

BELEIDSLIJN ACTIEVE OPENBAARMAKING NOTA'S 2022

INLEIDING

Inlichtingenplicht

Het parlement kan zijn controle- en medewetgevingstaken alleen adequaat uitvoeren, als het over de daartoe noodzakelijke informatie beschikt. Voor veel informatie is het parlement afhankelijk van ministers en staatssecretarissen. Daarom zijn bewindspersonen gehouden inlichtingen te verstrekken wanneer een Kamerlid of de Kamer daarom verzoekt. Deze regel is opgenomen in artikel 68 van de Grondwet en wordt ook wel de *passieve* inlichtingenplicht genoemd. De inlichtingenplicht vloeit voort uit de verantwoordingsplicht voor ministers en staatssecretarissen die in het parlementaire stelsel ligt opgesloten. Naast de *passieve* inlichtingenplicht wordt ook een *actieve* inlichtingenplicht onderscheiden: de plicht om uit eigen beweging informatie te verstrekken aan het parlement. De inlichtingenplicht (actief en passief) is bij uitstek het middel om de verantwoordelijkheid van bewindspersonen te laten functioneren. Artikel 68 van de Grondwet is daarom een van de pijlers van het parlementair democratisch stelsel.

Artikel 68 Grondwet: 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 waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

De actieve inlichtingenplicht is niet opgenomen in de Grondwet; het betreft een ongeschreven regel die voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid. Beide inlichtingenplichten hangen daarnaast samen met de vertrouwensregel. Om het vertrouwen van de Kamer te behouden, zal een bewindspersoon immers niet alleen op verzoek (passief) maar ook op eigen initiatief (actief) informatie aan de Kamer moeten verstrekken.

Ook wordt wel gesproken van een 'vertrouwensrelatie' tussen Kamer en kabinet. Het vertrouwen van de Kamer in bewindspersonen valt of staat met het goed invulling geven aan het op eigen beweging en op verzoek informatie verstrekken aan de Kamer. De regering moet oprecht en zichtbaar moeite doen het parlement de benodigde informatie te verstrekken. Ook vergt het vertrouwen dat de regering zich 'vol' wil laten controleren en inzicht biedt in de totstandkoming van beleids- en wetgevingskeuzes zodat een inhoudelijk debat en aanscherping van standpunten mogelijk zijn.

Overigens zullen ook ter uitvoering van de Wet open overheid (Woo) bepaalde categorieën van overheidsinformatie actief openbaar worden gemaakt. Hierop ziet deze beleidslijn expliciet niet. Deze beleidslijn heeft – anders dan de Woo – betrekking op het informeren van het parlement in het kader van de ministeriële inlichtingenplicht. De Woo regelt het recht op overheidsinformatie voor iedere burger.

Nieuwe werkwijze

De parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) heeft zich kritisch uitgelaten over de informatievoorziening aan de Kamer. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft, in een ongevraagd advies¹, erop gewezen dat de informatievoorziening aan de Kamers beter moet. Verder is merkbaar dat steeds vaker door Kamerleden naar aanvullende informatie en specifieke (interne) documenten wordt gevraagd.

Ter verbetering van de informatievoorziening aan het parlement is in de kabinetsreactie van 15 januari 2021² op het rapport van de POK een fors maatregelenpakket gepresenteerd om te komen tot een meer open bestuursstijl. Eén van de aangekondigde maatregelen is dat voortaan – actief, uit eigen beweging – bij toezending van stukken aan de Kamers ook de onderliggende departementale nota's openbaar worden, die door de bewindspersoon zijn gebruikt bij de besluitvorming. Het kabinet wil richting het parlement meer openheid bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Daarmee wordt volgens een vast patroon ook gelijktijdig meer informatie openbaar voor de media en de samenleving. Het doel daarvan is om inzage te geven in de totstandkoming van besluiten en veel van de vragen achteraf te voorkomen.

Een onderdeel van de kritiek van de POK is dat een praktijk is ontstaan waarin veel informatie aan het parlement wordt weggelakt onder de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen', waarmee professionele beleidsvisies van bijvoorbeeld ambtenaren worden bedoeld. Het kabinet wil transparanter zijn bij het openbaar maken van stukken die zijn opgesteld voor intern beraad. De grond persoonlijke beleidsopvattingen wil het kabinet niet langer hanteren. Ook dat is nieuw. Het doel hiervan is om beter invulling te geven aan de verantwoordingsplicht door meer openheid te bieden over de door de bewindspersoon gemaakte keuzes. Met behulp van ambtelijke nota's worden deze keuzes inzichtelijk en navolgbaar - voor het parlement maar ook voor andere geïnteresseerden. Daarmee wordt transparant wat de relevante feiten, risico's, alternatieven, argumenten en afwegingen waren, die door bewindspersonen zijn gehanteerd. Eerder heeft het kabinet toegezegd gerichte verzoeken om specifieke documenten van Kamerleden te honoreren. Ook bij de openbaarmaking van specifieke gevraagde documenten worden persoonlijke beleidsopvattingen voortaan openbaar.

Beleidslijn

Deze maatregelen vergen een nieuwe werkwijze, die vanaf 1 juli 2021 is geïntroduceerd en met ingang van 20 september 2022 verder wordt uitgebreid. Vandaar deze beleidslijn, waarin wordt uitgelegd hoe we deze werkwijze vormgeven. Het is een intern en praktisch kader, bedoeld om te ondersteunen en om richting te geven. De beleidslijn wordt primair gebruikt door ambtenaren die werkzaam zijn bij de ministeries, maar biedt ook anderen inzicht in de nieuwe werkwijze. Deze geactualiseerde versie van de beleidslijn zal als uitwerking van de toezegging uit de kabinetsreactie op het POK-rapport, ook aan de Kamer worden verzonden. Deze beleidslijn is een hulpmiddel om de vernieuwde

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

² Kamerstukken II 2020/2021, 35510, nr. 4.

werkwijze te implementeren. Mogelijk dat op onderdelen nadere ambtelijke instructies nodig zijn/zullen volgen. De beleidslijn moet helpen een duidelijke en zoveel mogelijk uniforme lijn te ontwikkelen. De beleidslijn heeft daarmee een zelfbindend karakter, maar het is geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

In de beleidslijn is beschreven welke nota's openbaar worden en welk inzicht die nota's moeten geven (zie hoofdstuk 1). Ook worden handvatten geboden om ervoor te zorgen dat de openbaar gemaakte informatie niet indruist tegen het belang van de staat (zie hoofdstuk 2). Hoe de openbaarmaking van nota's praktisch in zijn werk gaat, is beschreven in hoofdstuk 3. In deze beleidslijn worden ook handvatten geboden voor het verstrekken van specifieke documenten op verzoek van een Kamerlid (zie hoofdstuk 4). Ook komt in dat hoofdstuk aan de orde dat de centrale juridische directie een zelfstandig oordeel uitbrengt, indien een bewindspersoon het voornemen heeft gevraagde informatie te weigeren met een beroep op het belang van de staat. Dit betreft een formele stap die bij een weigering niet in eerste instantie aan de orde komt. De bewindspersoon dient een dergelijk voornemen ook aan de orde te stellen in de ministerraad. In hoofdstuk 4 wordt dit nader uitgelegd. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 stilgestaan bij de vereisten aan en gevolgen voor het ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap bij deze stap naar meer transparantie.

Start per 1 juli 2021 en uitbreiding per 20 september 2022

De implementatie krijgt gefaseerd vorm. In paragraaf 1.5 van deze beleidslijn is beschreven hoe we vanaf de start per 1 juli 2021 toewerken naar meer openbaarheid, resulterend in openbaarmaking van alle categorieën (zie paragraaf 1.1) Kamerstukken per 20 september 2022 (Prinsjesdag). De nieuwe werkwijze vergt achter de schermen een toegankelijke en efficiënte inrichting van de informatiehuishouding/archieven van de Rijksdienst. Deze is momenteel nog niet op orde. Hier wordt de komende jaren hard aan gewerkt. Het betreft een nieuw werkproces, dat niet vanaf het eerste moment helemaal perfect kan verlopen. Per 1 juli 2021 is een betekenisvolle start gemaakt met de nieuwe werkwijze, die vanaf 20 september 2022 in overleg met de Kamers werkenderwijs (lerend en evaluerend) wordt uitgebouwd.

