

Vergaderjaar 2015–2016

28 362

Reikwijdte van artikel 68 Grondwet

Nr. 9

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 juni 2016

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 25 april 2016 over de toepassing van artikel 68 Grondwet (Kamerstuk 28 362, nr. 8).

De vragen en opmerkingen zijn op 3 juni 2016 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 21 juni 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
P. Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

Inleiding

Vraag: De Minister stelt, dat de uitleg van de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet, die is gegeven in de notitie uit 2002, door het kabinet zonder meer onderschreven wordt. De leden van de CDA-fractie constateren dan ook dat niet het theoretisch kader van de informatieplicht van de regering aan het parlement ter discussie staat, maar wel de praktische toepassing. Deze leden vragen waarom de Minister niet ingaat op de concrete voorbeelden die de Voorzitter in haar brief van 10 maart 2016 (Kamerstuk 28 362, nr. 6) heeft genoemd. Juist in de praktische toepassing moet blijken of het theoretisch kader in alle opzichten voldoet.

Antwoord: Ik deel de constatering van de leden van de CDA-fractie dat het theoretisch kader van de informatieplicht niet ter discussie staat. Ik deel ook hun opvatting dat het aankomt op de praktische toepassing van dit kader. In mijn brief ben ik niet ingegaan op concrete gevallen omdat ik de algemene ontwikkelingen van de informatieplicht sinds 2002 heb willen weergeven. In de debatten die in de brief van de Voorzitter werden genoemd, is door de betrokken bewindspersonen verantwoording afgelegd in de Kamer.¹ Ook over de aanbevelingen van de genoemde enquêtecommissies is reeds in de Kamer gedebatteerd en het kabinet heeft gereageerd op de aanbevelingen.²

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

Vragen: De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Minister in zijn brief allereerst ingaat op het vermoeden van de Kamer dat er op basis van de Wob soms meer informatie wordt verstrekt dan naar aanleiding van een verzoek om informatie vanuit de Kamer. Zij lezen dat het recht op inlichtingen van de Kamer breder is dan het recht op openbaarheid onder de Wob. Zo kan aan de Kamer bijvoorbeeld ook informatie worden verstrekt die niet in documenten is opgenomen. De Minister stelt daarbij dat informatie die op basis van de Wob is verstrekt, uiteraard niet kan worden geweigerd als een Kamerlid daarom vraagt. De Minister verwijst echter wel naar twee voorbeelden die in de notitie uit 2002 zijn genoemd (Kamerstuk 28 362, nr. 2 blz. 7) waarbij informatie aan de Kamer is geweigerd, die later, op grond van de Wob, alsnog openbaar gemaakt is. De Minister ziet dit als ongelukkige voorbeelden. De leden van de PvdA-fractie vragen of er inmiddels meer van dergelijke voorbeelden bij de Minister bekend zijn en welke dit zijn. Heeft het toegenomen gebruik van de mogelijkheden die de Wob biedt, gezorgd voor meer voorbeelden?

De leden van de CDA-fractie wijzen op de passage dat het kan 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 openbaar gemaakt wordt. In de notitie uit 2002 werden dit «ongelukkige uitzonderingen» genoemd. Hebben er sindsdien nog meer ongelukkige uitzonderingen plaatsgevonden, zo vragen deze leden. Hebben dergelijke ongelukkige uitzonderingen ook plaatsgevonden bij de toepassing van de Eurowob in relatie tot artikel 68 van de Grondwet?

Antwoord: Om zicht te krijgen op de voorbeelden waarin informatie openbaar is gemaakt, al dan niet na tussenkomst van de rechter, die eerder aan de Kamer was geweigerd of onthouden, zou een omvangrijke zoektocht in de parlementaire documenten en de ingewilligde (Euro)Wob-verzoeken en de jurisprudentie sinds 2002 nodig zijn. Het zou daarbij niet eenvoudig zijn om vast te stellen wanneer precies sprake is van de situatie

¹ *Handelingen II* 2015/16, nr. 44, item 6 en *Handelingen II* 2015/16, nr. 57, item 23.

