld wordt met de passage over het «procesbelang», luidende: «Ook het voorkomen van onnodige juridische procedures valt onder het begrip belang van de staat»?⁶

Als uit de beslisnota blijkt welke alternatieven er waren die uiteindelijk niet gekozen zijn en de beslissing heeft betrekking op een besluit dat in rechte kan worden bestreden door een belanghebbende, zou kunnen worden betoogd dat de procespositie van de Staat wordt verzwakt als de niet gevolgde alternatieven (die voordeliger voor de belanghebbende zouden zijn geweest) en de overwegingen die ambtelijk voor die alternatieven waren aangedragen, bekend worden.

Als die gedachtelijn wordt gevolgd, zullen in veel beslisnota's, de ambtelijke analyses over beleidsalternatieven en de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief, mogen worden «gewit». Acht u dat toelaatbaar en wenselijk?

In de beleidslijn is – in de visie van de aan het woord zijnde leden terecht – aangegeven dat het openbaar maken van een beslisnota waaruit een verschil van opvatting blijkt tussen ministeries op ambtelijk niveau de eenheid van het kabinetsbeleid niet aantast. Toch is het volgens het in de beleidslijn gestelde «denkbaar dat een formulering die een verschil van opvatting op ambtelijk niveau beschrijft toch raakt aan de eenheid van het kabinetsbeleid, bijvoorbeeld indien er sprake is van nauwe verwevenheid tussen politieke en ambtelijke/departementale standpunten.».⁷

Kunt u die laatste passage toelichten? Zou niet altijd betoogd kunnen worden dat die verwevenheid bestaat?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koning,
B.O. Dittrich

⁶ BELEIDSLIJN ACTIEVE OPENBAARMAKING NOTA'S 2022, p. 16.

⁷ BELEIDSLIJN ACTIEVE OPENBAARMAKING NOTA'S 2022, p. 17.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2022

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden⁸ van de fracties van de SP en de PvdD naar aanleiding van mijn brief van 13 juni 2022 over de volgende fase van actieve openbaarmaking van beslisnota's. Graag ga ik op deze vragen in. In het vervolg van deze brief zijn de vragen en opmerkingen van voornoemde leden integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in gewone typografie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben over het onderwerp nog enige vragen en opmerkingen. Zij zullen dat tevens doen onder verwijzing naar een recente casus.

U geeft in uw brief duidelijk aan dat de ministeriële verplichtingen richting het parlement uit artikel 68 Grondwet (Gw) te onderscheiden zijn van de Wet open overheid (Woo) die het recht op overheidsinformatie regelt voor iedere burger. Betekent dit dat indien (een lid van) het parlement verzoekt om informatie dit verzoek wordt beheerst door de werking van artikel 68 Gw en niet door de Woo?

Ja.

In de beleidslijn wordt in Hoofdstuk 1 uitgebreid betoogd waarom actieve openbaarmaking van belang is voor het parlement om besluitvorming navolgbaar te maken. Op pagina 9 wordt gesteld: «Uitgangspunt dat hier voor ogen moet worden gehouden is dat met de besluitnota zo volledig mogelijk inzicht wordt geboden in de afwegingen bij besluitvorming». Bent u het eens met de leden van de SP-fractie dat politieke sondering een belangrijke afweging kan zijn bij de uiteindelijke besluitvorming? Zo ja, moet dit onderdeel uitmaken van de besluitvorming? Zo nee, hoe kan het parlement zich een beeld vormen van de besluitvorming als een belangrijke afweging niet inzichtelijk wordt gemaakt?