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	1
HOOFDSTUK 1: Welke nota's worden openbaar?.....	5
1.1 Verzonden stukken aan het parlement.....	6
1.2 Departementale nota's	7
1.3 Die hebben gediend voor de besluitvorming	8
1.4 Gebruikt door de bewindspersoon	9
1.5 Start per 1 juli 2021 en uitbreiding per 20 september 2022.....	10
HOOFDSTUK 2: Wat wordt in de nota's openbaar en wat niet?.....	11
HOOFDSTUK 3: Hoe wordt de beslisnota openbaar?.....	19
3.1 Opstellen en verzamelen van beslisnota's	19
3.2 Beoordelen	19
3.3 Publiceren.....	20
3.3.1 Publicatie achteraf.....	20
Hoofdstuk 4: Openbaarmaking informatie en documenten op verzoek van de Kamer	22
HOOFDSTUK 5: Wat betekent deze aanpak voor de Kamer en het werk van ambtenaren en bewindspersonen?	24
5.1 Schrijven in de openbaarheid.....	24
5.2 Open advisering.....	24
5.3 Relatie ambtenaar-bewindspersoon.....	24
5.4 Veiligheid en professionaliteit ambtenaren	25
5.5 Gevolgen voor bewindspersonen.....	25
5.6 Vervolgstappen intern.....	26

HOOFDSTUK 1: Welke nota's worden openbaar?

De toezegging in de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' luidt als volgt:

*"We zullen bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor besluitvorming actief openbaar maken op rijksoverheid.nl en op termijn via PLOOI."*³

Bij de informatievoorziening aan de Kamers gaat het erom het parlement tijdig te voorzien van objectieve, accurate en betrouwbare informatie. Het openbaar maken van ambtelijke beslisnota's heeft als doel daar een wezenlijke bijdrage aan te leveren. Daarmee wordt inzicht geboden in de afwegingen achter de besluitvorming: de feiten, óók de feiten die mogelijk soms niet goed uitkomen, de risico's, de alternatieven en de argumenten pro en contra worden openbaar. Op deze manier wordt helder hoe een beslissing tot stand is gekomen en wordt de besluitvorming voor het parlement beter navolgbaar. Welke alternatieven of opties zijn besproken voordat een bepaalde keuze is gemaakt? Waarom is de keuze gemaakt zoals in de Kamerbrief verwoord? Wat waren de afwegingen daarbij en de risico's? Wat zijn de relevante feiten? Door meer achterliggende informatie aan te bieden aan het parlement, wordt geprobeerd de informatiepositie van Kamerleden te verbeteren en te zorgen voor een verrijking van het parlementaire debat. Door transparanter en meer navolgbaar te zijn 'aan de voorkant' kunnen hopelijk veel van de vragen achteraf worden voorkomen en kan een inhoudelijker debat worden gevoerd. Transparantie zal hopelijk ook helpen bij het verbeteren van de informatie- en vertrouwensrelatie tussen kabinet en parlement. Door onderliggende nota's openbaar te maken is voor eenieder inzichtelijker wat de afwegingen zijn geweest en welke beslissingen zijn genomen. Hiermee kan een grote stap gezet worden in de verbetering van de actieve informatievoorziening aan het parlement.

Per 1 juli 2021 is hiermee een start gemaakt door bij bepaalde categorieën van stukken die aan de Kamer worden gezonden de inhoudelijke 'beslisnota' of een set beslisnota's openbaar te maken. Het gaat om de onderliggende nota('s) die de bewindspersoon heeft gebruikt om te besluiten over het te verzenden stuk aan de Kamer. **In een 'beslisnota' zijn de overwegingen, alternatieven, relevante feiten en risico's nogmaals op een rij gezet voor de bewindspersoon. Door juist deze beslisnota openbaar te maken wordt inzichtelijk en navolgbaar op welke manier beslissingen zijn gemaakt.** Mocht dergelijke informatie zijn verspreid over meer dan één nota in opmaat naar een Kamerbrief, dan wordt deze informatie, bij voorlegging van de Kamerbrief aan de bewindspersoon, opgenomen in één beslisnota of als bijlagen aan de laatste beslisnota toegevoegd. **Kern is dat met de beslisnota - eventueel met een set van voorafgaande (deel)beslisnota's als bijlagen -**

³ Kamerstukken 2020/21, 35510, nr. 4, p. 18.

compact en samenhangend inzicht wordt geboden in de besluitvorming. In de beslisnota is de informatie opgenomen waarmee navolgbaar wordt wat de afwegingen zijn geweest om tot het besluit te komen. Met het openbaar maken van een beslisnota of een set beslisnota's wordt voor de Kamers maar ook voor de buitenwereld zo goed mogelijk inzicht gegeven in de wijze waarop een beslissing inhoudelijk tot stand komt. De informatie wordt zoveel mogelijk aangeboden in één document (eventueel met bijlagen), waardoor een mogelijke *overload* aan documentatie wordt voorkomen en een zoektocht in vele documenten naar relevante informatie niet nodig is en de informatievoorziening hanteerbaar blijft.

De verwachting is dat als gevolg van de nieuwe werkwijze de beslisnota beter en vollediger zal worden en deze nieuwe aanpak steeds beter zal gaan werken en het gewenste inzicht oplevert. In hoofdstuk 5 zijn hier handvatten voor gegeven. Het doel is te allen tijde zo goed mogelijk een samenhangend inzicht te bieden in wat de afwegingen zijn geweest die ten grondslag liggen aan de beslissingen achter een Kamerstuk, zodat het parlement daarop controle kan uitoefenen en als medewetgever het inhoudelijke debat met zo min mogelijk informatieachterstand kan voeren. Het streven is dat deze informatie overzichtelijk en navolgbaar wordt aangeboden in de vorm van één beslisnota. Of dat nota's in de bijlagen als set aan de laatste beslisnota worden toegevoegd. In de beslisnota kan daarnaar worden verwezen, bijvoorbeeld in een beschrijving onder het kopje 'ontwikkelingen tot dusver' (zie het bijgevoegde format). Dit betekent dat het in de praktijk kan gaan om meerdere, en in de vorm en opzet uiteenlopende (dossiers met) beslisnota's. Mocht naar aanleiding van de actief openbaar gemaakte beslisnota('s) behoefte zijn aan meer onderliggende informatie dan kan de Kamer of het Kamerlid uiteraard verzoeken om meer (mondeling) informatie of gericht verzoeken om specifieke documenten.

Hieronder wordt nader toegelicht wat de toezegging precies inhoudt. Daarbij worden de elementen uit deze toezegging nagelopen:

1. Welke stukken worden aan het parlement verzonden?
2. Is het een departementale nota?
3. Heeft de nota gediend voor besluitvorming?
4. Is de nota gebruikt door de bewindspersoon voor de besluitvorming over het beleid?

1.1 Verzonden stukken aan het parlement

De bewindspersonen sturen zeer veel verschillende stukken aan het parlement, vaak duizenden per jaar. Om een beeld hiervan te geven onderscheiden we in ieder geval de volgende categorieën stukken, voorzien van enkele voorbeelden ter verduidelijking:

A. Wetgeving:

- Wetsvoorstellen en memories van toelichting, nader rapport, nota's van wijziging;
- Intrekking wetsvoorstel, verzoek tot niet controversieel verklaring wetsvoorstel, berichten over inwerkingtreding;
- Besluiten of regelingen die worden voor- of nagehangen, instellingsbesluiten;

- Beantwoording verslagen, waardering van amendementen of initiatiefvoorstellen;
- Berichten over (internet)consultatie of wetgevingstoetsen;
- Goedkeuring verdragen.

B. Beleidsvorming:

- Beleidsbrieven (meerjarenplannen, jaarplannen of nieuwe beleidsinitiatieven);
- Strategische agenda's;

C. Voortgang/stand van zaken:

- Voortgangsrapportages, monitor, stand van zakenbrief of brief over 'de staat van ...';
- Stand van zaken toezeggingen of implementatie EU-regelgeving.

D. Kennis- en informatiedeling:

- Onderzoeken, rapporten, analyses, (wets-)evaluaties, beleidsdoorlichtingen, adviesaanvragen en reacties daarop;
- Uitleg over beleid, wetgeving- of uitvoeringsvragen;
- Antwoorden op Kamervragen of verzoeken uit de Kamer, brieven naar aanleiding van toezeggingen of moties;
- Reacties op brieven of aanbevelingen over het beleid (bijv. van een branchevereniging of inspectie);
- Brief over bijvoorbeeld de benoeming van de voorzitter of leden van een adviescollege.