² *Kamerstuk* 33 606, nr. 13 en *Kamerstuk* 33 678, nr. 16.

waarop de leden van de PvdA- en CDA-fractie doelen. Het komt bijvoorbeeld voor dat een bewindspersoon op een vraag vanuit de Kamer naar bepaalde documenten volstaat met een zakelijke weergave van de inhoud van die documenten. Dit betekent niet per se dat de bewindspersoon niet bereid zou zijn om de documenten te verstrekken. Als daar vanuit de Kamer vervolgens niet om gevraagd wordt, zal de bewindspersoon ervan uitgaan dat de Kamer zich voldoende geïnformeerd acht. Als daarna op grond van de Wob een verzoek wordt gedaan om de documenten zelf, kan het zijn dat er geen reden is om een dergelijk verzoek af te wijzen. Het komt ook voor dat op basis van de Wob documenten openbaar worden gemaakt over een onderwerp dat eerder in de Tweede Kamer besproken is, maar dat naar het oordeel van de bewindspersoon geen (relevante) aanvullende informatie bevat.

Er is een grote diversiteit in de casusposities waaraan gedacht kan worden. Dit blijkt ook uit de drie gevallen die tijdens het debat over de Raming voor de begroting van de Tweede Kamer voor 2015 werden genoemd – toen werd besloten mij te verzoeken om een actualisatie van de notitie uit 2002.³ In één van de genoemde gevallen was de Tweede Kamer eerder al geïnformeerd over de strekking en inhoud van de documenten, in een ander geval ging het om een conceptrapport dat was uitgelekt, en in het derde geval ging het om een document dat vertrouwelijk bij de Kamer ter inzage was gelegd. De verantwoordelijke bewindspersonen hebben over deze gevallen destijds verantwoording afgelegd in de Kamer.⁴

Staatsrechtelijk is de kern dat de leden van het kabinet verplicht zijn om de Kamer gevraagd of ongevraagd te voorzien van alle informatie die de Kamer nodig heeft om haar taken uit te kunnen voeren. Daarom is het kabinet ook altijd bereid om met de Kamer in overleg te treden over de vorm en het detailniveau van de informatieverstrekking die de Kamer in staat stelt om haar taken uit te voeren en die optimaal is afgestemd op de bijzonderheden van specifieke dossiers.

Vraag: De Minister constateert, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat sinds het verschijnen van de notitie in 2002 het gebruik van digitale communicatiemiddelen sterk is toegenomen. Deze leden vragen de Minister zijn stelling nader te onderbouwen, dat informatie in het digitale tijdperk makkelijker beschikbaar is, mede in het licht van het rapport van de commissie-Oosting II. In dit verband vragen deze leden de Minister in te gaan op de problematiek van digitale duurzaamheid.

Antwoord: In mijn brief betoogde ik dat informatie in het digitale tijdperk makkelijker, sneller en in grotere hoeveelheden beschikbaar is voor meer mensen. Dit blijkt uit het toegenomen gebruik van het steeds grotere aanbod van ICT-voorzieningen, websites, sociale media en andere vormen van digitale communicatie waardoor informatie zich sneller over grotere afstanden en naar grotere aantallen gebruikers tegelijk kan verspreiden.⁵ Een aandachtspunt hierbij is wel de archivering van informatie die uitsluitend in digitale vorm is vastgelegd. Gezien de diversiteit aan digitale informatievormen is het een uitdaging om het informatiebeheer zo in te richten dat het handelen van de rijksoverheid reconstrueerbaar blijft, zodat verantwoording kan worden afgelegd aan de Kamer. In de reactie op het eindrapport van de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de

³ Kamerstuk 34 183, nr. 33, blz. 8.

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1305, Kamerstuk 29 628, nr. 534 en Aankomst Handelingen II 2014/15, nr. 2090.

