

Vergaderjaar 2015–2016

28 362

Reikwijdte van artikel 68 Grondwet

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2016

In uw brief van 22 maart 2016¹ wijst u op het verzoek dat tijdens het debat over de raming van de Tweede Kamer voor 2016 is gedaan,² om na te gaan of zich bij de toepassing van artikel 68 van de Grondwet ontwikkelingen hebben voorgedaan die nopen tot bijstelling van de notitie over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet, die in 2002 door mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer is gezonden.³ De aanleiding voor het verzoek was dat in uw Kamer met enige regelmaat het vermoeden rees dat door middel van een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) informatie aan derden is verstrekt, die aan de Kamer niet is verstrekt in antwoord op gevraagde inlichtingen.⁴ In uw brief vraagt u om ook uitdrukkelijk aandacht te besteden aan het vraagstuk van de actieve inlichtingenplicht.

Via deze brief voldoe ik aan dit verzoek. Tevens voldoe ik hiermee aan de toezeggingen die door de Minister van Veiligheid en Justitie zijn gedaan om te reflecteren op de definitie van het begrip «persoonlijke beleidsopvatting»,⁵ en om in te gaan op de vraag wat er moet gebeuren in die gevallen waarin de Kamer en de Minister van mening verschillen over wat er vertrouwelijk ter inzage mag worden gelegd.⁶

Inleiding

Artikel 68 van de Grondwet bepaalt: «De Ministers en de Staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen

¹ Kamerstuk 28 362, nr. 6.

² Kamerstuk 34 183, nr. 33.

³ Kamerstuk 28 362, nr. 2. Ik zal deze notitie verder aanduiden als «de notitie uit 2002».

⁴ Brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer, ontvangen op 29 juni 2015.

⁵ *Handelingen II* 2015/16, nr. 38, item 12, blz. 19.

⁶ *Handelingen II* 2015/16, nr. 44, item 6, blz. 30.

waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat». In de notitie uit 2002 is een uitleg gegeven aan deze bepaling die door opeenvolgende kabinetten is onderschreven en die ook voor het huidige kabinet niet ter discussie staat. Wat het kabinet betreft, gelden de notitie en de invulling en duiding die daaraan sindsdien in het verkeer tussen Kamer en regering is gegeven nog onverkort. Ook in uw Kamer wordt de notitie als toetssteen gebruikt bij de praktische toepassing van artikel 68.⁷ In deze brief zal ik aan de hand van de notitie uit 2002 ingaan op de vragen die in uw Kamer zijn gesteld.

Een algemene ontwikkeling die sinds het verschijnen van de notitie in 2002 op vele vlakken belangrijk is gebleken, is het toegenomen gebruik van digitale communicatiemiddelen. In het digitale tijdperk is informatie makkelijker, sneller en in grotere hoeveelheden beschikbaar voor meer mensen. Een andere belangrijke ontwikkeling is dat burgers en media intensiever gebruik maken van de mogelijkheden die de Wob biedt. Er is een grote behoefte aan transparantie in de samenleving, die zich ook vertaalt naar de informatierelatie tussen het parlement en de regering. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de fases van besluitvorming, informatieverstrekking, verantwoording en debat elkaar sneller opvolgen. Dit werkt door in de verwezenlijking van het belang van zorgvuldig bestuur. Goed bestuur vergt soms tijd. Relevante informatie moet worden ingewonnen, de verschillende betrokken belangen moeten in kaart worden gebracht, belanghebbenden geconsulteerd en alternatieven overwogen. Op deze wijze kan de bewindspersoon ten volle de ministeriële verantwoordelijkheid dragen voor de informatie die hij verstrekt en de beslissingen die hij neemt. Deze kernwaarden van ons staatsbestel moeten ook in het digitale tijdperk gewaarborgd blijven.

Tegen deze achtergrond zal ik in deze brief ingaan op de vier onderwerpen waarnaar in uw Kamer is gevraagd, te weten (1) de verhouding tussen artikel 68 Grondwet en de Wob, (2) de plicht om actief inlichtingen te verstrekken, (3) de betekenis van het begrip persoonlijke beleidsopvattingen en (4) de praktijk van vertrouwelijke informatieverstrekking aan uw Kamer.