E. Begrotingsstukken:

- Begrotingen en wijzigingen daarvan, inclusief de miljoenennota en het belastingplan.

F. Europese en internationale onderhandelingen:

- Verslag, geannoteerde agenda bij of conclusies van (Europese) Raad;
- Brieven over bereikte akkoorden (bijv. EU en VK);
- BNC-fiches.

Stukken die niet worden verzonden aan het parlement maar aan andere adressanten, vallen buiten de openbaarmaking die in deze beleidslijn wordt beschreven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan beantwoording van klachten, burgerbrieven of benoemingsbesluiten.

1.2 Departementale nota's

De beslisnota('s) bij Kamerstukken, die wordt opgesteld op het kerndepartement wordt openbaar gemaakt. Dit geldt in voorkomende gevallen ook voor nota's afkomstig van uitvoeringsinstanties en inspecties, voor zover deze zijn gebruikt door de bewindspersoon bij de besluitvorming over de Kamerbrief. Het betreft dan nadrukkelijk de beslisnota('s) waarin overwegingen, alternatieven, risico's en relevante feiten zijn aangedragen en voorgelegd ten behoeve van de besluitvorming door de bewindspersoon.

Alle departementen hanteren eenzelfde soort beslisdocument (de 'nota') om besluiten voor te leggen aan de bewindspersoon, zodat de nota's makkelijker te raadplegen zijn en (zo veel mogelijk) vaste elementen kennen die van belang zijn voor afwegen en beslissen. Daarom wordt bij elk departement de 'standaardbeslisnota' gebruikt als format om zaken voor te leggen aan de bewindspersoon. Hierin zijn alle relevante aspecten voor deugdelijke besluitvorming opgenomen.

Het kiezen van een andere vorm dan de beslisnota mag er nooit toe leiden dat de Kamer niet afdoende wordt geïnformeerd. Als een ander stuk dan een nota is voorgelegd aan de bewindspersoon, bijvoorbeeld omwille van spoed, moet worden afgevraagd of hij of zij dit stuk heeft gebruikt voor de besluitvorming. Als het antwoord daarop ja is, wordt dat betreffende stuk gepubliceerd. Hetzelfde geldt als spoedshalve bijvoorbeeld per e-mail (of een ander soort document zoals een presentatie) is geadviseerd, omdat er geen tijd was om een beslisnota 'de lijn' in te doen. Als die e-mail de functie van de beslisnota overneemt (en dus is gebruikt voor de besluitvorming) dan wordt deze e-mail openbaar gemaakt. In het geval overwegingen voor de besluitvorming mondeling met de bewindspersoon zijn besproken, is het raadzaam deze overwegingen toe te lichten in de beslisnota.

Voor bijlagen die horen bij de beslisnota geldt dat deze in de regel samen met de nota openbaar worden. Hiermee wordt bedoeld op bijlagen met nadere toelichting op de afwegingen, risico's en relevante feiten voor de besluitvorming, die omwille van de lengte van de beslisnota in een bijlage is opgenomen. Stukken die ter informatie worden bijgevoegd of al openbaar zijn (bijv. Kamerstukken) en de concept-Kamerstukken worden niet (nogmaals) openbaar gemaakt.

1.3 Die hebben gediend voor de besluitvorming

Om de juiste beslisnota('s) te selecteren wordt de inhoud beoordeeld en wordt bezien of de nota is gebruikt voor besluitvorming. Dikwijls is dit de nota die is bijgevoegd bij het concept Kamerstuk wanneer deze voor de eerste keer wordt aangeboden aan de bewindspersoon. Kernvraag is: wordt in de nota gevraagd om een besluit of leidt de nota tot een besluit of instructie van de bewindspersoon? De titel (bijv. memo of nota) of het doel van aanbieden (bijv. voor een gesprek) doet er (uiteindelijk) niet toe. De inhoud van de nota is leidend. **Het doel is de nota('s) openbaar te maken waarmee de afwegingen over het beleid inzichtelijk en navolgbaar worden: Waarom is deze beleidskeuze gemaakt? Wat waren de voors en tegens? Zijn er alternatieven overwogen en zo ja, welke? Wat zijn de relevante feiten? Zijn er risico's benoemd? De beslisnota('s) waarin deze elementen zijn opgenomen worden openbaar gemaakt.** Hierbij kan het gaan om meerdere beslisnota's, maar ook om een ultieme beslisnota waarin alle relevante informatie en afwegingen ten behoeve van de besluitvorming (ook terugkijkend) worden aangereikt aan de bewindspersoon. De communicatieve vaardigheid en schrijfstijl om in een beslisnota primair voor bewindspersonen, maar tegelijkertijd ook voor een breder publiek, inzichtelijk uit te leggen wat de afwegingen zijn geweest achter beslissingen, zal zich naar verwachting

gaandeweg verder ontwikkelen. **Uitgangspunt dat hier voor ogen moet worden gehouden is dat met de beslisnota zo volledig mogelijk inzicht wordt geboden in de afwegingen bij de besluitvorming: waarom is de bewindspersoon tot een bepaalde keuze gekomen? Welke alternatieven zijn overwogen? Welke risico's, voor- en nadelen zijn in kaart gebracht? Hoe is dit alles gewogen door de bewindspersoon? Als in een Kamerstuk een bepaalde keuze gemotiveerd wordt toegelicht, is dus de idee dat die beslisnota('s) openbaar wordt of worden waarin ook (meer diepgaand) inzicht wordt geboden in de alternatieve beleidskeuzes die op tafel lagen bij de bewindspersoon, alsmede de relevante risico's en feiten.**

Nota's met een puur procedureel karakter dragen niet bij aan het bieden van inzicht in de afwegingen bij besluitvorming. Openbaarmaking daarvan vergroot slechts de werklast, zowel aan de zijde van het parlement als bij de ministeries, en blijft derhalve achterwege. Te denken valt aan nota's 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. Indien er ook geen voorgaande, inhoudelijke nota's over dezelfde kwestie door de bewindspersoon zijn gebruikt, heeft dit tot gevolg dat bij de verzending van het betreffende Kamerstuk geen beslisnota wordt gevoegd.

1.4 Gebruikt door de bewindspersoon

De beslisnota die *de bewindspersoon* heeft gebruikt voor de besluitvorming, wordt openbaar gemaakt. Het gaat dus om de beslisnota waarmee inzichtelijk en samenhangend wordt beschreven wat de afwegingen zijn die ten grondslag liggen aan bepaalde keuzes van de bewindspersoon of inzicht geven in hoe keuzes tot stand zijn gekomen. Het doel is om transparantie te bieden over de inhoudelijke afwegingen bij de besluitvorming. Het openbaar maken van de beslisnota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming dient om dit inzicht te bieden. Belangrijke beslissingen worden immers altijd voorgelegd aan de bewindspersoon ter besluitvorming. Daar ligt de verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid. Ook de (digitale) aantekeningen van de bewindspersoon betreffende de inhoud van de beslisnota worden openbaar. Deze aantekeningen zien op de totstandkoming van beslissingen en vormen daarmee onderdeel van de besluitvorming.

Bij Kamerstukken die worden verstuurd mede namens andere bewindspersonen wordt de beslisnota van de bewindspersoon die het stuk verstuurt, openbaar. Zijn meerdere bewindspersonen beleidsverantwoordelijk of wordt een stuk door meerdere bewindspersonen ondertekend, dan wordt in beginsel de beslisnota van de bewindspersoon die eerste ondertekenaar is voor het te verzenden stuk, openbaar. Op deze manier wordt het inzicht verhoogd en blijft het proces van de openbaarmaking tegelijkertijd hanteerbaar. Kamerleden hebben vanzelfsprekend de mogelijkheid om beslisnota's van andere betrokken bewindspersonen dan de (eerste) ondertekenaar bij die andere bewindspersonen op te vragen. Wanneer de werkwijze voldoende is 'ingeburgerd' wordt bezien of het nuttig is dat de actief openbaar te maken nota's worden uitgebreid naar de andere betrokken bewindspersonen.