De gedachte achter het aan het parlement zenden van departementale beslisnota's is dat daarmee veelal inzicht wordt geboden in de informatie die een bewindspersoon heeft gebruikt om tot een bepaalde keuze te komen. Passages in beslisnota's waarvan verstrekking in strijd zou zijn met het belang van de staat kunnen niet worden gedeeld. Het criterium daarbij is de vraag of het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet verstrekking toelaat, niet of de betreffende passage een relevant onderdeel uitmaakte van de uiteindelijke besluitvorming. Niettemin is het de verantwoordelijkheid van bewindspersonen om – binnen de beperkingen die de bescherming van het belang van de staat in sommige gevallen oplegt – hun beleidskeuzes zo helder mogelijk richting het parlement te motiveren. Dit gebeurt in de eerste plaats via een brief, memorie van toelichting of een ander aan het parlement gericht document. De openbaarmaking van departementale beslisnota's vormt daar een aanvulling op. Ten aanzien van de vraag of informatie over politieke sondering valt onder het belang van de staat, verwijs ik naar de brieven die de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uw

⁸ Bij brief van 21 september 2022, nog niet als Kamerstuk gepubliceerd.

Kamer hierover op 1 en 5 juli jl. heeft gestuurd.⁹ Hierin wordt het thans geldende kabinetsstandpunt verwoord dat het belang van de staat vergt dat de vertrouwelijkheid van politieke sonderingscontacten wordt beschermd. Tevens wordt aangekondigd dat het kabinet dit nader zal overwegen. Over de uitkomsten hiervan zal ik uw Kamer nog nader informeren.

Hoe is binnen de regering geborgd dat alle relevante informatie actief openbaar wordt gemaakt? Deelt u de mening van de leden dat het onvoldoende is dat de «regering oprecht en zichtbaar moeite doet het parlement de benodigde informatie te verstrekken»? Deelt u de mening van de leden dat het voldoen aan artikel 68 Gw en de in de beleidslijn voorziene actieve informatieplicht een resultaatverplichting vergt en niet slechts een inspanningsverplichting?

De door de leden van de SP-fractie aangehaalde passage beoogt het grote belang weer te geven dat het kabinet hecht aan het informeren van het parlement, zowel uit eigen beweging (actief) als op verzoek (passief). Hoewel de door deze leden gestelde vraag naar de precieze aard van de inlichtingenplicht op zichzelf een interessante is, meen ik dat een juridische kwalificatie als resultaatverplichting of inspanningsverplichting niet goed past bij de politieke context waarbinnen de nakoming en handhaving van deze verplichting plaatsvindt. De kern van de onderlinge verhouding op dit punt is dat het aan (leden van) het kabinet is om het parlement goed te informeren, de Kamers bepalen vervolgens of zij zich voldoende geïnformeerd achten en het over de band van de vertrouwensregel uiteindelijk ook weer aan de Kamers is om daar zo nodig de uiterste politieke consequentie aan te verbinden jegens een bewindspersoon of het gehele kabinet. Die vertrouwensvraag verhoudt zich naar haar aard niet goed met de juridificering die kwalificaties als resultaatverplichting of inspanningsverplichting met zich zouden brengen.

De leden zijn verontrust over de invulling van het criterium «belang van de staat» als verschoningsgrond om informatie openbaar te maken. De indruk bestaat bij de leden dat dit criterium in de beleidslijn eerder wordt opgerekt en uitgebreid dan ingeperkt. Met name de «eenheid van kabinetsbeleid» lijkt een vangnetcriterium te worden gemaakt voor het niet willen openbaar maken van informatie. Hoe verhoudt het in de beleidslijn uitgewerkte criterium «belang van de staat» zich tot de huidige praktijk? Op welke wijze wordt de informatievoorziening verruimd of ingeperkt?

Zowel actief als passief is het kabinet de afgelopen jaren steeds meer (soorten) documenten gaan verstrekken aan de Kamers. Naast de actieve openbaarmaking van nota's is er bijvoorbeeld ook de in 2020 gedane toezegging¹⁰ dat gerichte verzoeken om specifieke documenten in beginsel zullen worden gehonoreerd. Daar komt bij dat waar voorheen weigeringen om (delen van) documenten te verstrekken veelal gegrond waren op de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen, het kabinet begin 2021¹¹ heeft laten weten deze grond niet meer toe te passen als invulling van de weigeringsgrond «belang van de staat» uit artikel 68 van de Grondwet. De uitleg die in de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022 aan het belang van de staat wordt gegeven¹² sluit hierop aan en hiermee wordt de informatievoorziening dan ook verruimd ten opzichte van de lijn die voorheen werd gehanteerd ten aanzien van

⁹ Kamerstukken I 2021–2022, 33 118, EB en EC.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2020–2021, 35 570, nr. 47.

