

Vergaderjaar 2020–2021

28 362

Reikwijdte van artikel 68 Grondwet

Nr. 57

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 6 juli 2021

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 10 mei 2021 inzake het voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's (Kamerstuk 28 362, nr. 56).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 juli 2021. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
M. Bosma

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

1

Kan worden toegelicht hoe de onderliggende departementale nota's bij elke brief aan het parlement intern en extern eenvoudig raadpleegbaar worden gemaakt? Worden deze (als bijlage) bijgevoegd aan de betreffende brief, het dossier en/of de commissieagenda?

Antwoord op vraag 1

De beslisnota(«s) worden zoveel mogelijk tegelijkertijd meegestuurd aan de Kamer als bijlage bij het Kamerstuk. Alleen in uitzonderlijke gevallen van spoed kan het zijn dat de beslisnota(«s) wordt (of worden) nagezonden. Met de Griffies is afgesproken dat dit vooraf zal worden gemeld. De openbaarmaking van beslisnota's conform de beleidslijn start met de beslisnota's bij de categorieën wetgeving en beleidsvorming. Mede op basis van de gezamenlijke leerervaringen zullen in 2022 vervolgstappen worden gezet. De Griffies van de Eerste Kamer, respectievelijk de Tweede Kamer stellen de beslisnota's beschikbaar aan de leden van de Eerste Kamer, respectievelijk Tweede Kamer. De wijze waarop dit gebeurt, bijvoorbeeld door actieve agendering, ontsluiting via de Kamerwebsite of een postrouteringssysteem is aan de Kamers. Tegelijk wordt, na ontvangst door de Kamers, de beslisnota als bijlage bij het Kamerstuk gepubliceerd op overheid.nl. Ook zal de beslisnota bij het Kamerstuk openbaar gemaakt worden op Rijksoverheid.nl.

2

Hoe volledig zijn de beslisnota's? Welk deel van de onderliggende departementale nota's maken zij uit?

Antwoord op vraag 2

De beslisnota's die op grond van de beleidslijn als bijlage bij het betreffende Kamerstuk worden meegestuurd zijn de volledige nota's zoals die aan de verantwoordelijke bewindspersoon worden voorgelegd bij de beslissing over het vaststellen van het Kamerstuk. De nota's bevatten de relevante overwegingen, alternatieven, relevante feiten en risico's waardoor het de bewindspersoon mogelijk wordt gemaakt de afwegingen te maken die kunnen leiden tot de beslissing zoals die wordt neergelegd in het Kamerstuk.

3

Hoe wordt voorkomen dat de beslisnota's vanwege de openbaarmaking daarvan een gecensureerde versie worden van onderliggende departementale nota's die ook op het bureau van bewindspersonen terecht komen?

Antwoord op vraag 3

In de beslisnota's komen alle relevante overwegingen, alternatieven, feiten en risico's bij de voorgestelde beslissing aan de orde. Een beslisnota waarin dergelijke onderdelen zouden ontbreken voldoet niet aan de eisen die hieraan gesteld moet worden. Zowel de professionaliteit die de ambtelijke organisatie zal willen waarborgen als de verwachtingen die de bewindspersoon dienaangaande mag koesteren zijn hiervoor waarborgen. Van een zogenoemde «gecensureerde versie» kan dan ook geen sprake zijn.

Dit laat onverlet dat als gevolg van het openbaar maken van ambtelijke beslisnota's de kans aanwezig is dat adviezen in de nota's voorzichtiger of omfloerster worden geformuleerd of – in een erger geval – dat zaken daarin niet worden opgenomen, maar ook dat passages eerder op een zakelijke of waardenvrije wijze worden geredigeerd. De mogelijkheid dat zich dergelijke ontwikkelingen zullen voordoen is uitdrukkelijk onderwerp van gesprek bij de totstandkoming en de implementatie van de beleidslijn.

De ambtelijke organisatie moet er tegen de achtergrond van de beleidslijn bovendien op kunnen vertrouwen, dat kabinet en parlement hechten aan professionele en mogelijk kritische advisering. Open advisering is essentieel voor zowel een goed bestuur als voor transparantie en verantwoording over de gemaakte keuzes en afwegingen. In de praktijk is een goed samenspel tussen ambtelijke organisatie, kabinet en parlement, met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid en respect voor elkaars rollen, essentieel.