1.5 Start per 1 juli 2021 en uitbreiding per 20 september 2022

Als eerste stap naar meer navolgbaarheid van de besluitvorming, is per 1 juli 2021 gestart met het openbaar maken van de onderliggende beslisnota's bij Kamerstukken uit de categorieën 'wetgeving' en 'beleidsvorming.' (zie ook 1.1).

Met ingang van 20 september 2022 (Prinsjesdag) wordt de beperking tot deze twee categorieën opgeheven, waardoor vanaf die datum bij álle categorieën van stukken die aan het parlement worden gezonden de achterliggende beslisnota's openbaar worden gemaakt.

HOOFDSTUK 2: Wat wordt in de nota's openbaar en wat niet?

Het kabinet wil meer openheid en inzicht bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan besluiten. Het kabinet heeft in de kabinetsreactie op het rapport van de POK aangekondigd de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer te hanteren als invulling van de weigeringsgrond 'belang van de staat' uit artikel 68 Grondwet. Dit betekent dat ambtelijke analyses van het beleid in beslisnota's openbaar met de Kamer worden gedeeld. Het gaat om adviezen, visies, standpunten, overwegingen, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een terugblik op onderhandelingen met derden die hebben geleid tot een beleidswijziging waarover de Kamer wordt geïnformeerd. Daarmee wordt voor het parlement en de buitenwereld beter navolgbaar wat de overwegingen zijn die hebben geleid tot besluitvorming. Hiermee wil het kabinet invulling geven aan een moderne, respectvolle en open bestuursstijl. Een stijl waarbij moeite wordt gedaan en inspanningen worden geleverd om beter navolgbaar te maken voor de Kamer en de samenleving wat de achtergrond is van bepaalde keuzes en beslissingen.

Dit neemt niet weg dat er ook informatie in de nota's wordt aangeboden aan de bewindspersonen, die niet openbaar kan worden. In eerdere brieven van het kabinet is een uitleg gegeven over aspecten die een reden kunnen zijn om informatie niet openbaar te maken.⁴ De hieronder genoemde aspecten spelen een rol bij de uitleg van de weigeringsgrond 'het belang van de staat' uit artikel 68 Grondwet. Als informatie in strijd is met 'het belang van de staat', bestaat er geen verplichting om informatie te verstrekken, gelet op de risico's. Een precieze of uitputtende uitleg van het begrip belang van de staat, los van een casus, is niet te geven. In welke gevallen het belang van de staat in de weg staat aan openbaarmaking, is niet in theorie en ook niet aan de hand van voorbeelden volledig of exact te beantwoorden. Onder dit begrip kunnen diverse aspecten vallen, van staatsveiligheid tot waarborging van de eenheid van de Kroon, tot bescherming van de belangen van burgers. Het vergt een afweging van geval tot geval. Er kunnen echter wel aspecten worden genoemd die een rol spelen bij de vraag in welke gevallen het belang van de staat zich kan verzetten tegen openbaarmaking van informatie. Deze aspecten worden hieronder beschreven en moeten ook worden toegepast bij verzoeken om (nadere) informatie of bij gerichte verzoeken om specifieke documenten (zie ook hoofdstuk 4). In ieder geval vergt het niet openbaar maken van informatie een zorgvuldige afweging en moet altijd gemotiveerd worden aangegeven waarom de informatie (niet) openbaar kan worden gemaakt.

⁴ Zie onder andere Kamerstukken 2001/02, 28362, nr. 2; Kamerstukken 2015/16, 28362, nr. 8, Kamerstukken 2014/15, 34023, nr. 9 en Kamerstukken 2020/21, 35510, nr. 4, p. 17 e.v. De notitie van de minister van BZK uit 2002 (28362, nr. 2) is door de initiatiefnemers van de Wpe 2008 aangemerkt als beoordelingskader voor toekomstige enquêtes; Zie Kamerstukken 2016/17, 33812, nr. 4, p. 54.

Het is goed om hierbij in ogenschouw te nemen dat de informatierelatie tussen regering en parlement wordt bepaald door artikel 68 Grondwet en de actieve inlichtingenplicht en *niet* door de Woo. Het recht op inlichtingen van de Kamers is in een aantal opzichten breder dan het recht op openbaarheid onder de Woo. De Kamers vervullen immers controle- en medewetgevingstaken. Toch zijn er dwarsverbanden en kleuren de in de Woo genoemde belangen de verschoningsgrond 'het belang van de staat' in. De Woo geldt als het ware als 'ondergrens' voor de informatievoorziening aan de Kamer. Als inlichtingen moeten worden verstrekt op basis van de Woo, moeten deze zeker aan de Kamer worden verstrekt op basis van artikel 68 Grondwet. Destijds is bij de parlementaire behandeling van de Wob – de voorganger van de Woo – over het verschil tussen artikel 68 Grondwet en de Wob opgemerkt: "De afweging in een concreet geval door het parlement of een individueel Kamerlid gevraagde inlichtingen met een beroep op de verschoningsgrond van artikel 68 geweigerd dient te worden, is een andere dan de afweging die in het kader van een informatieverzoek op grond van de Wob wordt gemaakt. In het algemeen gesproken zal de eerstgenoemde afweging een zwaardere moeten zijn. Het belang van een goed geïnformeerde volksvertegenwoordiger weegt immers nog zwaarder dan het belang van openbaarheid van bestuur jegens de burger." Voor een nadere toelichting op de verhouding tussen artikel 68 Grondwet en de Woo en de redenen waarom de informatieverstrekking aan de Kamer verder gaat dan onder de Woo, wordt verwezen naar de kabinetsbrieven over artikel 68 Grondwet uit 2002 en 2016.⁵

De volgende aspecten kunnen een reden vormen om informatie 'in het belang van de staat' niet openbaar te maken:

- Veiligheid van de staat;
- Inlichtingen over stukken die figureren in strafrechtelijk onderzoek of dat hebben gedaan;
- Belang van inspectie, controle en toezicht;
- Vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie;
- Bescherming persoonlijke levenssfeer;
- Internationale en diplomatieke belangen;
- Financiële en economische belangen van de staat;
- Lopende onderhandelingen;
- Procesbelang van de staat;
- Eenheid van de Kroon;
- Eenheid van kabinetsbeleid;
- Gevraagde gegevens vallen onder een wettelijke geheimhoudingsplicht;
- Er zijn afspraken over behandeling van gevraagde gegevens.⁶

Veiligheid van de staat

De nationale veiligheid is onder andere in het geding als een of meer vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Hieronder valt in

⁵ Kamerstukken 2001/02, 28362, nr. 2, p. 6 e.v.; Kamerstukken 2015/16, 28362, nr. 8, p. 2 e.v.

⁶ Zie voor een nadere toelichting ook Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, p. 6 e.v.

ieder geval ook de bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen. Het belang van het tegengaan van terrorisme valt hier eveneens onder, alsmede militaire geheimen. Dit deelaspect ziet op de beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door de nationale veiligheid wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijke leven. Voorbeelden van vitale processen en sectoren zijn de energiesectoren, ICT/telecom, burgerluchtvaart en de financiële sector. Openbaarmaking van dergelijke informatie schaadt de nationale veiligheid. Op veel van de hier bedoelde gegevens is overigens ook een 'eigen' wettelijke geheimhoudingsplicht van toepassing, zoals de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv).

Inlichtingen over stukken die figureren in strafrechtelijk onderzoek of dat hebben gedaan

Openbaarmaking van gegevens die een rol spelen in de opsporing en vervolging van strafbare feiten kan die opsporing en vervolging frustreren (nog los van eventuele privacyaspecten). In het algemeen zal daarom geen informatie worden verstrekt over een strafrechtelijke procedure die nog loopt. Evenmin zal informatie worden verstrekt over concrete gevallen waarin van vervolging is afgezien, mede in verband met de belangen van de ex-verdachte. In uitzonderlijke gevallen kan echter wel informatie worden verstrekt. Na afronding van een strafzaak is er minder bezwaar tegen het geven van inlichtingen over een strafdossier, waarbij het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer wel in acht moet worden genomen.