¹¹ Kamerstukken II 2020–2021, 35 510, nr. 4.

¹² Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022, p. 16–17.

persoonlijke beleidsopvattingen. Het niet langer toepassen van de grond persoonlijke beleidsopvattingen heeft onvermijdelijk tot gevolg dat toetsing aan de overige gronden onder het belang van de staat vaker voorkomt. Daarnaast heeft de toegenomen transparantie onder meer tot gevolg dat de toets aan het uitzonderingscriterium – het belang van de staat – vaker wordt uitgevoerd dan voorheen. De hierdoor opgedane praktijkervaring heeft onder meer bij eenheid van kabinetsbeleid geleid tot noodzakelijke aanscherping van de omschrijving van dit criterium, zonder daarmee de transparantie te beperken. Ik deel de opvatting niet dat eenheid van kabinetsbeleid gebruikt zou worden als vangnetcriterium voor het niet willen openbaar maken van informatie. Er is juist naar gestreefd om zoveel mogelijk informatie wel openbaar te kunnen maken door passages over interdepartementale uitwisseling van ambtelijke opvattingen wel ongelakt te verstrekken in aan het parlement gezonden nota's. De praktijk laat overigens zien dat er maar weinig wordt gelakt in nota's; veelal slechts de naam van de behandelend ambtenaar.

Voor wat betreft «eenheid van kabinetsbeleid» hebben de leden de volgende vragen. Is het niet zo dat dit criterium vooral dient om het interne functioneren van het kabinet te bevorderen? In de beleidslijn wordt op pagina 16 gesteld dat het openbaar maken van de opvattingen van Ministers de eenheid van het kabinetsbeleid in gevaar kan brengen. Daarnaast is controle door het parlement niet goed mogelijk, omdat niet duidelijk is wie op welk standpunt kan worden aangesproken. De leden vragen om een nadere duiding van «eenheid van kabinetsbeleid» nu in de praktijk kabinetsleden als politiek leider van hun partij blijkbaar wel opvattingen kunnen uiten in het openbaar die onder de beleidslijn als weigeringsgrond voor informatie zijn opgenomen. Wordt de beleidslijn hier op aangepast? Acht u het gewenst dat een weigeringsgrond om informatie te verstrekken aan het parlement eenzijdig door leden van het kabinet als voor hen niet geldend kan worden verklaard?

De beleidslijn heeft primair betrekking op de actieve openbaarmaking van nota's en ziet niet op andersoortige uitingen van leden van het kabinet.

Over een recente concrete casus waarin verwezen wordt naar de beleidslijn hebben de leden nog enige vragen om de beleidslijn verduidelijkt te krijgen. In een door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening toegezonden beslisnota waren passages weggelakt. De Minister weigerde tijdens het debat op 28 juni 2022¹³ desgevraagd de weggelakte passage openbaar te maken. In eerste instantie met een beroep op de Woo en vervolgens staande het debat met een beroep op «belang van de staat». Bij motie van het lid Janssen c.s.¹⁴ is op 28 juni 2022 gevraagd om openbaarmaking van de passage, met daarnaast een verzoek om een reactie per brief over de onderbouwing van de weigering. Bij brief van 1 juli 2022¹⁵ heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening per brief een inhoudelijke onderbouwing gegeven van de weigering de gelakte passages openbaar te maken. Na het bij stemming aannemen van de motie Janssen c.s. heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening per brief gereageerd en aangekondigd de gelakte passages openbaar te maken. Naar aanleiding van deze casus hebben de leden de volgende vragen. Wat is de procedure voor het door een Minister met een beroep op het belang van de staat weigeren om – met een beroep op artikel 68 Gw gevraagde – informatie openbaar te maken?

¹³ Debat naar aanleiding van een mondeling overleg Omgevingswet (Handelingen I 2021/22, nr. 35, item 8).

¹⁴ Kamerstukken I 2021/22, 33 118, EA.

¹⁵ Kamerstukken I 2021/22, 33 118, EB.