⁵ Zie bijvoorbeeld ook de datasets die via het dataportaal van de Nederlandse overheden worden gepubliceerd: <http://data.overheid.nl>.

overheid heeft het kabinet een aantal initiatieven aangekondigd om de digitale informatiehuishouding van de overheid te verbeteren.⁶

Vraag: De Minister stelt voorts, dat de fases van besluitvorming, informatieverstrekking, verantwoording, en debat elkaar sneller opvolgen. De Minister suggereert, dat het verstrekken van informatie aan het parlement een beleidsbeslissing is, waarvoor de bewindspersoon alleen ten volle de ministeriële verantwoordelijkheid kan dragen als daaraan een uitvoerig proces voorafgegaan is: relevante informatie moet worden ingewonnen, de verschillende betrokken belangen moeten in kaart worden gebracht, belanghebbenden geconsulteerd, en alternatieven overwogen. De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat de informatieverstrekking aan het parlement veeleer een vanzelfsprekend onderdeel dient te zijn van het beleidsproces en niet een beleidsproces op zichzelf. Deelt de Minister die mening?

Antwoord: Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat de informatieverstrekking aan het parlement een vanzelfsprekend onderdeel moet zijn van de uitvoering van taken die onder ministeriële verantwoordelijkheid worden verricht. Actieve informatieverstrekking vergt echter wel steeds een beslissing. Ook voor die beslissing draagt de bewindspersoon verantwoordelijkheid, zo heb ik in mijn brief willen toelichten.

Vraag: De Minister stelt, dat de Wob een vorm van verstrekking van documenten kent 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. Kan de Minister aangeven welke redenen er kunnen zijn om de Kamer in deze vorm te informeren? Deelt de Minister de mening van de leden van de CDA-fractie, dat deze wijze van informeren in het algemeen meer vragen oproept dan beantwoordt?

Antwoord: Het uitgangspunt bij het verschaffen van inlichtingen aan de Kamer is dat deze openbaar verstrekt worden. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken bij het verschaffen van informatie aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. In andere gevallen kan in overleg met de Kamer worden bezien wat de meest geschikte wijze van informeren is. Het is niet gebruikelijk om de Kamer te informeren door middel van het toezenden van documenten waarin delen onleesbaar zijn gemaakt. Een mogelijke reden om toch te kiezen voor deze wijze van informatieverstrekking is dat de Kamer om deze documenten verzocht heeft.

Vraag: De Minister stelt, dat de bewindspersoon bij openbaarmaking van documenten op basis van een Wob-verzoek kan beslissen dat de Kamer breder moet worden geïnformeerd. Kan de Minister daarvan recente voorbeelden geven, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Antwoord: In mijn brief van 25 april 2016 heb ik gewezen op de mogelijkheid die voor bewindspersonen bestaat om de Tweede Kamer breder te informeren naar aanleiding van een Wob-verzoek. Een recent voorbeeld hiervan is de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie waarin de Kamer werd geïnformeerd over een Wob-procedure met betrekking tot «flitsgegevens» van buitenlandse verkeersovertreders. In deze brief is niet alleen het verloop en de uitkomst van de Wob-procedure weergegeven, maar is de Kamer ook breder geïnformeerd over de

⁶ Kamerstuk 33 326, nr. 13.

automatisering van de verwerking van gegevens over verkeersovertredingen door voertuigen met een buitenlandse kenteken.⁷

Vraag: De Minister stelt, dat het sinds 2002 gemakkelijker geworden is om kennis te nemen van informatie die op basis van de Wob openbaar wordt gemaakt. Vat de Minister dit op als een vorm van actieve informatieverstrekking aan het parlement, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Antwoord: Omdat Wob-verzoeken die zijn ingewilligd door de kerndepartementen op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst, is het makkelijker geworden om kennis te nemen van deze openbaar gemaakte documenten. Sinds kort is het ook mogelijk om via een e-mail-attendering of een RSS-feed op de hoogte te blijven van de ingewilligde Wob-verzoeken die op de site worden geplaatst. Het gaat hier om ingewilligde Wob-verzoeken, dus om informatie die op verzoek van een persoon of rechtspersoon openbaar is gemaakt. Informatieverstrekking naar aanleiding van een Wob-verzoek wordt in de literatuur passieve informatieverstrekking genoemd. De beschikbaarstelling van deze openbaar gemaakte documenten door plaatsing op de website is niet gericht op een bepaalde groep personen of instellingen. De documenten zijn beschikbaar voor iedereen die er belangstelling voor heeft. Het is dus geen vorm van actieve informatieverstrekking die specifiek is gericht op het parlement.