1. Verhouding tussen artikel 68 van de Grondwet en de Wob

Blijkens de brief van uw ambtsvoorganger rijst in uw Kamer met enige regelmaat het vermoeden dat op grond van de Wob informatie wordt verstrekt die aan de Kamer niet is verstrekt in antwoord op gevraagde inlichtingen. Een vergelijkbaar vermoeden vormde de aanleiding voor een verzoek aan mijn ambtsvoorganger, dat leidde tot de notitie uit 2002. In de Kamer werd destijds de vraag gesteld of een bewindspersoon met een beroep op het belang van de staat kan weigeren aan een Kamerlid bepaalde inlichtingen te geven, terwijl de Wob hem kan verplichten om diezelfde inlichtingen aan burgers of media te verschaffen.⁸

De notitie uit 2002 legt uit dat er geen direct verband bestaat tussen artikel 68 van de Grondwet en de Wob. Artikel 68 is een politiek instrument in de relatie tussen parlement en regering, de Wob een juridisch instrument in de relatie tussen burger en bestuursorgaan. Informatie die op basis van de Wob kan worden openbaar gemaakt, kan uiteraard niet worden geweigerd als een Kamerlid daarom vraagt. Daarom wordt wel gezegd dat de Wob in de praktijk fungeert als de ondergrens voor het recht op inlichtingen van Kamerleden.

⁷ Aldus de Voorzitter van de Tweede Kamer in het wetgevingsoverleg over de raming voor 2016, *Kamerstuk* 34 183, nr. 33, blz. 42.

⁸ *Kamerstuk* 28 362, nr. 1 (herdruk).

Het recht op inlichtingen van de Kamer is in een aantal opzichten breder dan het recht op openbaarheid onder de Wob. De Kamer kan een Minister verzoeken om nieuwe informatie op tafel te krijgen en deze informatie met haar te delen.⁹ De Wob kent deze mogelijkheid niet. De Wob heeft immers betrekking op in documenten neergelegde informatie. Wob-verzoeken worden afgewezen als het bestuursorgaan geen documenten heeft waarin de gevraagde informatie is opgenomen.¹⁰

Het inlichtingenrecht kan ook op wijzen worden geëffectueerd die niet in de Wob zijn geregeld, zoals mondelinge informatieverstrekking in een besloten vergadering, beantwoording van schriftelijke vragen, technische briefings door ambtenaren of vertrouwelijke inzage van documenten. Het is goed gebruik dat in overleg met uw Kamer de meest geschikte wijze van informatieverstrekking wordt bepaald, met inachtneming van het belang van de staat.

De inlichtingenplicht wordt uiteindelijk gesanctioneerd door de vertrouwensregel. Het is dus aan de Kamer zelf om te bepalen wanneer zij zich voldoende geïnformeerd acht. Omdat de inlichtingenplicht gestalte krijgt in de per definitie dynamische context van de door de vertrouwensregel bepaalde verhouding tussen parlement en regering, is het niet goed mogelijk om in algemene zin vooraf aan te geven waar de bovengrens van de inlichtingenplicht jegens het parlement precies ligt. Wel staat vast dat de verschoningsgrond van het «belang van de staat» door opeenvolgende kabinetten beperkt is uitgelegd en er in de praktijk slechts zelden een beroep op is gedaan, geheel in lijn met wat daarover in de notitie uit 2002 staat.¹¹

Een belangrijk verschil tussen beide regimes is dat de Wob aan rechterlijke controle is onderworpen en artikel 68 Grondwet niet.¹² Het kan daardoor voorkomen dat informatie die aan de Kamer is geweigerd toen erom werd gevraagd, later op grond van de Wob, bijvoorbeeld als gevolg van een rechterlijke uitspraak, alsnog wordt openbaar gemaakt. In de notitie uit 2002 worden dit ongelukkige uitzonderingen genoemd, waarvan er destijds twee bekend waren.¹³

Ten tijde van het opstellen van de notitie is op Europees niveau de Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie tot stand gekomen, de zogenoemde «Eurowob».¹⁴ Bij de toepassing van deze Verordening kan zich in relatie tot artikel 68 van de Grondwet een vergelijkbare situatie voordoen als bij de toepassing van de Wob, omdat ook hier sprake is van verschillende regimes die door verschillende instanties worden toegepast.