4

Wie weegt welke informatie de Kamer ontvangt?

Antwoord op vraag 4

De bewindspersoon is hiervoor verantwoordelijk. Mocht in de aangeboden beslisnota sprake zijn van passages die niet in aanmerking komen voor openbaarmaking in verband met het belang van de Staat, dan zal in het ambtelijk proces de betrokken beleidsmedewerker een onderbouwd voorstel hiervoor doen. Dit wordt voorgelegd aan de bewindspersoon.

5

Hoe is tot het inzicht gekomen dat beslisnotities openbaar moeten worden?

Antwoord op vraag 5

De Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft geconcludeerd in haar rapport «Ongekend onrecht» dat de Tweede Kamer in de kinderopvangtoeslagaffaire bij herhaling is geconfronteerd met ontijdige, onvolledige en onjuiste informatie. Ook constateerde de commissie dat transparantie, openheid en volledigheid in de praktijk niet de leidende principes zijn bij de informatievoorziening.¹ Het kabinet heeft zich deze kritiek zeer aangetrokken en om die reden gekozen voor een ruimere informatievoorziening aan het parlement. Daarnaast liep er al langer een discussie over de informatievoorziening aan het parlement en merkte ook de Afdeling advisering van Raad van State eerder al op dat de informatierelatie tussen kabinet en parlement verbetering behoeft. De Afdeling merkte terecht op dat het erom gaat dat in de stukken «de feiten, ook de feiten die politiek misschien niet goed uitkomen, eerlijk worden weergegeven en de risico's en de argumenten pro en contra van een besluit helder en inzichtelijk worden besproken, geduid en gewogen».² Het kabinet wil om bovenstaande redenen meer openheid bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid door het openbaar maken van beslisnota's. Dit primair ter versterking van de informatiepositie van het parlement. Het doel daarvan is om inzage te geven in de totstandkoming van besluiten en veel van de vragen achteraf te voorkomen. Gelet op het feit, dat in een ambtelijke beslisnota veelal alle relevante overwegingen, alternatieven, feiten en risico's aan de orde komen geeft deze nota een gecompriëerd en navolgbaar inzicht in de besluitvorming, zowel voor het parlement als voor eenieder in de maatschappij waaronder ook de media. Deze elementen van een beslisnota zijn voor de bewindspersoon geschreven, maar dienen vanaf 1 juli een breder doel met de openbaarmaking van de beslisnota bij het Kamerstuk waardoor de betreffende voorgeschiedenis voor iedereen openbaar en navolgbaar wordt.

6

¹ Kamerstuk 35 510, nr. 2, p. 8.

² Ongevraagd advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, Kamerstuk 35 300, nr. 78, p. 64.

Wanneer is een opvatting een persoonlijke beleidsopvatting? Hoe wordt gewogen? Welke documenten en memo's vallen hieronder?

Antwoord op vraag 6

De term persoonlijke beleidsopvatting duidt niet per se op bepaalde documenten of memo's. Het heeft betrekking op de aard van de informatie en niet op het type document. Het kan bijvoorbeeld gaan om tekstpassages in memo's en andere documenten. In de Wet openbaarheid van bestuur is een persoonlijke beleidsopvatting gedefinieerd als een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Deze weigeringsgrond uit de Wob werd gehanteerd als invulling van de weigeringsgrond «belang van de staat» uit artikel 68 van de Grondwet. Vanaf 1 juli 2021 zullen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt. Het gaat daarbij om ambtelijke adviezen, visies, standpunten, overwegingen, beleidsalternatieven, de gevolgen daarvan en prognoses.

Ook bij gerichte verzoeken om specifieke documenten op grond van artikel 68 Grondwet zullen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt. Of iets een persoonlijke beleidsopvatting is wordt dus niet langer gewogen bij de openbaarmaking van beslisnota's vanaf 1 juli 2021.

7

Hoe wordt geanalyseerd aan welke informatie de Kamer behoefte heeft?

Antwoord op vraag 7

Het toezenden van ambtelijke beslisnota's bij Kamerstukken heeft als doel de informatiepositie van de Kamer te versterken. De bedoeling is om na een half jaar en ook tussentijds te evalueren hoe de openbaarmaking van beslisnota's verloopt bij de categorieën Kamerstukken waarmee per 1 juli wordt gestart. Onderdeel van de evaluatie is dat wordt gezien wat de ervaringen van de Kamers zijn, inclusief de werkbaarheid en de vraag of met de openbaarmaking van beslisnota's het beoogde doel wordt bereikt (zie paragraaf 3.4 van de concept beleidslijn).