Verhouding tot «het belang van de staat»

Vraag: De Minister stelt, dat in de praktijk zelden een beroep wordt gedaan op de verschoningsgrond van het «belang van de staat», in lijn met de notitie uit 2002. Hoeveel keer is dat sinds 2002 gebeurd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Antwoord: Ik beschik niet over een door de leden van de CDA-fractie gevraagd overzicht van de keren dat sinds 2002 een beroep is gedaan op het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet. Het terugvinden van de situaties waarin sprake was van een beroep op het belang van de staat zou een arbeidsintensief onderzoek vergen, waarbij al het verkeer tussen Kamer en kabinet sinds 2002 doorzocht zou moeten worden. Volgens de wetenschappelijke literatuur is een beroep op het belang van de staat een zeldzaamheid,⁸ en zoals in de notitie uit 2002 is uitgelegd, behoort het ook een zeldzaamheid te blijven.

Het niveau van informatieverstrekking

Vraag: De leden van de PvdA-fractie lezen dat een verschil in het detailniveau van de informatie die op basis van artikel 68 Grondwet en op basis van de Wob verstrekt wordt, de indruk kan wekken dat het niveau van informatieverstrekking op basis van een Wob-verzoek hoger is dan aan de Kamer. Dit komt doordat de Kamer slechts inhoudelijke inlichtingen en niet de onderliggende communicatie ontvangt. De belangrijkste reden hiervoor is om de Kamer niet met onnodige details te overladen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister het met hen eens is dat wanneer dit verschil merkbaar is, en er uit een Wob-verzoek aanvullende, relevante informatie naar boven komt, er iets mis is met het detailniveau van de inlichtingen die de Kamer krijgt. Zo ja, wat gaat de Minister hier aan doen? Zo nee, waarom niet?

⁷ Brief van 9 maart 2016, Kamerstuk 29 398, nr. 497.

⁸ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010, blz. 272.

Antwoord: Als bij een Wob-verzoek informatie openbaar wordt gemaakt die van belang is voor de taakuitoefening van de Tweede Kamer, dan heeft de Kamer deze informatie – als het goed is – in enigerlei vorm al gekregen. Het is echter niet altijd eenvoudig te beoordelen hoe intensief en op welk detailniveau de Kamer geïnformeerd moet worden over een bepaalde aangelegenheid. Bij de actieve informatieverstrekking kan er verschil van inzicht bestaan over welke informatie belangrijk genoeg is om aan de Kamer te zenden. De relevantie van bepaalde informatie kan in de loop der tijd veranderen. Ook is het soms de vraag of de Kamer direct wil worden geïnformeerd over iedere tussentijdse ontwikkeling, of dat het de voorkeur heeft om periodiek een overzicht te geven van de stand van zaken. Dit zal per dossier verschillen (ook door de tijd heen). Ik denk niet dat het mogelijk en zinvol is om hierover algemene regels te formuleren. Het gaat erom dat het kabinet en de ambtelijke diensten doordrongen zijn van het belang dat de volksvertegenwoordiging steeds kan beschikken over de informatie die zij nodig heeft om de regering te kunnen controleren en haar andere taken uit te voeren.

Vraag: De Minister stelt, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat het zeker in het digitale tijdperk van belang is dat het kabinet de Kamer niet overlaadt met detailinformatie. De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat het digitale tijdperk juist veel meer mogelijkheden biedt om niet overladen te worden met informatie, maar die informatie juist adequaat te verwerken. Op welke wijze maakt de regering gebruik van die mogelijkheden in het verkeer met het parlement?