De notitie onderscheidt dit soort gevallen van de situatie waarin een bewindspersoon *in eerste instantie* een document niet verstrekt, zonder daarbij een uitdrukkelijke weigering uit te spreken, of zich te beroepen op het belang van de staat. De Kamer kan in dit niet-verstrekken (eventueel na overleg) berusten. Maar als de Kamer volhardt in haar verzoek, zal de

⁹ Zie de notitie uit 2002 op blz. 7. Wel is sindsdien erkend dat er een grens zit aan wat redelijkerwijs van de Minister gevraagd mag worden. Zie bijv. het debat met de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie op 10 september 2009, *Handelingen II* 2008/09, nr. 109, blz. 8741–8774 (financiële gevolgen immigratie).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2102.

¹¹ In verband hiermee zijn bewindslieden gehouden om een voornemen tot een beroep op het belang van de staat eerst aan de orde te stellen in de ministerraad, zie *Kamerstuk* 19 553 (R 1307), nr. 118a en de notitie uit 2002, op blz. 3.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004: AO7921.

¹³ *Kamerstuk* 28 362, nr. 2, blz. 7.

¹⁴ Verordening (EG) 1049/2001 van 30 mei 2001.

bewindspersoon het document alsnog moeten verstrekken, of definitief moeten weigeren met een beroep op het belang van de staat.¹⁵

Bij de totstandkoming van de Wob is overwogen om in de wet de mogelijkheid geheel uit te sluiten dat er op basis van de Wob documenten zouden worden verstrekt die eerder aan de Kamer waren geweigerd, maar dit middel werd als erger dan de kwaal beschouwd.¹⁶ Naar aanleiding van het uitbrengen van de notitie in 2002 heeft het presidium van de Tweede Kamer de vraag gesteld of er niet een externe instantie aangewezen kan worden die beslist of een Minister terecht inlichtingen weigert en die tevens kan toetsen of vertrouwelijkheid nodig is.¹⁷ In reactie hierop wees de vicepresident van de Raad van State erop dat in ons parlementaire stelsel alleen de Kamer competent is als het gaat om het beoordelen van bewindspersonen. In een brief aan de Tweede Kamer stelde de vicepresident:

«De aanwijzing van een (externe) instantie die beslist of een Minister terecht inlichtingen weigert respectievelijk toetst of vertrouwelijkheid nodig is, verdraagt zich daarom niet met onze constitutie en zou een verdere juridificering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen betekenen. (...) Als er zich in de praktijk regelmatig problemen bij het verschaffen van inlichtingen aan individuele leden zouden voordoen, dan moet de Kamer die zelf oplossen.»¹⁸

De Tweede Kamer vroeg de parlementaire commissie voor de vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête om zich ook over deze kwestie te buigen. De commissie sloot zich aan bij de constatering van de vicepresident, en wees erop «dat er mogelijkheden zijn om, zonder daarbij externen in te schakelen, met een bewindspersoon nader te overleggen over de gegrondheid van zijn beroep op het belang van de staat.»¹⁹

Dit neemt niet weg dat de verschillen in de opzet van de regimes van artikel 68 en de Wob, zoals hiervoor beschreven, de indruk kunnen wekken dat Wob-verzoekers meer informatie krijgen dan de Kamer. Zoals in de notitie uit 2002 wordt uitgelegd, komt het geregeld voor dat het detail-niveau van de informatieverstrekking aan een Wob-verzoeker hoger is dan dat van de informatieverstrekking aan de Kamer. Dit komt doordat niet alle documenten met feitelijke informatie die bij de ministeries binnenkomen of daar worden geproduceerd automatisch aan de Kamer worden gestuurd.

Zeker in het digitale tijdperk is het van belang dat het kabinet de Kamer niet overlaadt met detailinformatie (zie daarover ook paragraaf 2 over de actieve informatieplicht). Verder speelt mee dat bij het integraal verstrekken van communicatie een belangrijke factor is of de afzender daarmee instemt, wat een van de redenen is waarom het kabinet de Kamer doorgaans informeert over internationale ontwikkelingen door inhoudelijke inlichtingen te verstrekken en niet door middel van de onderliggende communicatie in haar originele vorm. Het zou de internationale betrekkingen van Nederland schaden, en daarmee het belang van

¹⁵ Zie *Kamerstuk* 28 362, nr. 2, blz. 5–6.

¹⁶ *Kamerstuk* 28 362, nr. 2, blz. 7, noot 5.

¹⁷ *Kamerstuk* 28 362, nr. 3.