Belang van inspectie, controle en toezicht

Daarnaast zijn er gegevens van toezichthouders die een rol kunnen spelen bij inspectie, controle, toezicht evenals handhaving, wanneer men zich nog in een preventieve en correctieve fase bevindt (met mogelijke inzet van bijvoorbeeld waarschuwingen, verscherpt toezicht of een last onder dwangsom). Openbaarmaking van dergelijke gegevens van bijvoorbeeld bepaalde controletechnieken kan schadelijk zijn omdat onder toezicht gestelden daarop zouden kunnen anticiperen. Soms is een toezichthouder voor haar werkzaamheden afhankelijk van het (vrijwillig of onvrijwillig) verstrekken van informatie door de onder toezicht gestelde. Er is daarbij sprake van een zekere vertrouwensrelatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Ook kan het bekend maken van handelingen van onder toezicht gestelden al een sanctie op zichzelf zijn. Dit kan een bewuste keuze zijn maar mag niet automatisch voortvloeien uit het nader informeren van de Kamer. In dergelijke situaties moet afgezien kunnen worden van openbaarmaking. Temeer nu inspectierapporten over het algemeen actief openbaar worden gemaakt.

Vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie

Het belang van de staat kan ook in het geding zijn bij inlichtingen die direct een onderneming of burgers aangaan. Openbare bedrijfsgegevens kunnen vanzelfsprekend aan de Kamer worden verstrekt. Indien een informatieverzoek vanuit de Kamer echter op vertrouwelijke bedrijfsinformatie betrekking heeft, zal in het concrete geval de afweging moeten worden gemaakt of openbare

verstrekking niettemin verantwoord is, dan wel de informatieverstrekking geheel of gedeeltelijk achterwege moet blijven. In deze afweging kunnen, afhankelijk van het concrete geval, verscheidene elementen een rol spelen. Daarbij kan naast het mogelijk schaden van het belang van het betrokken bedrijf dat bij de verstrekking in het geding is, gedacht worden aan de relatie van het betrokken bedrijf tot de overheid, de aard van de gegevens (bijvoorbeeld de redelijkerwijs te verwachten koersgevoeligheid op betrokken effecten), de vraag of met verstrekking financiële en economische belangen van de staat in het geding zijn en dergelijke. Het wel openbaar verstrekken van gegevens die vertrouwelijk horen te blijven kan het belang van de staat schaden. In het algemeen kan worden volstaan met het verstrekken van gegevens die niet tot een individuele onderneming kunnen worden herleid.

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Ook indien de persoonlijke levenssfeer in het geding is, zal in het concrete geval de afweging moeten worden gemaakt of, en zo ja, in welke vorm informatie openbaar kan worden gemaakt. Daarbij kan onder omstandigheden een rol spelen dat op de gevraagde gegevens een wettelijke geheimhoudingsplicht rust.

Artikel 9 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bepaalt dat bijzondere persoonsgegevens in de openbaar te maken nota niet openbaar gemaakt mogen worden. Hieronder worden verstaan persoonsgegevens inzake ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, het lidmaatschap van een vakbond, verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.

Namen, functies en contactgegevens van ambtenaren worden niet opgenomen op de openbaar te maken nota's. Omdat alle persoonlijke beleidsopvattingen worden verstrekt, brengt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren met zich dat de namen en functies van alle ambtenaren worden weggelaten. Voor ambtenaren geldt dat hiermee zoveel mogelijk wordt voorkomen dat zij als gevolg van hun adviezen persoonlijk onderwerp worden in het politieke of mediadebat. Uitgangspunt is en blijft de grondwettelijke ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is als enige beslissingsbevoegd en is daarom degene die daarover verantwoording aflegt richting het parlement en de samenleving. Dit geldt niet voor de ambtenaar. Uit de ambtelijke professionaliteit volgt dat het bestuur op een objectieve manier wordt geadviseerd en dat na besluitvorming de besluiten loyaal worden uitgevoerd. Een andere rol strookt niet met de professionele waarde van 'objectieve advisering'. Een ambtenaar moet bewindspersonen van verschillende politieke achtergronden kunnen dienen. Het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid gaat er tevens vanuit dat er één centraal aanspreekpunt is voor besluiten, in de persoon van de minister of staatssecretaris.

Het komt voor dat het, ondanks het niet openbaar maken van namen, functies en contactgegevens van ambtenaren, toch te achterhalen is welke ambtenaar verantwoordelijk is voor een bepaald advies. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer deze ambtenaar in het kader van zijn functie in contact is geweest met externe partijen. Dit is in beginsel geen reden om openbaarmaking verder te

beperken dan de hiervoor al genoemde namen, functies en contactgegevens. Het is in uitzonderlijke gevallen echter denkbaar dat het openbaar worden van (een deel van) een beslisnota voor een betrokken ambtenaar naar verwachting zeer nadelig kan zijn, bijvoorbeeld vanwege voorziene bedreigingen richting de desbetreffende ambtenaar. In een dergelijke situatie dient de ambtenaar beschermd te worden en wordt (een gedeelte van) de nota niet openbaar.

Internationale en diplomatieke belangen

Dit betreft het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. Openbaarmaking schaadt de noodzakelijke vertrouwelijkheid en effectiviteit van het onderhandelingsproces en kan (de informatie-uitwisseling in) het diplomatieke verkeer en de diplomatieke relaties ondermijnen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om informatie van ambassades en consulaten omdat die veel commentaar op het beleid van landen en internationale organisaties bevatten. Daarnaast zal het in de regel gaan om informatie die via het diplomatieke verkeer wordt gewisseld, interne stukken van internationale organisaties en voorbereidende stukken voor verdragen en andere internationale afspraken.

Als schadelijk voor het onderhandelingsproces kan worden gedacht aan het openbaar maken van ambtelijke instructies voor de inzet van het kabinet bij onderhandelingen en informatie over de uitkomst van onderhandelingen. De inzet en uitkomst van onderhandelingen worden waar mogelijk wel tijdens het proces, maar meestal pas achteraf met de Kamer gedeeld. Over de informatievoorziening van het kabinet aan de Tweede Kamer over Europese dossiers en onderhandelingen zijn informatie-afspraken over EU-dossiers vastgelegd, zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2020/07/13/overzicht-informatie-afspraken-eu-dossiers>.

Overigens kunnen er ten aanzien van (interne) stukken van internationale organisaties ook eigen wettelijke geheimhoudingsregels gelden. Zo bepaalt artikel II, paragraaf 4 van het VN-immuniteitenverdrag bijvoorbeeld dat het archief van de VN en in het algemeen alle stukken, die aan haar behoren of die zij onder zich hebben, onschendbaar (*'inviolable'*) zijn, waar deze zich ook bevinden. Zie ook de het aspect *'wettelijke geheimhoudingsplicht'*.

Financiële en economische belangen van de staat

Daarmee wordt – kort gezegd – de op geld waardeerbare belangen van openbare lichamen en bestuursorganen beschermd. Het moet hierbij dus gaan om economische of financiële belangen van de overheid zelf. Het kan hierbij gaan om de situaties waarin er sprake is van een privaatrechtelijke relatie tussen de overheid en een derde (bijvoorbeeld aanbestedingen) of in relatie tot een (ander) bestuursorgaan. Daarnaast kan het ook gaan om een publiekrechtelijke relatie, zoals een subsidieverhouding of de heffing van belastingen.

Lopende onderhandelingen

Voor onderhandelingen geldt dat het onderhandelingsproces kan worden verstoord wanneer inzet, onderhandelingsposities of krachtenveldanalyses al tijdens nog lopende onderhandelingen openlijk worden gedeeld. De belangen die

hiermee gemoeid zijn, zijn vergelijkbaar met de belangen bij internationale onderhandelingen of de procesbelangen van de staat. De kern is dat de positie van de overheid ten opzichte van derden verslechtert indien de informatie openbaar wordt. In een eerdere Kamerbrief over de uitleg van artikel 68 Grondwet is ook benoemd dat het moment van verstrekking van informatie een rol kan spelen en dat verstrekking van informatie in strijd kan zijn met het belang van de staat omdat de verstrekking bestaande onderhandelingen zou doorkruisen.⁷ Het is daarbij goed op te merken dat tegen verstrekking van die gegevens op een later tijdstip geen bezwaar hoeft te bestaan. Steeds zal bezien worden of na afloop, bijvoorbeeld door middel van een terugblik, hierover informatie kan worden gedeeld. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat in sommige gevallen de positie van de overheid ook kan verslechteren doordat na afloop van onderhandelingen met derden informatie wordt vrijgegeven. Het vrijgeven van informatie kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat de relatie onder spanning komt te staan en partijen in het vervolg (mogelijk) niet meer willen onderhandelen met de overheid.