8

Wie maakt de afweging welke opvattingen, argumenten en feiten wel of niet in de beslisnota komen die naar de Kamer wordt gestuurd?

Antwoord op vraag 8

Bij het opstellen van de beslisnota zal niet in de eerste plaats de vraag zijn welke opvattingen, argumenten en feiten naar de Kamer worden gestuurd, maar de vraag welke informatie de bewindspersoon nodig heeft om een goed onderbouwde beslissing te nemen. De bewindspersoon moet erop kunnen rekenen dat hij of zij alle relevante informatie en overwegingen aangereikt krijgt om tot besluitvorming te komen. Zie ook het antwoord op vraag 3. De aangereikte informatie zal uiteindelijk ook openbaar gemaakt worden. Mochten aspecten aan de orde zijn waarbij het belang van de staat in het geding kan zijn, worden deze niet openbaar gemaakt. De bewindspersoon is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de Kamer, inclusief de beslisnota's en wat daarin wel en niet openbaar wordt.

9

Staat er in een beslisnota ook vermeld welke lobbygesprekken relevant zijn geweest om tot een bepaald inzicht te komen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 9

Voor de inhoud en opbouw van beslisnota's gelden naast de algemene ambtelijke professionaliteit geen inhoudelijke richtlijnen. En vanaf 1 juli de richtlijnen, die volgen uit de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's. Van belang is, dat de beslisnota een goed en compleet beeld geeft van de relevante overwegingen, alternatieven, relevante feiten en risico's om een goed onderbouwde beslissing te nemen. Het is goed voorstelbaar, dat in de samenleving bestaande opvattingen, wensen en lobby's ten aanzien van het onderwerp van het Kamerstuk met zoveel woorden genoemd worden in de beslisnota en in het Kamerstuk zelf omdat deze relevant zijn voor de te maken afwegingen om te komen tot die beslissing.

10

Voert het kabinet met deze nieuwe beleidslijn de aangenomen moties-Omtzigt over artikel 68 van de Grondwet een op een uit?

Antwoord op vraag 10

De moties van het lid Omtzigt zien op de passieve inlichtingenplicht die is neergelegd in artikel 68 van de Grondwet.³ Wanneer een Kamerlid gericht vraagt om een specifiek document, moet een document worden verstrekt. In de kabinetsreactie op het op eigen initiatief uitgebrachte advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid is deze toezegging gedaan door het kabinet. In de andere motie Omtzigt wordt verzocht om deze documenten, geschoond van persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken. In de kabinetsreactie op de POK heeft het kabinet verder willen gaan, door toe te zeggen dat persoonlijke beleidsopvattingen voortaan openbaar zullen worden. Deze toezegging geldt zowel voor de actief openbaar te maken beslisnota's als voor de in overeenstemming met de motie-Omtzigt op verzoek verstrekte informatie aan de Kamer.

11

Binnen welke termijn en hoe gaat het kabinet voortaan op vragen van Kamerleden om aanvullende (mondelijke) inlichtingen of specifieke aanvullende documenten reageren?

Antwoord op vraag 11

Hiervoor gelden de reguliere termijnen zoals die zijn opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Voor aanvullende documenten geldt dit ook, voor zover de verzoeken voldoende gericht en specifiek zijn. Naarmate er wordt gevraagd om meer documenten, zal dit logischerwijs meer tijd vergen, ook gezien de opgave die voorhanden is om de informatiehuishouding Rijksbreed te verbeteren.

12

Wordt de beleidslijn van het kabinet ook gedeeld met de mede-overheden zodat ook gemeenten, provincies en waterschappen hier hun voordeel mee kunnen doen?

Antwoord op vraag 12

De beleidslijn geldt op het niveau van de rijksoverheid en is openbaar, dus voor eenieder kenbaar. De medeoverheden kunnen, indien zij dit wensen, op eenzelfde manier beslisnota's openbaar maken. Het is niet zo dat met de beleidslijn mede-overheden nu ook op vergelijkbare wijze gehouden zijn hun interne beslisnota's actief openbaar te maken; die beslissing is aan hen zelf.