¹⁸ *Kamerstuk* 28 362, nr. 4. Kort hierna constateerde ook de Hoge Raad dat het aan het parlement is om te oordelen of een weigering om inlichtingen te verschaffen op grond van artikel 68 van de Grondwet gerechtvaardigd is, zie HR 28 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE5149 (Mink K.), r.o. 3.6.2.

¹⁹ *Kamerstuk* 29 283, nr. 36, blz. 5.

de staat, wanneer er vanuit moet worden gegaan dat deze communicatie in Nederland openbaar gemaakt zal worden.²⁰

Ook is het niet praktisch om steeds alle documenten die op basis van de Wob verstrekt worden, tegelijk aan de Kamer te zenden, omdat het vaak gaat om documenten met een hoog detailniveau of die voornamelijk informatie bevatten waarover de Kamer (op hoofdlijnen) al beschikt. De Wob kent ook een vorm van verstrekking van documenten die niet gebruikelijk is in het verkeer met de Kamer. De Wob verplicht immers een bestuursorgaan, na toepassing van de uitzonderingsgronden, documenten gedeeltelijk (onleesbaar gemaakt) te verstrekken, ongeacht de vraag of dit in een wezenlijke informatiebehoefte voorziet. De verschillen in de regimes van de Wob en artikel 68 van de Grondwet leiden dus tot een andere wijze van informatieverstrekking en ook tot verschillen in de gedetailleerdheid van de informatie. Het valt daardoor niet uit te sluiten dat er in het kader van de Wob documenten openbaar worden gemaakt waarin informatie is opgenomen waarover de Kamer nog niet beschikt. Als het gaat om actuele informatie die relevant zou kunnen zijn voor de uitoefening van de taken van de Kamer is het aan de bewindspersoon om – in het kader van diens plicht om de Kamer ook uit eigen beweging te informeren – een afweging te maken of de Kamer gelijktijdig geïnformeerd wordt over de openbaarmaking van deze documenten. De bewindspersoon kan op dat moment ook beslissen of de Kamer breder moet worden geïnformeerd, bijvoorbeeld over de context waarin de documenten tot stand zijn gekomen, of over relevante informatie die niet in de documenten is opgenomen.

Ik wil er in dit kader graag op wijzen dat ingewilligde Wob-verzoeken over documenten van de kerndepartementen op de website www.rijksoverheid.nl worden geplaatst. Niet alleen het Wob-besluit wordt daar gepubliceerd, met daarin opgenomen een omschrijving of zelfs een letterlijke weergave van het Wob-verzoek, maar ook de documenten zelf waarom verzocht is en die (geheel of gedeeltelijk) openbaar zijn gemaakt. Het is daardoor – ook voor de Kamers – ten opzichte van 2002 makkelijker geworden om kennis te nemen van informatie die op basis van de Wob openbaar wordt gemaakt. Wob-verzoeken die bij meerdere of alle ministeries zijn ingediend, worden door de redactie van de website voorzien van verwijzingen over en weer. Het streven is erop gericht om zo snel mogelijk nadat een Wob-verzoek is ingewilligd, de betreffende documenten op de website te zetten.

Op www.rijksoverheid.nl/wob-verzoeken kan sinds kort een e-mailattending of een RSS-feed worden ingesteld waarmee belangstellenden zich direct na publicatie, of via een wekelijkse of maandelijkse attending, op de hoogte kunnen laten stellen van alle Wob-besluiten die op de website worden geplaatst.

2. De actieve informatieplicht

In de notitie uit 2002 en bij de totstandkoming van het huidige artikel 68 van de Grondwet is uiteengezet dat de Grondwet niet expliciet een algemene actieve informatieplicht regelt voor Ministers en Staatssecretarissen, maar dat deze plicht wel bestaat. De regering betoogde bij de Grondwetswijziging dat bewindspersonen het parlement uit eigen

²⁰ *Kamerstuk 14 225*, nr. 7, blz. 8 en *Kamerstuk 34 023*, nr. 9: niet-verstrekking kan aan de orde zijn in het geval van bijvoorbeeld belangen als de betrekkingen van Nederland met ander staten en internationale organisaties in het concrete geval zwaarder wegen. Voorop blijft staan dat het parlement inzicht dient te krijgen in de relevante feiten en argumenten die ten grondslag liggen aan het beleid.