Antwoord: De rijksoverheid maakt op vele wijzen gebruik van de mogelijkheden die het digitale tijdperk biedt om informatie op inzichtelijke en toegankelijke wijze beschikbaar te stellen.⁹ De Kamer en individuele Kamerleden kunnen aangeven welke digitale hulpmiddelen verder nog kunnen helpen om de beschikbare informatie adequaat te verwerken.

Verhouding tot de vertrouwensregel

Vraag: Deelt de Minister de mening van de leden van de PvdA-fractie dat, in geval van een verschil van mening tussen de regering en de Kamer met betrekking tot de informatieverstrekking, het ultieme instrument dat de Kamer heeft, namelijk het stellen van de vertrouwensvraag, een te zwaar instrument is? Zo ja, waarom en welke andere mogelijkheden ziet de Minister om dergelijke meningsverschillen anders op te laten lossen? Zou het niet toch te overwegen zijn om in dergelijke gevallen een onafhankelijke instantie te laten toetsen, al was het maar bij wijze van advies, of de Kamer al dan niet bepaalde informatie toch zou moeten krijgen? Zo nee, waarom deelt de Minister die mening niet?

Antwoord: Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het stellen van de vertrouwensvraag een zwaar middel is. Als er verschil van inzicht bestaat over de wijze van informatieverstrekking van een bewindspersoon aan de Kamer is het goed gebruik dat op basis van redelijkheid en billijkheid een discussie wordt gevoerd. Vaak leidt die discussie tot overeenstemming. Het is uiteraard zowel voor de Kamer als de bewindspersoon mogelijk om daarbij extern advies in te winnen, bijvoorbeeld door voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State te vragen.¹⁰ De uiteindelijke beoordeling moet in ons parlementaire stelsel

⁹ Zie bijvoorbeeld www.rijksoverheid.nl/wob-verzoeken.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld *Kamerstuk 32 791*, nr. 1 en *Kamerstuk 26 488*, nr. 169.

echter plaatsvinden in de relatie tussen de Kamer en de bewindspersoon, die wordt beheerst door de vertrouwensregel.¹¹

2. De actieve informatieplicht

Vraag: De leden van de PvdA-fractie plaatsen kanttekeningen bij het tweede punt dat de Minister aan de orde brengt in zijn brief: de actieve informatieplicht. Artikel 68 van de Grondwet is slechts van toepassing op inlichtingen die door de Kamer zijn gevraagd. Toch bestaat er ook een actieve informatieplicht voor Ministers en Staatssecretarissen en er wordt intensief invulling gegeven aan deze plicht. Om beschikbare informatie te structureren kan de Kamer al specifieke informatieplichten vastleggen over onderwerpen die zo belangrijk zijn dat de Kamer direct over informatie moet beschikken en is er sinds 2008 de Wet op de parlementaire enquête. Ook kunnen Kamerleden buiten parlementaire onderzoeken informatie vragen bij een parlementaire contactpersoon en kunnen ze zonder tussenkomst van de regering informatie inwinnen bij andere instanties zoals de CTIVD en de Raad van State. De leden van de PvdA vragen of de Minister zicht heeft op hoeveel gebruik hiervan wordt gemaakt. Heeft de Minister de indruk dat Kamerleden deze kanalen voor informatie voldoende weten te vinden?

Ik heb geen volledig zicht op het gebruik dat de Kamer heeft gemaakt van elk van de nieuwe manieren om informatie in te winnen die sinds 2002 zijn gecreëerd. Het is mij wel bekend dat de meeste instrumenten daadwerkelijk worden gebruikt en dat de informatie die op deze manier wordt ingewonnen ook ingezet wordt bij de parlementaire taakuitoefening. Of de Kamerleden voldoende gebruikmaken van deze instrumenten is niet aan mij om te beoordelen. Dat vraagt om een waardeoordeel dat eerst en vooral door de Kamer zelf moet worden gegeven.