13

³ Kamerstuk 28 362, nrs. 25 en 26.

Wanneer moet de nieuwe beleidslijn volledig in werking zijn?

Antwoord op vraag 13

In de beleidslijn wordt onderscheiden tussen zes categorieën aan het parlement te verzenden stukken. Voor de eerste twee (belangrijke) categorieën – wetgeving en beleidsvorming – zal de beleidslijn vanaf 1 juli 2021 gelden. Dit is de eerste stap. Gedurende de eerste periode dat met de beleidslijn wordt gewerkt is het van belang te evalueren hoe de toepassing in de praktijk functioneert en hoe nuttig het blijkt. Het is ook van belang met het parlement te bezien in hoeverre de beleidslijn aansluit op de informatiebehoefte. Het kabinet ziet er dan ook naar uit om hierover het gesprek met beide Kamers te voeren. Bij een voorspoedig en gedragen implementatie van de eerste categorieën, ondersteund door positieve uitkomsten van de voorgenomen evaluatie, staat het kabinet nu voor ogen op 1 maart 2022, of zoveel eerder indien mogelijk, een voorstel te doen voor de verdere implementatie van het openbaar maken van beslisnota's bij de overige vier categorieën Kamerstukken: voortgang, kennisdeling, begroting en Europese en internationale onderhandelingen.

14

Waarom worden alleen ambtelijke beslisnota's openbaar gemaakt? In hoeverre zullen ook nota's met feitelijke informatie openbaar worden gemaakt, nu het niet ondenkbeeldig is dat ook deze informatie voor Kamerleden belangrijk kan zijn om te betrekken bij de oordeelsvorming over een bepaald dossier, zeker in het geval van ingewikkelde onderwerpen?

Antwoord op vraag 14

Het kabinet stelt met de beleidslijn voor om beslisnota's actief openbaar te maken. Bij deze beslisnota's gaat het er in essentie om, dat de relevante overwegingen, alternatieven en risico's, maar ook de relevante feiten die ten grondslag liggen aan een beslissing van de bewindspersoon die in een kamerstuk wordt neergelegd openbaar worden en die beslissing dus beter navolgbaar wordt.

Het was en is de intentie van het kabinet dat belangrijke informatie voor de oordeelsvorming over een bepaald dossier nu al deel uitmaakt van de Kamerstukken zoals deze worden aangeboden.

15

Kan een opsomming gegeven worden van soorten memo's die niet gedeeld worden?

Antwoord op vraag 15

De beleidslijn ziet op de actieve openbaarmaking van beslisnota's. Buiten de beleidslijn vallen nota's die niet (uiteindelijk) leiden tot een Kamerstuk, bijvoorbeeld de beantwoording van brieven van derden of ter voorbereiding van een gesprek. Of nota's die ter informatie dienen en niet ter besluitvorming worden voorgelegd aan de bewindspersoon. Los van de vraag welke interne stukken wel of niet gedeeld worden geldt dat bewindspersonen gehouden zijn de Kamer te informeren over onderwerpen of zaken die nodig zijn voor haar controlerende of medewetgevende taken. Mocht de Kamer prijs stellen op aanvullende informatie die niet al in een (bijlage bij een) Kamerstuk of in een beslisnota wordt aangeboden, staat het de Kamer uiteraard altijd vrij te verzoeken om aanvullende informatie of gericht te verzoeken om specifieke documenten.

16

Wie beslist bij twijfel of een nota wel of niet openbaar wordt gemaakt?

Antwoord op vraag 16

Beslisnota's bij de eerste twee categorieën Kamerstukken worden vanaf 1 juli openbaar gemaakt. De betreffende bewindspersoon is altijd verantwoordelijk, ook voor de afweging of een nota waar twijfel bestaat over of deze per 1 juli openbaar moet worden, openbaar wordt gemaakt. De ervaringen bij twijfelgevallen zullen van waarde zijn bij de eerste evaluaties en verdere ontwikkeling van de beleidslijn.

17

Hoe wordt beoordeeld of een nota voor besluitvorming is gebruikt? Kunnen in feite niet alle nota's over een bepaald onderwerp voor de Kamer relevant zijn?

Antwoord op vraag 17

Zie antwoord op vragen 14 en 15.