beweging moeten informeren wanneer «dat in het belang van een goede en democratische bestuursvoering wenselijk is».²¹

Opeenvolgende kabinetten hebben op steeds intensievere wijze invulling gegeven aan de plicht om uit eigen beweging informatie te verstrekken. Mede doordat met de opkomst van internet informatie tegenwoordig veel ruimer voorhanden is, bestaat een reëel risico op een overdosis aan informatie. In het rapport van de stuurgroep die tussen 2007 en 2009 de parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer begeleidde, werd geconstateerd «dat de Kamer heel veel informatie van de regering krijgt en door de regering met enige regelmaat zelfs overladen wordt met informatie.»²²

Naar aanleiding van de parlementaire zelfreflectie heeft de Kamer daarom een aantal initiatieven genomen om de vele beschikbare informatie beter te kunnen filteren en zelf aan te geven aan welke informatie behoefte bestaat. Het parlement en de regering hebben de afgelopen decennia gezocht naar manieren om de actieve informatievoorziening vanuit de regering te verbeteren en te structureren, en tegelijk te zorgen dat Kamerleden makkelijker zelf informatie kunnen verwerven, ook uit andere bronnen dan de ministeries.

Een sinds 2002 veelgebruikte manier om de actieve informatieverstrekking door de regering te structureren is het vastleggen van specifieke informatieplichten. Een bekend voorbeeld is de plicht om de Kamers te informeren «over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde», die in het jaar 2000 in artikel 100 van de Grondwet is vastgelegd. Bij de toepassing van dit artikel hanteert het kabinet een toetsingskader om te bepalen op welk moment welke informatie aan de Kamers moet worden gezonden.²³

Sinds 2002 worden vaker dergelijke informatieplichten geregeld. Soms om duidelijk te maken dat bepaalde informatie zo belangrijk is dat het parlement daar altijd (direct) over moet beschikken. Een voorbeeld is de plicht om de beide Kamers onverwijld te informeren als een Minister in het kader van het toezicht een bijzondere aanwijzing aan een rijksinspectie geeft.²⁴ Hiermee is beoogd om de aansturing van de rijksinspecties door de Minister transparant en goed controleerbaar te maken en te verzekeren dat de Minister politiek aangesproken kan worden op de aanwijzing. In andere gevallen is een informatieplicht geregeld om te verzekeren dat de Kamers op een gestructureerde en toegankelijke wijze geïnformeerd worden via een periodiek overzicht van relevante ontwikkelingen op een bepaald terrein. Een voorbeeld is de plicht om jaarlijks voor 1 mei een openbaar verslag aan de Kamers te sturen over de wijze waarop de AIVD en de MIVD hun taken hebben verricht.²⁵

Een andere ontwikkeling is dat de Kamers meer mogelijkheden hebben om zelf actief informatie te vergaren, ook bij andere instanties dan de regering. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de nieuwe Wet op de parlementaire enquête 2008, waarin de enquêtebevoegdheden van de Kamers zijn versterkt en verduidelijkt. Voor de uitleg van de verschoningsgrond «belang van de staat», die in artikel 19 van die wet is geregeld, verwezen de initiatiefnemers naar de notitie uit 2002, die zij onverminderd

²¹ *Kamerstuk* 19 014, nr. 5 (MvA), blz. 6. Dit criterium is ook opgenomen in artikel 8, eerste lid, van de Wob.

²² *Kamerstuk* 31 845, nrs. 2–3, blz. 45.

²³ Dit toetsingskader is voor het laatst aangepast in 2014, zie *Kamerstuk* 29 521, nr. 226.

²⁴ Aanwijzing 14, vierde lid, van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (*Stcrt.* 2015, nr. 33574).

²⁵ Artikel 8, eerste lid, van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002. Het vijfde lid legt verder nog vast dat de Ministers ook op andere momenten de Kamers uit eigen beweging moeten informeren, indien daartoe aanleiding bestaat.

actueel noemden en die bij toekomstige enquêtes als beoordelingskader kon dienen.²⁶

In 2011 is op voorstel van de Minister-President een werkwijze ingevoerd die Kamerleden ook buiten parlementaire onderzoeken toegang geeft tot de deskundigheid van ambtenaren. Daarvoor is bij elk departement een parlementaire contactpersoon aangewezen waar Kamerleden om feitelijke informatie kunnen verzoeken. Deze ambtenaar beantwoordt de vraag rechtstreeks, of vraagt de informatie op bij een andere ambtenaar.²⁷