Als een Minister of Staatssecretaris verstrekking van door één of meer Kamerleden verzochte inlichtingen formeel wil weigeren met een beroep op het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet, dan geldt binnen de ministerraad de regel dat dit voornemen eerst aan de orde wordt gesteld in de ministerraad.¹⁶ Het is overigens niet vereist dat de ministerraad vervolgens instemt met dit voornemen. Het voldoen aan de in artikel 68 van de Grondwet geregelde inlichtingenplicht is een individuele verantwoordelijkheid van bewindspersonen.

Is de brief van 1 juli 2022 mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzonden zoals door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gemeld is in zijn brief van 5 juli 2022.¹⁷ Zo ja, waarom is de brief van 1 juli 2022 dan niet door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede ondertekend en is er in de brief van 1 juli geen melding gemaakt van het feit dat de brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verzonden?

Mijn medebetrokkenheid bij de door de leden van de SP-fractie aangehaalde brief van 1 juli 2022 wordt tot uitdrukking gebracht op de eerste pagina van deze brief. Meer specifiek verwijs ik deze leden naar de laatste volzin van de eerste alinea, waarin wordt vermeld dat de brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt verzonden.

In de brief van 1 juli 2022 wordt als onderliggend criterium bij belang van de staat het parlementaire proces als weigeringsgrond opgevoerd. Waar kunnen de leden het parlementaire proces als weigeringsgrond terugvinden in de beleidslijn? En als dit niet in de beleidslijn is vermeld hoe kunnen de leden er dan op vertrouwen dat er niet bij voortduring ad hoc weigeringsgronden worden aangedragen door het kabinet om informatie niet openbaar te maken?

Hoe moeten de leden de aanzegging in de brief van 1 juli 2022 duiden dat als er om openbaarmaking wordt gevraagd dat dit er toe zal leiden dat dergelijke informatie niet meer in beslisnota's zal worden opgenomen? In de brief van 1 juli 2022 wordt tevens aangekondigd dat indien de Eerste Kamer zou volharden in openbaarmaking «het kabinet op dit principiële punt de beleidslijn opnieuw zal bezien». Dit wordt nog eens herhaald in de brief van 5 juli 2022. De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet inderdaad voornemens is de beleidslijn opnieuw te bezien en vragen wanneer de Kamer de gewijzigde beleidslijn tegemoet kunnen zien?

Ten aanzien van de omgang met vertrouwelijke politieke contacten in relatie tot het belang van de staat is in de door de leden van de SP-fractie aangehaalde brief van 5 juli 2022 aangekondigd dat het kabinet zal bezien of het kabinetsbeleid op dat punt wijziging behoeft. Deze nadere overweging is op dit moment gaande en ik zal de beide Kamers der Staten-Generaal informeren over de uitkomst hiervan. In algemene zin geldt dat de beleidslijn enkele algemeen erkende gronden noemt die een rol kunnen spelen bij de afweging of bepaalde informatie aan het parlement kan worden verstrekt. De genoemde gronden betreffen onder meer de veiligheid van de staat, het procesbelang van de staat, eenheid van de Kroon en het naleven van een wettelijke geheimhoudingsplicht. Niet uitgesloten is dat zich een situatie voordoet die niet onder een van deze reeds onderkende gronden kan worden geschaard, maar waarin toch de conclusie is dat de bescherming van het belang van de staat zwaarder

¹⁶ Kamerstukken II 1985/1986, 19 014 (R 1284), nr. 7.

¹⁷ Kamerstukken I 2021/22, 33 118, EC.

moet wegen dan het eveneens zwaarwegende belang van Kamerleden om inlichtingen te ontvangen. Dit behoort slechts bij uitzondering te gebeuren en dat is ook de praktijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie onderschrijven het belang van het openbaar maken van departementale nota's. Met de wens van het kabinet om «inzicht (te) bieden in de feiten, de risico's, de alternatieven en de argumenten voor en tegen en daarmee navolgbaar (te) maken hoe de besluitvorming die ten grondslag ligt aan een brief of een voorstel tot stand is gekomen» wordt een nieuwe weg ingeslagen die voor het functioneren van de parlementaire controle onmisbaar is. In het licht daarvan hebben deze leden de volgende vragen over de inhoud van de «Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022»

Waarom wordt uitdrukkelijk vermeld dat die beleidslijn geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is? Op grond waarvan concludeert u dat deze beleidslijn niet voldoet aan de begripsomschrijving van beleidsregel?