Procesbelang van de staat

Het procesbelang van de staat wordt geschaad wanneer door het verstrekken van de gevraagde informatie inzicht wordt geboden in de procespositie van de staat in een (mogelijk toekomstige) gerechtelijke procedure. Als informatie daarover openbaar zou worden, kan dit tot gevolg hebben dat de procedure anders afloopt voor de staat, met bijvoorbeeld grote financiële gevolgen. Ook het voorkomen van onnodige juridische procedures valt onder het begrip belang van de staat. Indien na afloop van een gerechtelijke procedure het procesbelang daaraan niet meer in de weg staat, kan alsnog tot openbaarmaking worden overgegaan, tenzij een (ander) belang van de staat zich daartegen verzet.

Eenheid van de Kroon

Met dit belang wordt bedoeld op de eenheid van Koning en ministers, die samenhangt met de onschendbaarheid van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze eenheid komt in gevaar als inlichtingen openbaar worden gemaakt, waaruit meningsverschillen tussen Koning en kabinet zouden kunnen blijken. Er wordt geen informatie verstrekt over de inhoud van contacten tussen Koning en ministers, los van de vraag of er sprake is van een meningsverschil. In de verhouding tussen regering en parlement geldt de ongeschreven staatsrechtelijke regel dat het geheim van de Kroon niet mag worden geschonden. Ter bescherming van het onschendbare staatshoofd mag hetgeen voorvalt in de verhouding tussen staatshoofd en bewindspersonen niet in de openbaarheid worden gebracht. Op grond van artikel 68 Grondwet wordt het verstrekken van inlichtingen aan de Kamer over contacten tussen ministers en Koning dan ook geweigerd ter bescherming van het belang van de staat.

Eenheid van kabinetsbeleid

Uit artikel 45, derde lid, van de Grondwet volgt dat de ministerraad de eenheid van het kabinetsbeleid bevordert. Het openbaar maken van de opvattingen van ministers, kan de eenheid van het kabinetsbeleid in gevaar brengen. Ministers

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, p. 7.

zouden daardoor tegen elkaar uit kunnen worden gespeeld. Als hun afwijkende opvatting openbaar wordt, kunnen zij daarmee worden geconfronteerd. Met het oog op goed bestuur is dit problematisch. Dit geldt met name voor een effectieve uitvoering van het beleid en de samenwerking binnen het kabinet. Voor het parlement wordt het ook diffuus en moeilijk te achterhalen wat precies het kabinetsstandpunt is als naar buiten komt dat ministers van opvatting verschillen. Controle is dan niet goed mogelijk: want wie kan nu op welk standpunt worden aangesproken? En voor de uitvoering doemt de vraag op: Wat is nu precies het beleid?

Aantasting van de eenheid van het kabinetsbeleid is daarom in het algemeen in strijd met het belang van de staat. Om deze reden wordt informatie over de opvattingen binnen het kabinet niet openbaar, bijvoorbeeld wanneer deze in een beslisnota naar voren komen. Voor notulen van de (Rijks)ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en overleggen tussen bewindspersonen geldt dat zij met een beroep op de eenheid van het kabinetsbeleid in het geheel niet openbaar worden gemaakt, waarbij meeweegt dat bewindspersonen in vrijheid onbelemmerd met elkaar moeten kunnen spreken. Deze lijn strekt zich ook uit tot passages in beslisnota's waarin verslag wordt gedaan van de bespreking in voornoemde overleggen. Ingevolge de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd naar aanleiding van de POK, worden wel geannoteerde besluitenlijsten van de ministerraad openbaar gemaakt.⁸ Beslisnota's waarin aan een bewindspersoon wordt voorgesteld over te gaan tot agendering in een van deze gremia komen daarentegen in beginsel wel voor openbaarmaking in aanmerking, evenals documenten die op de agenda hiervan hebben gestaan en de ambtelijke advisering ten behoeve van deze overleggen.

In beginsel geldt 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. Die eenheid is pas in het geding indien opvattingen binnen het kabinet zelf – van bewindspersonen – openbaar worden. Indien uit de formulering van een bepaalde passage niet expliciet blijkt of daarmee een ambtelijk standpunt of een standpunt van een bewindspersoon wordt weergegeven, wordt aangenomen dat het een ambtelijk standpunt betreft. Zoals voor alle toepassingen van het begrip belang van de staat geldt, kan de afweging in individuele gevallen tot een andere uitkomst leiden dan hiervoor omschreven. Dat kan leiden tot de conclusie dat het belang van de staat zich in een bijzonder geval toch niet verzet tegen verstrekking van informatie waaruit een verschil van opvatting tussen bewindspersonen blijkt. Ook is 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.

Gevraagde gegevens vallen onder wettelijke geheimhoudingsplicht

Inlichtingen kunnen vallen onder een wettelijke geheimhoudingsverplichting. Ook is het mogelijk dat internationale bepalingen, met name wordt gedacht aan Europese regelgeving, geheimhoudingsplichten bevatten. Afhankelijk van de

⁸ Kamerstukken 2020/21, 35510, nr. 4, p. 19.

formulering daarvan, kan het verstrekken van informatie aan het parlement, ook als dat vertrouwelijk gebeurt, in strijd zijn met de Europese of internationale regel. Een wettelijke geheimhoudingsplicht verzet zich in het algemeen tegen het openbaar maken van informatie aan het parlement. Door openbaarmaking wordt de informatie immers openbaar voor eenieder, en dus ook voor de derden tegen wie de geheimhoudingsverplichting nu juist beschermt. In het algemeen zal dan ook met een beroep op het belang van de staat openbaarmaking van informatie waarop een geheimhoudingsbepaling rust, kunnen worden geweigerd. Soms wordt met toestemming van betrokkenen echter toch tot openbare informatieverstrekking overgegaan.

Er zijn afspraken over behandeling van gegevens

Het is mogelijk dat over de behandeling van gegevens afspraken zijn gemaakt met degene van wie ze oorspronkelijk afkomstig zijn. Deze afspraken kunnen inhouden dat de desbetreffende gegevens vertrouwelijk worden behandeld. Bij de afweging of dergelijke informatie in een nota openbaar kan worden gemaakt, zal een dergelijke afspraak een zwaarwegende factor moeten vormen. In het geval er door het parlement wordt verzocht om informatie, kan de informatie in de meeste gevallen vertrouwelijk worden overgelegd. Een afspraak over vertrouwelijke behandeling zal voor degene met wie de afspraak is gemaakt derhalve geen garantie kunnen zijn dat de gegevens niet aan het parlement worden verstrekt.

Achterliggende informatie

Voor meer informatie over deze onderwerpen: zie de Kamerbrief uit 2002 met uitleg over het belang van de staat.⁹ Bij vragen of twijfel wordt geadviseerd hierover overleg te voeren met naaste collega's/leidinggevenden of contact op te nemen met de departementale centrale juridische directie.

⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2.

HOOFDSTUK 3: Hoe wordt de beslisnota openbaar?

Op basis van de bovenstaande richtlijnen worden de betreffende beslisnota's vanaf 1 juli 2021 actief openbaar gemaakt. Hoe gaat dat in de praktijk? Dit proces bestaat globaal uit drie stappen:

1. Opstellen en verzamelen van beslisnota's
2. Beoordelen van de inhoud en het eventueel afdekken van noodzakelijke gegevens (wegens belang van de staat, bijv. persoonsgegevens ambtenaren)
3. Publiceren van de beslisnota('s)

Hieronder worden deze stappen in drie paragrafen toegelicht.

3.1 Opstellen en verzamelen van beslisnota's

De behandelend ambtenaar van het dossier waar het stuk aan de Kamer deel van uitmaakt, schrijft de beslisnota of beslisnota's voor de bewindspersoon en legt de openbaar te maken informatie voor aan de bewindspersoon. **In de beslisnota wordt inhoudelijk toegelicht hoe de besluitvorming is gelopen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. Wat zijn de voorgelegde alternatieven, voor- en nadelen, risico's en relevante feiten die zijn voorgelegd ter besluitvorming aan de bewindspersoon? Hierbij moet zo goed mogelijk, op hoofdlijnen, inzicht worden gegeven in deze zaken. Op die manier wordt inhoudelijk toegelicht hoe de besluitvorming is verlopen en blijft de informatie toegankelijk en navolgbaar door de aanbieder.** Indien de toelichting in één document wordt aangeboden, wordt de eerder aan de bewindspersoon aangereikte informatie op eenzelfde wijze en ruimhartig weergegeven. Een andere mogelijkheid is dat voorgaande beslisnota's als set in de bijlagen worden toegevoegd. In de beslisnota kan een beschrijving van de ontwikkelingen tot dusver worden gegeven, waarbij wordt verwezen naar deze set beslisnota's in de bijlagen.