18

Waarom worden (digitale) aantekeningen van een bewindspersoon met betrekking tot de inhoud van de beslisnota openbaar? Gaat het daarbij om aantekeningen die voor de ambtenaren weer van belang zijn? Of gaat het ook om aantekeningen die de bewindspersoon even voor zichzelf op het stuk noteert? Of wordt hij geacht die op een apart papier te doen?

Antwoord op vraag 18

Het doel van het openbaar maken van beslisnota's is om alle relevante informatie, overwegingen, alternatieven, feiten en risico's ten aanzien van een voorgestelde beslissing in beeld te brengen opdat deze beslissing goed onderbouwd kan worden genomen. De eventuele aantekeningen van de bewindspersoon zijn evenzeer van belang om goede uitvoering te kunnen geven aan de uiteindelijke beslissing van de bewindspersoon en eventuele aanwijzingen die deze wilt meegeven. Aangenomen moet worden dat de eventuele aantekeningen van de bewindspersoon dienstbaar zijn aan het besluitvormingsproces voor het uiteindelijke Kamerstuk. De openbaarmaking van de aantekeningen van bewindslieden dragen daarmee bij aan het doel van de beleidslijn om beslissingen openbaar en navolgbaar te maken.

19

Wat gebeurt er als derden absoluut niet willen dat bepaalde informatie openbaar wordt?

Antwoord op vraag 19

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 (bijvoorbeeld vanwege lopende onderhandelingen of bescherming van de persoonlijke levenssfeer; zie hoofdstuk 2 van de beleidslijn). De verantwoordelijkheid voor deze weging ligt bij de betreffende bewindspersoon. Bij het verkrijgen van informatie van derden of gesprekken met derden is het raadzaam dat vanaf het begin uit eigen beweging en nadrukkelijk duidelijk wordt gemaakt dat informatie opgenomen kan worden in ambtelijke advisering en daarmee openbaar kan worden. Of dat een specifiek document kan worden opgevraagd door het parlement. Bij twijfel of derden naar verwachting bedenkingen zullen hebben bij openbaarmaking van bepaalde informatie in nota's is het zorgvuldig om de betrokken partij mondeling hiervan vooraf op de hoogte te stellen.

20

Is het finale besluit over het al of niet openbaar maken van beslisnota's altijd een expliciet besluit van de bewindspersoon? Wat is de bedoeling van de opmerking dat het raadzaam is de openbaarmaking van beslisnota's voor te leggen aan de bewindspersoon? Is dit ter kennisneming of ter goedkeuring?

Antwoord op vraag 20

De bewindspersoon is verantwoordelijk voor de beslisnota zoals deze wordt voorgelegd en openbaar gemaakt. Het advies over het al dan niet openbaar maken van onderdelen van die beslisnota maakt onderdeel uit van de beslisnota. De bewindspersoon neemt de expliciete beslissing om met dit advies al dan niet geheel of gedeeltelijk in te stemmen.

21

Wie zal de evaluatie over het verloop van de openbaarmaking van nota's uitvoeren? In hoeverre worden daar mensen c.q. organisaties van buiten bij betrokken?

Antwoord op vraag 21

Voor het kabinet is het van belang dat de beleidslijn en de uitvoering van de beleidslijn binnen afzienbare tijd onderwerp van evaluatie zal zijn. Hierbij gaat het om de meer praktische kanten die bij de invoering van de beleidslijn komen kijken: is de openbaarmaking van beslisnota's werkbaar? Vooral is het van belang, dat de evaluatie inzicht geeft in het antwoord op de vraag of de beleidslijn bijdraagt aan het gestelde doel en of het bijdraagt aan de gewenste transparantie en daarmee een verbetering van de informatierelatie tussen het kabinet en het parlement. Ook zal moeten worden bezien wat de effecten zijn op de ambtelijke organisatie. De ervaringen van de Kamers, bewindspersonen en in de ambtelijke organisatie moeten hiervoor worden geïnventariseerd. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de voorgenomen evaluatie hoofdstuk 3.4 van de beleidslijn. Uiteraard is het wel wenselijk dat de voorgenomen evaluatie door alle direct betrokkenen, dus ook door de Kamers gedragen wordt. Het kabinet wacht dan ook graag het gesprek af met de Kamers over de concept beleidslijn en spreekt ook graag met de Kamer over de uitvoering van de voorgenomen evaluatie.