De Kamers hebben sinds 2002 ook meer mogelijkheden gekregen om zonder tussenkomst van de regering informatie in te winnen bij andere instanties. Het is bijvoorbeeld geregeld dat de Kamers de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) kunnen verzoeken om een onderzoek in te stellen.²⁸ Andere voorbeelden zijn dat de Kamers tegenwoordig zelf voorlichting kunnen vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State²⁹ en dat zij de planbureaus kunnen verzoeken om werkzaamheden te verrichten.³⁰ De Kamers hebben in 2013 rechtstreeks toegang gekregen tot interne, vertrouwelijke documenten van de Raad van de Europese Unie via de zogenaamde EU-extranet-database, en krijgen op verzoek ook vertrouwelijk inzage in geclassificeerde «*restreint*»-documenten.³¹ In 2014 heeft het kabinet aangegeven dat er in beginsel geen bezwaar is als de Kamers bestuurders van zelfstandige bestuursorganen rechtstreeks uitnodigen voor hoorzittingen.³²

3. Persoonlijke beleidsopvattingen

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft toegezegd dat ik in het kader van uw verzoek ook zal reflecteren op de vraag wat een «persoonlijke beleidsopvatting» is.³³ Dit begrip wordt soms door bewindspersonen gebruikt om te motiveren waarom interne documenten met opvattingen van ambtenaren of bewindspersonen niet in het openbaar aan de Kamer kunnen worden gezonden.

Persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en bewindspersonen worden geacht te zijn betrokken bij de onderbouwing van het besluit of het standpunt dat extern wordt ingenomen.³⁴ Als de opvattingen van ambtenaren deel gaan uitmaken van het debat tussen Kamer en Minister, kunnen ambtenaren en Ministers tegen elkaar worden uitgespeeld en kunnen essentiële onderdelen van ons staatsbestel als de ministeriële verantwoordelijkheid en de eenheid van regeringsbeleid in het geding raken. In de notitie uit 2002 staat daarom dat persoonlijke beleidsopvat-

²⁶ *Kamerstuk* 30 415, nr. 3, blz. 36. In 2002 hebben de voorzitter van de Tweede Kamer en de Minister van BZK een protocol van afspraken gesloten over andere onderzoeken dan enquêtes, waarbij op grond van artikel 68 van de Grondwet inlichtingen van Ministers en Staatssecretarissen worden gevraagd.

²⁷ Brief van de Minister-President van 15 april 2011, *Kamerstuk* 32 500 III, nr. 10. Als het niet om feitelijke informatie gaat, kan het Kamerlid de vragen stellen op basis van artikel 134 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

²⁸ Artikel 78, tweede lid, van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002.

²⁹ Artikel 21a van de Wet op de Raad van State. Voor andere adviescolleges is dit geregeld in de Kaderwet adviescolleges en voor de Algemene Rekenkamer in de Comptabiliteitswet.

³⁰ Aanwijzing 7 van de Aanwijzingen voor de planbureaus (*Scrt.* 2012, nr. 3200).

³¹ Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, *Kamerstuk* 22 112, nr. 1548 en *Kamerstuk* 22 112, nr. 1985.

³² Verslag van een schriftelijk overleg, zie *Kamerstuk* C, U, blz. 4. De Minister voegde eraan toe: «Er is geen voorafgaande toestemming van Minister of Staatssecretaris vereist. Wél hecht het kabinet eraan dat de Kamer die een zbo-bestuurder wil horen de betrokken bewindspersoon hiervan vooraf, of tegelijk met de zbo-bestuurder, in kennis stelt.»

³³ *Handelingen II* 2015/16, nr. 38, item 12, blz. 19.

³⁴ Zie de brief van de Minister van BZK van 28 april 2011, *Kamerstuk* 32 500 VII, nr. 105, blz. 2.

tingen in interne stukken aan het parlement kunnen worden onthouden. Desnoods kan hierbij een beroep worden gedaan op het belang van de staat, op de wijze zoals hiervoor beschreven in paragraaf 1.³⁵

De achtergrond hiervan is dat ambtenaren hun bewindspersonen vrijuit moeten kunnen adviseren en onderling moeten kunnen brainstormen voordat een besluit wordt genomen. Er is soms tijd nodig voor interne discussie en gedachtevorming. Door het inventariseren en uitwisselen van alle argumenten en gedachten (rijp en groen door elkaar) kan een optimaal besluit worden voorbereid. De vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en bewindspersonen is daarbij een belangrijke voorwaarde, ook om te waarborgen dat ambtenaren zo nodig hun meerderen (inclusief de Minister) intern van tegenspraak durven voorzien. Als de bewindspersoon of de ministerraad eenmaal een besluit heeft genomen, moet de bewindspersoon daarover extern verantwoording afleggen.