Het gaat hier om een eenzijdig door het kabinet vastgesteld kader met het voornemen om onderliggende beslisnota's actief te delen met het parlement. Dit voornemen is niet een zelfstandig op rechtsgevolg gericht besluit en daarmee ook geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het ligt daarom niet in de rede om hiervoor een beleidsregel op te stellen, omdat bij het actief verstrekken van nota's overeenkomstig de beleidslijn geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden genomen. Met het vermelden hiervan wordt beoogd de lezer op de hoogte te stellen van de status van de beleidslijn. Overigens zou de kwalificatie beleidsregel in dit geval in de praktijk geen verschil maken. De werking van de beleidslijn is in beide gevallen hetzelfde: zelfbinding door het kabinet aan het actief verstrekken van nota's conform de beleidslijn, waarop de betreffende bewindspersoon kan worden aangesproken door het parlement.

De beleidslijn – zo is aangegeven op bladzijden 5 en 6 – vereist dat «inzichtelijk» en «navolgbaar» wordt wat de afwegingen zijn geweest om tot een besluit te komen. Daarop zullen de beslisnota's – «eventueel met een set van voorafgaande (deel)beslisnota's als bijlagen» – moeten zijn gericht. Waarom is niet voorgeschreven dat voorafgaande beslisnota's – zo deze nog niet openbaar zijn gemaakt – standaard dienen te worden meegezonden?

De beleidslijn is erop gericht om de nota's mee te zenden die inzicht bieden in de afwegingen achter de besluitvorming door een bewindspersoon. In sommige gevallen kan dit inzicht worden geboden met één beslisnota. In andere gevallen vergt dit de toezending van meerdere nota's die hebben bijgedragen aan de besluitvorming door de bewindspersoon. Dit is afhankelijk van hoe het besluitvormingsproces is verlopen en hoeveel informatie de meest recente nota bevat.

Bent u het met de aan het woord zijnde leden eens dat het van belang is om ook conceptbeslisnota's bekend te maken indien een Kamerlid daarom verzoekt, omdat daaruit blijkt welke eventuele veranderingen in afwegingen (welke feiten, risico's, alternatieven en argumenten pro en contra) in de loop van de totstandkoming van de definitieve beslisnota aan de orde zijn geweest?

Met het aan het parlement verstrekken van beslisnota's wordt beoogd bij te dragen aan het navolgbaar maken van hoe de besluitvorming door een bewindspersoon die ten grondslag ligt aan een brief of een voorstel tot stand is gekomen. De verstrekking ziet dan ook nadrukkelijk op de definitieve versie van beslisnota's, dat wil zeggen de beslisnota zoals die de bewindspersoon heeft bereikt. Voor concepten van beslisnota's geldt dat zij – evenals concepten van andere stukken – in beginsel niet worden verstrekt. In de fase waarin een ambtelijk advies nog vorm moet krijgen, moet er ambtelijk ruimte zijn om in vertrouwelijkheid concepten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Het is daarbij niet in het belang van een ordentelijk verloop van het parlementaire proces dat er een publiek debat plaatsvindt over onvoldragen documenten, zeker wanneer deze de bewindspersoon niet hebben bereikt. Bovenal geldt dat uw Kamer aan het einde van een besluitvormingsproces goed geïnformeerd moet worden over de achterliggende afwegingen. Primair moeten die overwegingen onderdeel zijn van de aan uw Kamer gerichte brieven en andere documenten.

Bent u bereid om het «format», d.w.z. de «standaardbeslisnota» als bedoeld op bladzijde 8 met de Kamer te delen?

Graag verwijs ik de leden van de PvdD-fractie naar het bij deze brief gevoegde format.

In gevallen van spoed zullen andere vormen dan de standaardbeslisnota (kunnen) worden gebruikt. De beleidslijn behandelt ook het geval dat «overwegingen voor de besluitvorming mondeling met de bewindspersoon zijn besproken.»