3.2 Beoordelen

Uitsluitend het 'belang van de staat' kan aan het verstrekken van (delen van) de onderliggende nota's in de weg staan. Het beoordelen hiervan en adviseren hierover is aan de behandelend ambtenaar. Het uitgangspunt bij de beoordeling is dat informatie "openbaar wordt, tenzij". Zie hoofdstuk 2 van deze beleidslijn voor een hulpmiddel daarvoor. Als delen van of zinnen uit de nota niet openbaar kunnen worden, dient gemotiveerd te worden aangegeven welk aspect van het belang van de staat aan openbaarmaking in de weg staat. Hierbij worden de aspecten die het belang van de staat inkleuren gebruikt (zie de kopjes in hoofdstuk 2 van deze beleidslijn). Bij vragen of twijfel over de toepassing van de aspecten die een rol spelen bij de invulling van het begrip 'belang van de staat', wordt geadviseerd hierover te overleggen met collega's of leidinggevenden. Zo nodig kan de behandelend ambtenaar terecht bij de centrale juridische directie van het eigen departement.

De onderliggende beslisnota's zijn primair interne documenten. Toch kan daar informatie van of over derden (bijv. belangenorganisaties of personen) in staan. Daarbij moet dan steeds een afweging plaatsvinden of deze informatie openbaar kan worden of dat openbaarmaking in strijd is met het belang van de staat (zie

daarvoor hoofdstuk 2). Bij het verkrijgen van informatie van derden of gesprekken met derden is het raadzaam vanaf het begin uit eigen beweging nadrukkelijk duidelijk te maken dat informatie opgenomen kan worden in ambtelijke advisering en daarmee openbaar kan worden of dat een specifiek document kan worden opgevraagd door het parlement (zie hoofdstuk 4). Bij twijfel of derden naar verwachting bedenkingen zullen hebben bij openbaarmaking van bepaalde informatie in nota's is het zorgvuldig om de betrokken partij hiervan vooraf op de hoogte te stellen.

Indien door de behandelend ambtenaar geadviseerd wordt om delen van de onderliggende nota's niet openbaar te maken, dient dit steeds gemotiveerd ter besluitvorming te worden voorgelegd. Het is raadzaam de openbaarmaking van beslisnota's sowieso voor te leggen aan de bewindspersoon, ter kennisname of goedkeuring. De bewindspersoon zal een oordeel willen vormen of hiermee in voldoende mate aan de inlichtingenplicht wordt voldaan. Het is raadzaam om de openbaar te maken beslisnota(s) aan te bieden samen met de laatste nota waarbij het te verzenden Kamerstuk wordt voorgelegd ter besluitvorming of ondertekening. Op die manier kan de beslisnota (eventueel met een set eerdere beslisnota's in de bijlagen) ook tegelijkertijd openbaar worden gemaakt met het Kamerstuk.

3.3 Publiceren

De onderliggende beslisnota's laten de departementen plaatsen bij het betreffende Kamerstuk. Indien mogelijk worden de onderliggende nota's gepubliceerd tegelijkertijd met de verzending van het betreffende stuk aan de Eerste of Tweede Kamer.

Net zoals het publiceren van betreffende documenten op Rijksoverheid.nl nu al een standaard onderdeel van dat proces is, is ook het publiceren van de onderliggende nota's een standaardonderdeel van dit proces.

Ieder departement is zelf verantwoordelijk is voor het invoeren van de Kamerstukken voor publicatie. Datzelfde geldt voor de te publiceren nota's.

3.3.1 Publicatie achteraf

De openbaarmaking van de onderliggende nota's bij Kamerstukken heeft tot doel het parlement een beter inzicht te verschaffen in de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het betreffende beleid, zodat het parlement zijn controlerende taak adequaat kan uitvoeren. Dit betekent ook dat deze stukken tijdig openbaar gemaakt moeten worden, zodat Kamerleden de tijd hebben om de stukken tot zich te nemen, voordat zij hierover in overleg treden. Bij standaardprocessen zal dit doorgaans geen probleem zijn; het kan echter voorkomen dat gelijktijdige publicatie niet mogelijk is. Bijvoorbeeld bij spoed of in geval van een crisis; soms is de tijdslijn waarin een brief aan de Kamer verstuurd wordt maar zeer kort. Of wanneer niet door het kabinet maar door de Koning stukken worden aangeboden aan de Kamer, zoals bij wetgeving. In deze gevallen is het risico dat de aanbieding aan de Kamer wordt vertraagd of dat tijdige aanbieding van het Kamerstuk in de knel komt als gestreefd wordt naar

gelijktijdige publicatie. In zo'n geval zullen de onderliggende stukken achteraf openbaar gemaakt worden bij de Kamerstukken.

Hoofdstuk 4: Openbaarmaking informatie en documenten op verzoek van de Kamer

Naast de nieuwe vorm van actief openbaar maken van de onderliggende beslisnota's bij Kamerstukken blijft vanzelfsprekend ook de mogelijkheid bestaan van openbaarmaking van (aanvullende) informatie op verzoek van de Kamer. Als wordt verzocht om aanvullende informatie, wordt bezien hoe de Kamer het beste kan worden geïnformeerd. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat het parlement na publicatie van de beslisnota('s) informatie wil inzien die in eerste instantie niet openbaar is gemaakt in het Kamerstuk of de beslisnota('s), vanuit het oogpunt van bescherming van het belang van de staat. In die gevallen zal de bewindspersoon hierover veelal met de Kamer in gesprek gaan of schriftelijk daarover van gedachten wisselen. Als dat ertoe leidt dat nadere inlichtingen of documenten worden verstrekt, dan zal, net als in het verleden, overeenstemming worden gezocht over een bepaalde vorm van verstrekking met het oog op de bescherming van de belangen van de staat. Informatie kan bijvoorbeeld gedeeltelijk vertrouwelijk en gedeeltelijk openbaar worden verstrekt of geheel vertrouwelijk worden verstrekt. Ook kan informatie in geobjectiverde vorm of geanonimiseerd worden verstrekt.

Juridisch oordeel bij beroep op belang van de staat

Als de bewindspersoon de informatie toch niet kan verstrekken, dan is het aan de Kamer te beslissen of zij haar verzoek wil handhaven. Veelal leidt zo'n discussie wel tot overeenstemming. De zaken worden over en weer in redelijkheid en billijkheid beoordeeld. Doorgaans komt de bewindspersoon tot overeenstemming met de Kamer over de wijze van informatievoorziening.¹⁰ Pas als de Kamer persisteert in haar verzoek, komt de vraag aan de orde of de minister met een beroep op het belang van de staat formeel kan weigeren de inlichtingen te verstrekken. Indien een bewindspersoon voornemens is een stuk te weigeren met een beroep op het belang van de staat, zal de centrale juridische directie van het departement altijd een zelfstandig oordeel over dit voornemen uitbrengen aan de minister. Deze processtap heeft het kabinet in reactie op het rapport van de POK aangekondigd.¹¹ Op grond van de aanwijzing van de minister-president van 23 oktober 1985, stelt een bewindspersoon het voornemen om een beroep te doen op de verschoningsgrond van artikel 68 Grondwet aan de orde in de ministerraad.¹² Het oordeel van de juridische directie dient hierbij betrokken te worden.

Ook kan een Kamerlid of de Kamer een gericht verzoek doen om specifieke documenten, al dan niet naar aanleiding van de openbaar gemaakte beslisnota's. Dergelijke verzoeken worden gehonoreerd.¹³ Een gericht verzoek is een verzoek waarbij is aangegeven over welk onderwerp het gaat en waarbij is aangegeven welk specifiek document het betreft. Ook voor gericht opgevraagde stukken geldt dat persoonlijke beleidsopvattingen daarin voortaan openbaar worden. Indien de stukken bij het lezen vragen oproepen of naar beste inschatting geen antwoord

¹⁰ Zie ook Kamerstukken 2001/02, 28 362, nr. 2, p. 4-6.