Vraag: De Minister erkent de actieve algemene informatieplicht van Ministers en Staatssecretarissen, en in dit verband herinneren de leden van de CDA-fractie graag aan de uitspraken van Thorbecke als lid van deze Kamer op 21 maart 1854: «Mijne Heeren, ik meen, dat wanneer aan een Minister inlichtingen worden gevraagd, de Minister geene voorwendsels of uitvlugten moet zoeken. Hij moet niet zeggen: «gij onderhoudt mij over bijzonderheden van redactie; het zijn minutieuze onderzoekingen, waartoe gij ons zoudt leiden; ik meen derhalve geen antwoord te moeten geven.» Het is de pligt van den Minister en het moet hem aangenaam zijn in de ruimsten omvang de ophelderingen te geven, die men verlangt. Daarenboven, het begrip van hetgeen bijzonderheid is of «minutieus» is betrekkelijk. [...] De Minister moet niet ontduiken, maar tegemoet komen; hij moet, mijns inziens, niet blijven beneden hetgeen men verlangt; hij moet, integendeel, voor het geval dat men zich met zijne opheldering niet voldaan achtte, meer aanbieden.»

De Minister haalt de parlementaire zelfreflectie uit 2009 aan, waarin werd geconstateerd, dat de Kamer heel veel informatie van de regering krijgt en door de regering met enige regelmaat zelfs overladen wordt met informatie. Het vervolg luidt evenwel: «Het probleem ligt in de capaciteit om de informatie te schiften.» Op welke wijze is de regering het parlement behulpzaam met de aanpak van vraagstukken van informatieverwerking, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

¹¹ Zie hierover nader de brief van de vice-president van de Raad van State uit 2002, *Kamerstuk* 28 362, nr. 4.

Antwoord: Het kabinet probeert informatie zo duidelijk en overzichtelijk mogelijk te presenteren en is altijd bereid om met de Kamer te overleggen over andere wijzen van informatieverstrekking als daar in een specifiek geval behoefte aan bestaat. Te denken valt aan middelen die nu reeds geregeld gebruikt worden zoals technische briefings door ambtenaren, het faciliteren van werkbezoeken of deelname aan hoorzittingen. Het kabinet staat open voor een discussie over andere wijzen van informatieverstrekking als daar vanuit de Kamer behoefte aan bestaat.

Vraag: De leden van de GroenLinks-fractie lezen in het rapport «Een mooi vergezicht, Open Overheidsinformatie» van Andersson Elffers Felix een pleidooi voor een alternatieve constructie. In deze constructie is een overheid gehouden om bij aanvang van een beleidstraject of planvormingsproces een startnotitie te maken en aan het eind van het traject – ter voorbereiding van besluitvorming – een afwegingsnotitie te maken. Deze notities worden aan geïnteresseerde burgers en aan de Tweede Kamer ter beschikking gesteld. Dit lijkt de leden van de GroenLinks-fractie een werkbare invulling van de actieve informatieplicht ex art 68 Grondwet te zijn. De leden vragen de Minister of hij deze mening ook is toegedaan, en of zij bereid is deze werkwijze bij wijze van experiment op één ministerie tot standaard te verheffen om te bezien of deze werkwijze de toepassing van artikel 68 Grondwet kan verbeteren.

Antwoord: De aanbeveling om startnotities en afwegingsnotities actief openbaar te maken ken ik als een van de aanbevelingen van Andersson Elffers Felix (AEF) in het rapport dat uiteindelijk de titel «Steen voor steen de rivier over» heeft gekregen. Daarin rapporteert AEF over het onderzoek naar actieve openbaarmaking van informatiecategorieën. Op 20 juni jongstleden heb ik u de kabinetsreactie op dit rapport toegezonden. Wat betreft de actieve openbaarmaking van startnotities of andere documenten met informatie over de invulling van de eisen van het Integraal Afwegingskader, waarnaar AEF in dit kader verwijst in zijn rapport, staat in de kabinetsreactie dat deze zich niet lenen voor systematische publicatie omdat dergelijke notities veelal persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Publicatie zou in veel gevallen de noodzakelijke «beleidsintimiteit» doorkruisen.