In zo'n geval wordt in de beleidslijn aangegeven dat het «raadzaam» is deze overwegingen toe te lichten in de beslisnota. Waarom wordt niet voorgeschreven dat in zo'n geval de mondeling besproken overwegingen altijd (achteraf) op papier dienen te worden gezet en met de Kamer – al dan niet actief – dienen te worden gedeeld?

Bij het informeren van het parlement streeft het kabinet ernaar melding te maken van de relevante feiten, risico's, alternatieven en afwegingen. Dat is de kern van een inhoudelijk goede informatievoorziening. Primair gebeurt dit via aan uw Kamer gerichte brieven en andere documenten. Langs die weg worden de overwegingen achter het betreffende Kamerstuk inzichtelijk voor uw Kamer, ook de overwegingen die mondeling met de bewindspersoon zijn besproken. Het verstrekken van beslisnota's – indien er een beslisnota is opgesteld – dient slechts ter aanvulling hierop.

Op bladzijde 9 wordt een onderscheid gemaakt tussen «nota's met een puur procedureel karakter» en «inhoudelijke nota's». Zien de leden het goed dat in alle gevallen waarin de bewindspersoon keuzes maakt (moet maken) waarbij belangen aan de orde zijn, er sprake is van een «inhoudelijke» nota? Als de bewindspersoon een beslisnota wordt aangeboden die betrekking heeft op de termijn waarbinnen of de datum waarop de Kamer een bepaald stuk zal krijgen, is dat dan een nota met een «procedureel» karakter? In de visie van de leden behoort zo'n beslisnota wel met de Kamer te worden gedeeld. Onderschrijft u die visie?

De in de beleidslijn opgenomen uitzondering voor nota's met een puur procedureel karakter ziet op inhoudsloze nota's die niets zouden bijdragen aan het bieden van inzicht in de afwegingen bij besluitvorming. Openbaarmaking daarvan vergroot in een dergelijk geval slechts de werklast, zowel aan de zijde van het parlement als bij de ministeries. De beleidslijn geeft

daarbij het voorbeeld van een nota waarin een bewindspersoon wordt gevraagd om een bij de nota gevoegde conceptbrief te ondertekenen, met niet meer inhoudelijke informatie dan een aanduiding van het onderwerp. Bepalend is dus het karakter van de beslisnota zelf, niet of het aan de Kamer te verzenden stuk een procedureel karakter heeft. Een nota met een toelichting op het proces is in dit verband ook te kwalificeren als een inhoudelijke nota. De uitzondering is dus echt alleen bedoeld voor nota's waar inhoudelijk vrijwel niets in staat. Bij twijfel over de vraag of een beslisnota onder deze uitzondering valt, verdient het wat mij betreft de voorkeur om deze wel mee te zenden.

Blijkens het bepaalde op bladzijde 9 dienen de aantekeningen van de bewindspersoon betreffende de inhoud van de beslisnota openbaar te worden gemaakt, zowel digitale aantekeningen als schriftelijk aantekeningen.

Deelt u het oordeel van de leden dat ook ambtelijke aantekeningen een onderdeel vormen van de besluitvorming en dus openbaar dienen te worden gemaakt?

Ambtelijke aantekeningen op een nota die aan een bewindspersoon wordt voorgelegd, vormen inderdaad onderdeel van die nota. Deze dienen openbaar te worden gemaakt omdat zij hebben bijgedragen aan de besluitvorming door de bewindspersoon, uiteraard tenzij het een opmerking betreft waarvan het belang van de staat in de weg staat aan verstrekking. Dergelijke aantekeningen zullen overigens veelal worden geplaatst in de conceptfase van een beslisnota en door de ambtenaar die de pen voert worden verwerkt in de definitieve nota die de bewindspersoon bereikt.