Bij de verantwoordingsplicht van de bewindspersoon hoort dat de argumenten die ten grondslag liggen aan het besluit, de risico's die in kaart zijn gebracht en andere relevante informatie, worden opgenomen in de stukken waarmee het parlement geïnformeerd wordt.³⁶ Dat draagt bij aan een transparante verantwoording van keuzes.³⁷

Dit betekent dus ook dat de relevante beleidsopvattingen inhoudelijk wel met de Kamer gedeeld worden, alleen op een geobjectiveerde wijze, en zonder te vermelden welke opvattingen door welke ambtenaar of bewindspersoon zijn aangedragen, en wie intern precies welk standpunt heeft ingenomen.

Het kan echter voorkomen dat vanuit de Kamer toch de wens wordt geuit om de onderliggende interne documenten en ambtelijke adviezen te mogen inzien. Op dat moment komt de vraag aan de orde of deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Een nauwkeurig omliggende definitie van dit begrip wordt in de notitie uit 2002 niet gegeven. De notitie verwijst op dit punt naar de Wob. De hierboven beschreven aspecten van ons staatsbestel hebben ertoe geleid dat bij de totstandkoming van de Wob in artikel 11 is vastgelegd dat geen informatie hoeft te worden verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld voor intern beraad.³⁸

Zoals gezegd is de Wob niet van toepassing in de relatie tussen Kamer en regering, maar de daarin geformuleerde weigeringsgronden kleuren de verschoningsgrond van artikel 68 Grondwet tot op zekere hoogte wel in, zoals wordt uitgelegd in de notitie uit 2002. Op het moment dat vaker om onderliggende, interne documenten van de ministeries wordt gevraagd, komt dus ook vaker de «ondergrens» van de Wob in beeld.

Volgens artikel 1 van de Wob is een persoonlijke beleidsopvatting «een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten». Intern beraad wordt door de Wob gedefinieerd als «het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid». Ook (rechts)personen van buiten de overheid kunnen onder omstandigheden aan dit intern beraad deelnemen, waarbij ook hun persoonlijke beleidsopvattingen onder de reikwijdte van artikel 11 van de

³⁵ Kamerstuk 28 362, nr. 2, blz. 10.

³⁶ Dit is ook vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 212).

³⁷ Zie ook het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), Kamerstuk 31 731, nr. 6.

³⁸ Artikel 11, eerste lid, van de Wob. Het tweede lid van artikel 11 regelt dat onder bepaalde omstandigheden wel informatie kan worden verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen, al dan niet in tot personen herleidbare vorm.

Wob vallen. Duidelijk is dat het zowel bij «intern beraad» als bij «persoonlijke beleidsopvattingen» gaat om brede begrippen, waarbij er verschil van inzicht kan bestaan over waar de grens precies ligt in een concreet geval.

Hierover bestaat dan ook veel Wob-jurisprudentie. De rechter is niet bevoegd om te oordelen over de informatierelatie tussen regering en Kamer, maar zijn jurisprudentie in Wob-zaken kan wel houvast bieden bij het beantwoorden van de vraag welke gegevens openbaar aan de Kamer verstrekt kunnen worden. Volgens de rechter is doorslaggevend of er meningen worden geuit, of dat het opvattingen betreft die naar hun aard een persoonlijk karakter hebben.³⁹ Puur feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen, maar als de opsteller van een document een aantal gegevens heeft geselecteerd die naar zijn opvatting relevant zijn, kan de tekst dermate gekleurd raken door de persoonlijke opvattingen van de steller, dat er wel sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen, al neemt de rechter dit niet snel aan.⁴⁰ Ook als feiten en opvattingen met elkaar verweven zijn, kan het zo zijn dat de feiten onderdeel worden van de opvattingen en er volgens de rechter geen verplichting tot openbaarmaking bestaat.⁴¹