3. Persoonlijke beleidsopvattingen

Vraag: De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de passage waarin de Minister ingaat op wat een «persoonlijke beleidsopvatting» precies is. Het begrip is uitgelegd in artikel 1 in de Wob. Bij een verzoek op grond van de Wob kan de rechter bepalen of er sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting en of informatie openbaar moet worden gemaakt. De rechter is echter niet bevoegd om te oordelen over de informatierelatie tussen regering en Kamer. De Minister schrijft dat in het geval van de Kamer jurisprudentie in Wob-zaken houvast zou kunnen bieden bij het beantwoorden van de vraag welke gegevens openbaar aan de Kamer verstrekt kunnen worden. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister welke mogelijkheden er zijn als de Kamer en de regering hierover van mening verschillen of wanneer voor de Kamer niet geheel duidelijk is welke informatie ontbreekt en dit dus niet kan worden getoetst aan jurisprudentie?

Antwoord: Als de Kamer en een bewindspersoon van mening verschillen over de vraag of informatie openbaar verstrekt kan worden of dat het om persoonlijke beleidsopvattingen gaat, is het in de eerste plaats aan de bewindspersoon om zijn oordeel te motiveren. Op basis hiervan kan de Kamer in overleg treden met de bewindspersoon en daarbij om een nadere motivering vragen, of samen met de bewindspersoon verkennen

welke mogelijkheden er bestaan om zoveel mogelijk recht te doen aan het belang dat het parlement goed wordt geïnformeerd. In mijn brief heb ik erop gewezen dat de jurisprudentie in Wob-zaken enige houvast kan bieden bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. Begrippen die in de Wob-jurisprudentie worden gebruikt kunnen helpen om een beslissing te motiveren en daarover een parlementair debat te voeren.

Vragen: De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen die verband houden met het Wetsvoorstel open overheid. Dat wetsvoorstel, dat onlangs door de Tweede Kamer is aangenomen, zal naar de mening van deze leden ook gevolgen hebben voor de informatievoorziening van de regering aan de Kamer. Ook al is er geen direct verband tussen deze wet en artikel 68 GW, dan nog zal, mits het wetsvoorstel tot wet verheven wordt, ook de regering gehouden zijn om meer informatie actief openbaar te maken. Hoe beziet zij dit vanuit het perspectief van informatieverstrekking aan de Kamer? En zal de gewijzigde definitie van «persoonlijke beleidsopvattingen» naar uw mening ook doorwerken in de wijze waarop de informatieverstrekking aan de Kamer zal gaan plaatsvinden?

De Minister stelt, naar de mening van de leden van de CDA-fractie terecht, dat de Wob niet van toepassing is op de relatie tussen Kamer en regering, maar dat de daarin geformuleerde weigeringsgronden wel de verschoningsgrond van artikel 68 tot op zekere hoogte inkleuren. De leden van de CDA-fractie vragen, welke gevolgen de definiëring van persoonlijke beleidsopvattingen in het initiatiefvoorstel Wet open overheid op dit punt zal hebben naar verwachting van de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich voorts af hoe de regering de relatie ziet tussen het in haar brief uiteengezette standpunt over de definitie van persoonlijke beleidsopvattingen, en de definitie die hiervoor wordt gegeven in de initiatiefwet Wet open overheid (Kamerstuk 33 328). De leden vragen de regering een inschatting te maken van de mate waarin de toepassing van artikel 68 Grondwet door de regering zal wijzigen indien de Eerste Kamer dit wetsvoorstel aanvaardt.