¹¹ Kamerstukken 2020/21, 35510, nr. 4, p. 19.

¹² Kamerstukken I 1986/87, 19 553 (R 1307), nr. 118a.

¹³ Kamerstukken 2020/21, 35570, nr. 47, p. 11.

geven op de achterliggende vraag, is het aan te raden bij het verstrekken van de stukken een duiding te geven.

Verzoeken die niet specifiek of gericht van aard zijn, moeten van geval tot geval worden beoordeeld en ter besluitvorming worden voorgelegd aan de bewindspersoon. Onafhankelijk van de vraag of in zo'n geval de documenten worden verstrekt, gaat het erom dat de Kamer voldoende wordt geïnformeerd om haar controlerende functie uit te oefenen. Bij niet verstrekking naar aanleiding van een dergelijke vraag, is het daarom aan te bevelen de bewindspersoon te adviseren in overleg te treden met de Kamer of het Kamerlid, of om schriftelijk aan te geven dat het verzoek te breed is en de informatie te verstrekken waar het Kamerlid (vermoedelijk) naar op zoek is.

HOOFDSTUK 5: Wat betekent deze aanpak voor de Kamer en het werk van ambtenaren en bewindspersonen?

Het kabinet ziet mogelijkheden om de transparantie verder te vergroten door openbaarmaking van de onderliggende beslisnota's bij Kamerstukken. Tegelijkertijd vraagt openbaarheid van adviezen van ambtenaren wel het waarborgen van voldoende veiligheid en ruimte voor ambtenaren, ook als adviezen kritisch of afwijkend zijn. En die ruimte kunnen kabinet en Kamer alleen samen geven, zo staat in de reactie van het kabinet op het POK-rapport. Het kabinet heeft in die reactie aangegeven graag met de Kamer te spreken over hoe dit in de onderlinge werkwijze kan worden verzekerd. Hieronder wordt een aantal handvatten gegeven die behulpzaam kunnen zijn bij de werkwijze.

5.1 Schrijven in de openbaarheid

De keuze voor het bieden van meer transparantie en inzicht aan het parlement betekent dat ambtenaren zich ook bij het opstellen van nota's al bewust moeten zijn van het feit dat het document op enig moment openbaar zal worden gemaakt. Een beslisnota moet niet meer alleen de bewindspersoon helpen bij de afwegingen, maar ook inzicht bieden aan een breder publiek. Op termijn zal dit een vanzelfsprekendheid worden, maar in deze transitiefase vergt dit aandacht op meerdere punten. Soms zullen zaken een meer uitgebreide beschrijving vergen.

Bij het opstellen van een nota is en blijft het eerste doel om de bewindspersoon goed te adviseren. Hoewel het daarbij ook van belang is om volledig te zijn, krijgt dit met het schrijven voor de openbaarheid nog een extra functie. Het is van belang dat ook voor andere personen dan de bewindspersoon goed te volgen is wat de afwegingen zijn die leiden tot het besluit. Het moet een betoog zijn dat voor iedereen navolgbaar is en waarin, waar mogelijk, opkomende vervolgvragen al op voorhand worden beantwoord.

5.2 Open advisering

Tegelijkertijd is van belang dat ambtenaren open blijven adviseren en zich niet professioneel beknot of beperkt voelen in wat zij op papier kunnen zetten. Het is voor een goed bestuur maar ook voor transparantie en verantwoording van belang dat alle relevante afwegingen benoemd en gedocumenteerd worden, ook over gevoelige onderwerpen. De afwegingen die gemaakt worden moeten te allen tijde inzichtelijk en navolgbaar zijn.

Ook al krijgen beslisnota's nu een nieuwe, bijkomende functie, namelijk het invulling geven aan de inlichtingenplicht van bewindspersonen aan het parlement, dienen ambtenaren vooral 'door te gaan met professioneel adviseren' zoals dat voorheen ook gebeurde. Scenario's en alternatieven dienen te worden benoemd, net zoals risico's en beheersmaatregelen.

5.3 Relatie ambtenaar-bewindspersoon

Ambtenaren blijven adviseren met behoud van de politieke neutraliteit en met een vrije inzet van de professionaliteit. Bewindspersonen moeten daarvan op aan

kunnen. Het blijft – ook bij de nieuwe werkwijze – van belang de professionele ambtelijke advisering, gedachtevorming en interne tegenspraak te respecteren als een belangrijk onderdeel van goed en behoorlijk bestuur. Hiervoor is een goed samenspel nodig tussen ambtenarij en kabinet en kabinet en parlement met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid en respect voor elkaars rollen. Dit zal continue inzet vergen van alle betrokken partijen en zeker in de beginperiode extra aandacht vergen.

5.4 Veiligheid en professionaliteit ambtenaren

Een randvoorwaarde voor meer openheid en transparantie bij de invulling van de actieve inlichtingenplicht aan de Kamers is dat ambtenaren de ruimte krijgen en voelen om een breed scala aan opties aan te reiken en zich hierbij niet gehinderd voelen door politieke of gangbare standpunten. Hierbij is van belang dat vanuit de eigen organisatie steun is en dilemma's besproken worden. Hierbij is de rol van managers en leidinggevendenden cruciaal. Dit geldt ook voor situaties waarin ambtenaren onverhoopt toch in het maatschappelijke of parlementaire debat 'in de wind' komen te staan. Bestuurlijke rugdekking is in dergelijke situaties geboden.

Ook vanuit de samenleving bezien moeten consultatie en kritische advisering mogelijk blijven. Om maatschappelijke opgaven adequaat te kunnen adresseren is dit een randvoorwaarde. Het is immers belangrijk dat alternatieven, risico's, relevante feiten en voor- en nadelen van beleidsalternatieven vrijelijk kunnen worden gewisseld en verkend.

De bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor het door hen gevoerde beleid. Ambtenaren hebben hierbij een adviserende rol. Zij dragen zo objectief mogelijk informatie aan en adviseren de bewindspersoon. De bewindspersoon is uiteindelijk degene die het besluit neemt. Voor ambtenaren geldt dat zij gehouden zijn het besluit loyaal uit te voeren. Het is aan de bewindspersonen om daar in debatten of in de media verantwoording over af te leggen en te reageren op gerezen vragen. Met de verantwoordelijkheid van bewindspersonen is er voor het parlement één centraal aanspreekpunt: de bewindspersoon die ook bevoegd is om te besluiten over het beleid.

5.5 Gevolgen voor bewindspersonen

Ook voor de bewindspersonen geldt dat de openbaarmaking van beslisnota's gevolgen zal hebben, voor het bestuurlijke en politieke werk. De ministeriële verantwoordelijkheid houdt niet alleen verantwoordelijkheid in voor de beleidsmatige keuzes. Bewindspersonen geven ook leiding aan een ministerie en zijn daarmee politiek verantwoordelijk voor de daar werkzame ambtenaren. Met het openbaar maken van beslisnota's komt deze bestuurlijke verantwoordelijkheid prominenter naar voren. Mogelijk in versterkte mate geldt dat de ministeriële verantwoordelijkheid het leidende principe moet zijn voor een goede werking van het samenspel tussen parlement, kabinet en ambtenarij. Ook wanneer dat om politieke redenen lastig is. Een goede omgang met ieders rollen en oog voor de spelregels is van evident belang voor een goede informatierelatie

tussen kabinet en parlement en een goede werkverhouding tussen ambtenarij en kabinet.

5.6 Vervolgstappen intern

Deze nieuwe openbaarmakingslijn is een onderdeel van een voorgestane nieuwe, moderne bestuursstijl gericht op het bieden van meer inzicht en openheid richting het parlement. Deze beleidslijn is een eerste stap. De nieuwe werkwijze vraagt binnen de departementen om begeleiding, verder uitgewerkte instructies en voldoende expertise en menskracht. Het vergt naast bewustwording en praktische uitwerking ook de benodigde opleiding, coaching en training van ambtenaren en bewindspersonen. Er wordt zowel door het Rijksbrede programma 'versterking van het ambtelijk vakmanschap en de kracht van samenwerking' als door departementen verder gewerkt aan het opzetten en ontwikkelen van codes en introductie- en opleidingstrajecten, die hierbij behulpzaam moeten zijn.