*Kunt u toelichten wat bedoeld wordt met de passage over het «procesbelang», luidende: «Ook het voorkomen van onnodige juridische procedures valt onder het begrip belang van de staat»?*¹⁸

Als uit de beslisnota blijkt welke alternatieven er waren die uiteindelijk niet gekozen zijn en de beslissing heeft betrekking op een besluit dat in rechte kan worden bestreden door een belanghebbende, zou kunnen worden betoogd dat de procespositie van de Staat wordt verzwakt als de niet gevolgde alternatieven (die voordeliger voor de belanghebbende zouden zijn geweest) en de overwegingen die ambtelijk voor die alternatieven waren aangedragen, bekend worden.

Als die gedachtelijn wordt gevolgd, zullen in veel beslisnota's, de ambtelijke analyses over beleidsalternatieven en de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief, mogen worden «gewit». Acht u dat toelaatbaar en wenselijk?

Met de door de leden van de PvdD-fractie geciteerde zin uit de beleidslijn wordt gedoeld op situaties waarin de staat in een mogelijk, toekomstig juridisch geschil er eerst onderling uit tracht te komen, bijvoorbeeld via een mediation-traject. Kenmerk van mediation is dat deze in vertrouwelijkheid plaatsvindt. Bij mediation wordt meestal ook de afspraak gemaakt dat al hetgeen in de mediation wordt gewisseld vertrouwelijk blijft. Wanneer bepaalde informatie voortijdig openbaar zou worden gemaakt schendt dit een dergelijk mediation-traject met als mogelijk gevolg dat er alsnog geprocedeerd gaat worden via de rechter. De door de leden van de PvdD-fractie aangehaalde passage ziet dus nadrukkelijk niet op het vertrouwelijk houden van niet gevolgde ambtelijk aangedragen beleidsalternatieven.

¹⁸ Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022, p. 16.

In de beleidslijn is – in de visie van de aan het woord zijnde leden terecht – aangegeven dat het openbaar maken van een beslisnota waaruit een verschil van opvatting blijkt tussen ministeries op ambtelijk niveau de eenheid van het kabinetsbeleid niet aantast. Toch is het volgens het in de beleidslijn gestelde «denkbaar dat een formulering die een verschil van opvatting op ambtelijk niveau beschrijft toch raakt aan de eenheid van het kabinetsbeleid, bijvoorbeeld indien er sprake is van nauwe verwevenheid tussen politieke en ambtelijke/departementale standpunten.».¹⁹ Kunt u die laatste passage toelichten? Zou niet altijd betoogd kunnen worden dat die verwevenheid bestaat?

Ter bescherming van de eenheid van het kabinetsbeleid is het van belang dat bewindspersonen in beslotenheid met elkaar van gedachten kunnen wisselen en dat individuele opvattingen binnen het kabinet niet openbaar worden. Dit kan er bij beslisnota's toe leiden dat bepaalde passages niet aan het parlement kunnen worden verstrekt. De beleidslijn maakt hierbij een onderscheid tussen opvattingen van bewindspersonen zelf en die op ambtelijk niveau. Laatstgenoemde categorie wordt in beginsel wel verstrekt, ook indien de ambtelijke opvattingen van verschillende ministeries uiteen lopen. Slechts in uitzonderingssituaties is het volgens de beleidslijn denkbaar dat verstrekking van een dergelijke passage toch achterwege blijft, bijvoorbeeld – zoals de leden van de PvdD-fractie aanhalen – indien er sprake is van nauwe verwevenheid tussen politieke en ambtelijke/departementale standpunten. Ik begrijp de stelling van deze leden dat altijd betoogd kan worden dat die verwevenheid bestaat. Ambtenaren op ministeries functioneren immers onder ministeriële verantwoordelijkheid. Deze vorm van verwevenheid wordt hier echter niet bedoeld. Het gaat om situaties waarin naar de formulering strikt genomen sprake is van een ambtelijke opvatting, maar uit de context van dat specifieke geval blijkt dat het in werkelijkheid een opvatting van de betreffende bewindspersoon zelf betreft. Het is uiteraard ook in dit geval aan de bewindspersoon om de Kamer goed te informeren over de inhoudelijke afwegingen achter het kabinetsbeleid. Dat gebeurt zoals hiervoor vermeld niet in de eerste plaats via de verstrekking van beslisnota's.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

¹⁹ Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022, p.17.