Antwoord: Het initiatiefwetsvoorstel open overheid (Kamerstuk 33 328) wijst categorieën informatie aan die in ieder geval actief openbaar gemaakt moeten worden, en categorieën informatie die actief openbaar gemaakt moeten worden tenzij absolute of relatieve uitzonderingsgronden of vermelde persoonlijke beleidsopvattingen daaraan in de weg staan. Het initiatiefwetsvoorstel open overheid definieert in artikel 5.2 wat onder persoonlijke beleidsopvattingen moet worden verstaan. Deze nieuwe definitie zou van invloed kunnen blijken te zijn op de te ontwikkelen jurisprudentie. Het parlement wordt echter niet op grond van de Wob (of de Woo) geïnformeerd, maar op grond van artikel 68 van de Grondwet. In mijn brief van 25 april jl. over de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet, heb ik aangegeven dat het recht van Kamerleden op inlichtingen op basis van de Grondwet breder is. Wel is het zo dat de weigeringsgronden van de Wob de verschoningsgrond van artikel 68 Grondwet op verschillende manieren kunnen inkleuren, zoals in de notitie uit 2002 wordt beschreven.¹² Hierdoor zouden jurisprudentiële ontwikkelingen op basis van artikel 5.2 van de Woo ook indirect kunnen doorwerken in de uitleg van de verschoningsgrond van artikel 68 van de Grondwet.

¹² Kamerstuk 28 362, nr. 2, blz. 7.

Vraag: De leden van de GroenLinks-fractie zijn verheugd dat de regering van mening is dat 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» met de Kamer behoren te worden gedeeld. Deze leden vragen zich in dit kader af of hiertoe ook beleids-alternatieven die zijn voorbereid, worden gerekend. De Kamer kan de bewindspersoon immers pas effectief controleren wanneer de Kamer over dezelfde informatie beschikt waarover de bewindspersoon beschikte bij het nemen van het besluit. De leden vragen zich af of de regering dit standpunt deelt.

Antwoord: Met de leden van de GroenLinks-fractie ben ik van mening dat de verantwoordingsplicht van een bewindspersoon ook met zich brengt dat het parlement geïnformeerd wordt over (enigszins) realistische alternatieven en de argumenten waarom daarvoor niet is gekozen. Dan gaat het niet om eerste gedachten en ideeën die tijdens de voorbereiding van een besluit opkomen maar al snel terzijde worden geschoven omdat zij op het eerste gezicht niet haalbaar of duidelijk onwenselijk zijn, maar bijvoorbeeld om uitgewerkte alternatieven of aanbevelingen van commissies of adviesorganen.

4. Vertrouwelijke informatieverstrekking

Vraag: De leden van de VVD-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat informatie in principe openbaar aan het parlement wordt verstrekt. Toch zijn deze leden ook van mening, dat het onder omstandigheden is geoorloofd informatie vertrouwelijk te verstrekken aan het parlement. De notitie vermeldt hierover: «Een bewindspersoon zal daarom steeds zorgvuldig moeten toetsen of openbare verstrekking echt niet mogelijk is, ook niet in geobjectiveerde of geaggregeerde vorm». Kan worden toegelicht welke criteria worden gebruikt bij deze toetsing? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de Minister.

Antwoord: Om te beslissen of openbare verstrekking mogelijk is, zal de bewindspersoon een afweging moeten maken tussen enerzijds het belang dat de controle door de Kamers en het afleggen van verantwoording in het openbaar plaatsvindt, en anderzijds aspecten die zich in het concrete geval verzetten tegen openbaarmaking. In de notitie uit 2002 is op basis van de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke praktijk een aantal aspecten beschreven die een rol kunnen spelen bij deze afweging. Te denken valt bijvoorbeeld aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de vertrouwelijkheid van verstrekte bedrijfsinformatie.¹³ Als deze afweging leidt tot de beslissing om informatie niet openbaar te verstrekken, heeft de bewindspersoon de plicht om deze beslissing te motiveren en daarover – indien gewenst – in overleg te treden met de Kamer.

¹³ Kamerstuk 28 362, nr. 2, blz. 6–12.