4. Vertrouwelijke informatieverstrekking

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft toegezegd dat ik ook zal ingaan op de vraag wat er moet gebeuren in die gevallen waarin de Kamer en de Minister van mening verschillen over wat er vertrouwelijk bij uw Kamer ter inzage mag worden gelegd.⁴²

De notitie uit 2002 formuleert als uitgangspunt dat inlichtingen openbaar aan het parlement verstrekt worden. Dit werd ook bij de totstandkoming van het huidige artikel 68 van de Grondwet uitgesproken. De regering merkte daarbij op: «Indien openbare verstrekking niet verantwoord is, zal bij het verschaffen van de gevraagde inlichtingen naar een modaliteit gezocht moeten worden die toch zoveel mogelijk recht doet aan het belang het parlement te informeren.» Het vertrouwelijk informeren van een Kamercommissie kon volgens de regering zo'n modaliteit zijn.⁴³ Artikel 68 van de Grondwet laat dus ruimte voor vertrouwelijke informatieverstrekking. Hiermee is ook de nodige ervaring opgedaan. Niet alleen met mondelinge informatieverstrekking in een besloten commissievergadering, maar ook met het vertrouwelijk ter inzage leggen van documenten voor alle Kamerleden, of voor de leden van een commissie. In 2010 heeft uw Kamer een aparte Regeling vertrouwelijke stukken vastgesteld, op advies van de Commissie-De Wijkerslooth die onderzoek deed naar het lekken van de Prinsjesdagstukken.⁴⁴

Het vertrouwelijk informeren van de Kamer kan een nuttige rol spelen in de parlementaire taakuitoefening, maar een nadeel is dat de informatie niet als zodanig gebruikt kan worden in een openbaar debat. Een bewindspersoon zal daarom steeds zorgvuldig moeten toetsen of openbare verstrekking echt niet mogelijk is, ook niet in geobjectiveerde of geaggregeerde vorm. De parlementaire commissie voor de vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête heeft erop gewezen dat vertrouwelijke verstrekking wel als voordeel heeft dat het een inhoudelijk

³⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1121.

⁴⁰ Een voorbeeld is ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1220, r.o. 4.3.

⁴¹ ABRvS 27 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI4972.

⁴² *Handelingen II* 2015/16, nr. 44, item 6, blz. 30.

⁴³ *Kamerstuk* 19 014 (R 1284), nr. 5 (MvA), blz. 3.

⁴⁴ *Publiek Geheim*, rapport van de Commissie Prinsjesdagstukken, *Kamerstuk* 32 173, nr. 2, bijlage.

debat mogelijk maakt tussen Kamer en Minister over de vraag of de vertrouwelijkheid noodzakelijk is.⁴⁵ Het kabinet is steeds bereid om een dergelijk debat te voeren; dit zal dan uit de aard der zaak in beslotenheid moeten worden gevoerd. Uiteindelijk is het aan de bewindspersoon om op basis van dit debat zijn besluit te handhaven of te heroverwegen, en aan de Kamer om daar zo nodig politieke consequenties aan te verbinden.

Conclusie

De uitleg van de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet die is gegeven in de notitie uit 2002 wordt door het kabinet zonder meer onderschreven. De beschrijving die in de notitie wordt gegeven van de verhouding tussen artikel 68 en de Wob is sinds 2002 ook gevolgd in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad. Opeenvolgende kabinetten hebben sinds 2002 samen met het parlement op vele verschillende wijzen gewerkt aan het verbeteren en structureren van de actieve informatieplicht van de regering en het recht op inlichtingen van Kamerleden, zoals ik in deze brief heb beschreven. Het kabinet is uiteraard steeds bereid om in overleg met uw Kamer te bezien of verdere verbeteringen mogelijk zijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

⁴⁵ De commissie schreef hierover: «Indien informatie vertrouwelijk is verstrekt, dan kan de Kamer zonder meer zelf beoordelen of zij dit al dan niet terecht vindt. Zij beschikt immers over de informatie. Indien de Kamer meent dat de informatie ten onrechte vertrouwelijk is verstrekt dan kan zij de bewindspersoon dringend vragen de vertrouwelijkheid op te heffen. Weigert deze dat te doen, dan kan de Kamer in het uiterste geval het vertrouwen in de bewindspersoon opzeggen.» *Kamerstuk* 29 283, nr. 36, blz. 5.