

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 april 2016 (Kamerstuk 28 362, nr. 8) over bijstelling van de notitie, die in 2002 aan de Tweede Kamer is gezonden, over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet.

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

Inhoudsopgave

Inleiding

1. Verhouding tussen artikel 68 van de Grondwet en de Wob
2. De actieve informatieplicht
3. Persoonlijke beleidsopvattingen
4. Vertrouwelijke informatieverstrekking

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de brief van 25 april 2016 over de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet. Artikel 68 van de Grondwet vormt een belangrijke bouwsteen voor de controlerende taken van de Tweede en Eerste Kamer. Deze leden erkennen dat het regime van artikel 68 van de Grondwet een ander regime is dan het regime van de Wob.

De leden van de PvdA-fractie danken de Minister voor de brief over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet. Deze leden zien dit artikel 68 als hoeksteen van de parlementaire democratie en vinden het dan ook van belang dat er opnieuw gedebatteerd wordt over de toepassing van artikel 68 van de Grondwet. De laatste discussie over dit onderwerp is gevoerd in 2002 en de aan het woord zijnde leden herkennen de ontwikkelingen die de Minister schetst en die sinds het verschijnen van de notitie in 2002 belangrijk zijn gebleken. Dit zijn ontwikkelingen zoals het toegenomen gebruik van digitale communicatiemiddelen en de daarmee toegenomen hoeveelheid beschikbare informatie, maar ook de oplopende vraag om informatie en openheid vanuit de samenleving, die zich bijvoorbeeld uit in het toegenomen gebruik van de mogelijkheden die de Wob (Wet openbaarheid Bestuur) biedt. De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen naar aanleiding van de brief van de Minister.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet. 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. Deze leden 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 heeft genoemd. Juist in de praktische toepassing moet blijken of het theoretisch kader in alle opzichten voldoet.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de Minister over het toepassen van artikel 68 Grondwet en de relatie tot de Wet openbaarheid van bestuur.

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

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 (TK 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? 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.

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?

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?

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 deze leden. 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.

Verhouding tot «het belang van de staat»

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.

Het niveau van informatieverstrekking

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?

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?

Verhouding tot de vertrouwensregel

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?

2. De actieve informatieplicht

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het een goede zaak is dat beide Kamers der Staten-Generaal sinds 2002 meer mogelijkheden hebben gekregen om zonder tussenkomst van de regering informatie in te winnen bij diverse instanties, zoals de CTIVD, de Afdeling advisering van de Raad van State en diverse andere adviesorganen, zoals de Kiesraad.

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 CTIVC 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?

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 voorwendzels of uitvlugten moet zoeken. Hij moet niet zeggen: «gij onderhoudt mij over bijzonderheden van redactie; het zijn minutieuse 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 te gemoet 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.

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.

3. Persoonlijke beleidsopvattingen

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?

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 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 beleidsalternatieven 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 beschikte. De leden vragen zich af of de regering dit standpunt deelt. 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 definitieve van persoonlijke beleidsopvattingen, en de definitie die hiervoor wordt gegeven in de initiatiefwet Wet open overheid (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.

4. Vertrouwelijke informatieverstrekking

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.